



Regeringsbeslut 10 2009-07-02
Fö2009/1451/SSK

En strategi för förstärkningsresurser

Enligt regeringsuppdrag

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Bakgrund	7
1.1 Uppdraget	7
1.2 Tolkning och avgränsningar	8
1.3 Definitioner.....	9
1.4 Genomförande	10
1.5 Läsanvisning	10
2. Ansvar och roller	11
2.1 Enskilda individer	11
2.2 Företag och organisationer	11
2.3 Kommuner och landsting	12
2.4 Länsstyrelser	12
2.5 Centrala myndigheter	13
3. Risk och hotbild	15
3.1 Strategisk hotbildsanalys.....	15
3.2 Händelser med stora insatsbehov	15
4. Brister i krisberedskapen	18
4.1.1 Behov av resurser	18
4.1.2 Överblick av tillgängliga förstärkningsresurser	19
4.1.3 Utveckling och kostnader för resurser	19
4.1.4 Modernisering av föråldrad utrustning	20
4.1.5 Stöd till ansvariga i samband med krissituationer	20
4.1.6 Fördelning och prioritering av resurser	21
4.1.7 Frivilliga	21
5. Strategi för förstärkningsresurser	23
5.1 Syfte och mål.....	23
5.1.1 System för samordning av resurser	23
5.2 Identifiera behovet av förstärkningsresurser	24
5.2.1 Förslag till åtgärder	25
5.3 Beskriva, utveckla och administrera resurser	25
5.3.1 Beskrivning av förstärkningsresurser	26
5.3.2 Register	26
5.3.3 Förmågeutveckling	27
5.3.4 Utbildning och övning.....	27
5.3.5 Förslag till åtgärder	28
5.4 Hantera förstärkningsresurser	29
5.4.1 Organisatoriska aspekter	29
5.4.2 Stöd till ansvariga aktörer.....	30

5.4.3 Förslag till åtgärder	30
6. Frivilliga och hemvärn	32
6.1 Frivilliga	32
6.1.1 Frivilliga försvarsorganisationer	32
6.1.2 Förslag till åtgärder	33
6.1.3 Frivillig pliktpersonal.....	34
6.1.4 Andra frivilliga.....	34
6.2 Hemvärnet som en resurs i krisberedskapen	35
6.2.1 Förslag till åtgärder	36
Bilaga 1 Resurser hos näringsliv och centrala myndigheter.....	37
Näringslivets resurser.....	37
Statliga resurser	37
SO Teknisk infrastruktur	38
SO Transporter.....	39
SO Farliga ämnen.....	40
SO Skydd, undsättning och vård	41
Exempel på merutnyttjande av statliga resurser	41
Resurser för höjd beredskap	42
Försvarsmaktens resurser	42
Resurser och förmågor som kan stödja samhället.....	44
Hemvärn.....	45
Bilaga 2 De frivilliga försvarsorganisationerna	49
Bilaga 3 Internationellt samarbete	57
Norden	58
Östersjösamarbete.....	60
EU	61
Nato, PFF.....	63
Kemvapenkonventionen och OPCW	64
Internationella atomenergiorganet, IAEA	65

Sammanfattning

Uppdraget från regeringen om en strategi för förstärkningsresurser omfattar en rad stora frågor. Vad gäller uppdraget om andningsskydd har denna avveckling inletts. Att nå fram till ett fungerande system för förstärkningsresurser är en långsiktig process som MSB i samverkan med berörda aktörer bör arbeta vidare med. Denna rapport lägger grunden för det långsiktiga arbetet med förstärkningsresurser i samband med stora olyckor och extraordinära händelser. Det är för tidigt att redovisa om det krävs regeländringar eller andra åtaganden från regeringens sida. Om detta behövs avser MSB att återkomma till regeringen.

Grundläggande i ett system för förstärkningsresurser är den utvidgade ansvarsprincipen, vilket innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer har motsvarande ansvar under krissituationer men också att initiera och bedriva samverkan med andra aktörer.

I samhällets krisberedskapsförmåga ingår också förmågan att tillgängliggöra och nyttja förstärkningsresurser. Denna förmåga har emellertid ett antal brister som behöver åtgärdas. I föreliggande rapport konstaterar MSB att:

- det behövs metoder för att kontinuerligt identifiera behovet av förstärkningsresurser,
- metoder för att snabbt kunna få en överblick över samhällets förstärkningsresurser behöver utvecklas,
- samverkan mellan samhällets sektorer när det gäller långsiktiga frågor som utveckling, kostnadsfördelning och merutnyttjande av resurser måste förbättras,
- vissa statliga förstärkningsresurser är föråldrade,
- myndigheter bör tillsammans med andra kunna ställa expertgrupper till ansvariga aktörers förfogande i krissituationer,
- frågor om resursfördelning och prioritering av knappa resurser måste förberedas och övas,
- frivilligengagemanget bättre måste tas tillvara och de specifikt utbildade frivilliga bör få en ökad tillgänglighet i krishanteringssystemet.

Med utgångspunkt i bl.a. slutsatserna ovan föreslår MSB att ett framtida system för samordning av förstärkningsresurser ska innehålla processer och funktioner som kan identifiera behov av, beskriva, utveckla och administrera samt hantera förstärkningsresurser.

1. Identifiera behovet av förstärkningsresurser

Det är viktigt att kommuners och myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalyser sätter fokus på behoven av resurser. MSB kommer att nyttja sin föreskriftsrätt för att tydliggöra att risk- och sårbarhetsanalyserna på ett klart sätt redovisar kommunens förmåga att hantera krissituationer i fred.

Gemensamma fora i form av konferenser, seminarier och utbildningar ska utvecklas. I dessa ska aktörer i krisberedskapen vara delaktiga för att diskutera behov, rutiner för lån och utlåning av resurser samt olika utvecklingsfrågor som rör förstärkningsresurser.

2. Beskriva, utveckla och administrera resurser

Förmågan hos olika aktörer att erbjuda och efterfråga förstärkningsresurser måste bli bättre. Utgående från länsstyrelsens sammanhållande ansvar inom sitt geografiska område föreslår MSB att länsstyrelserna initierar samverkansfora inom länet när det gäller stöd och förstärkningsresurser.

I syfte att underlätta sökningar i olika resursregister föreslår MSB att resurs-hållande aktörer i samverkan tar fram normer för hur förstärkningsresurser ska beskrivas i olika register. Samtidigt måste rutiner tas fram som reglerar hur begäran om sökning och avrop i olika resursregister ska gå till och hos vem en sådan begäran ska göras. MSB ska bygga ett nätverk med alla registerhållare för att utveckla sin roll som resursmäklare i samband med krissituationer i samhället.

För att säkerställa att samhället har tillgång till funktionell utrustning och välutbildad personal i krissituationer ska processer för att kvalitetssäkra resurserna tas fram. I samband med övningsverksamhet kan detta testas.

I fråga om utveckling av förstärkningsresurser föreslår MSB att de medel som kan frigöras när RUHB-materielen avskrivs får nyttjas för anskaffning av ny, behovsanpassad förstärkningsmateriel. MSB återkommer i frågan i budgetunderlaget.

3. Hantera resurser vid stora olyckor och extraordinära händelser

Med stöd av ett geografiskt informationssystem, GIS, kan samordnande myndigheter i samband med insats få en överblick av insatta resurser samt tillgången på andra tillgängliga resurser. Ett gemensamt GIS-system skapar möjligheter till överblick av tillgängliga resurser i krisberedskapen och en överblick av vilka resurser som är insatta i samband med stora olyckor eller extraordinära händelser. MSB avser utreda frågan om utveckling av ett sådant system vidare.

I en krissituation kan det bli konkurrens om knappa resurser. Länsstyrelserna har att verka för samordning och gemensam inriktning i nyttjandet av förstärkningsresurser och bör i sammanhanget förbereda och öva beslut om prioritering och inriktning av förstärkningsresurser inom länet. MSB ämnar se över möjligheterna att i förberedande syfte arbeta med inriktning och prioritering av statliga och internationella förstärkningsresurser.

Olika stödformer till aktörerna i samband med krissituationer måste utvecklas, såsom behovssammansatta expertgrupper som skapas genom nätverk bland kompetensbärande myndigheter och företag. Motsvarande funktioner för logis-

tik och administration bör skapas som stöd i samband med stora insatser av främst internationella förstärkningsresurser. MSB ska i sin samordnade roll vara sammanhållande för dessa stödfunktioner.

Frivilligt engagemang

Regeringen har många gånger framhållit att det frivilliga engagemanget har stor betydelse för arbetet med samhällets samlade säkerhet. Detta engagemang får sitt uttryck i de frivilliga försvarsorganisationerna, andra frivilliga organisationer och hemvärdet. Frivilligt engagerade människor är en stor förstärkningsresurs men deras uppgifter och förmågor måste tydliggöras, utvecklas och ges ökad tillgänglighet i krisberedskapen.

MSB föreslår att kommunerna själva övertar ansvaret för utbildning av sina frivilliga resursgrupper och att de frivilliga försvarsorganisationerna får i uppdrag att skapa regionala och nationella pooler med specialistkompetenser.

MSB ser det som angeläget att hemvärdets resurser kan nyttjas som förstärkning även i samband med andra situationer än bara räddningstjänst. För att öka tillgängligheten är det angeläget att hemvärnsförmågorna ökar till skälig nivå i alla typer av fredstida insatser. Hemvärnsbataljonerna bör dessutom utrustas med sådan teknisk utrustning att de kan kommunicera med civila enheter.

1. Bakgrund

Arbetet med samhällsskydd och beredskap måste ständigt utvecklas. Samhällets teknikberoende och sammanflätade tekniska system har ökat risken för avbrott och störningar i samhällsviktig verksamhet. Klimatförändringar ställer delvis nya krav på anpassning och planering men kan också göra effekterna av olyckor och extraordinära händelser större och allvarligare. Det är inte rimligt att alla aktörer i krishanteringssystemet ensamma ska ha tillräckliga resurser för att hantera sådana större händelser.

Tidigare fanns totalförsvarets samlade resurser att tillgå som stöd och förstärkning för samhället att hantera stora olyckor eller extraordinära händelser. I takt med samhällets utveckling och en ny syn på totalförsvaret har mycket av dessa resurser försvunnit, övergått till andra aktörer eller blivit förlegade. I en utvecklad krisberedskap, där aktörerna arbetar i andra konstellationer än tidigare och där ledningsstrukturen förändrats, behövs en strategi för samordning av resurser för att hantera stora olyckor och extraordinära händelser. Det handlar på sikt om att samhället genom i första hand staten anpassar sina förstärkningsresurser så att de blir så användbara och kostnadseffektiva som möjligt, men också att de resurser som finns i samhället i stort kan nyttjas av den som behöver dem.

1.1 Uppdraget

Regeringen ger i beslut 2009-07-02, Fö 2009/1451/SSK, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att:

”lämna förslag till en strategi för systemet med förstärkningsresurser vid större olyckor och extraordinära händelser utifrån gällande regelverk. Om eventuella brister uppmärksammas i systemet med förstärkningsresurser ska myndigheten lämna förslag om hur dessa brister bör åtgärdas. En hotbildsanalys ska redovisas för att beskriva vilka olika slags händelser som kan vara resurskrävande och vilka typer av resurser som i sådana fall kan behövas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska i arbetet inhämta berörda aktörers synpunkter. Kostnader för eventuella förslag ska redovisas samt hur dessa förslag ska finansieras.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska påbörja avvecklingen av de andningsskydd som inte längre bedöms vara användbara.”

Vad gäller uppdraget om andningsskydd har denna avveckling inletts.

1.2 Tolkning och avgränsningar

Uppdraget från regeringen omfattar en rad stora frågor. Ambitionen med denna rapport är att lägga grunden för det långsiktiga arbete som krävs för att säkerställa samhällets möjligheter att ha tillgång till förstärkningsresurser för större olyckor och extraordinära händelser och därmed skapa ett fungerande system med förstärkningsresurser. Rapportarbetet har inriktats på att beskriva de delar som bör belysas i det fortsatta arbetet, inklusive de aktörer som är relevanta när man talar om ett system för förstärkningsresurser.

I uppdraget ligger att redovisa en hotbildsanalys ”för att beskriva vilka olika slags händelser som kan vara resurskrävande och vilka typer av resurser som i sådana fall kan behövas.” För att kunna ge en bild av resursbehovet krävs en genomarbetad hotbilsbedömning och en ordentlig genomlysning av kommunernas behov av förstärkningsresurser. MSB ska enligt myndighetens instruktion ”i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga.” MSB ser arbetet med hotbildsanalys som en av flera metoder i arbetet med att identifiera och analysera hot, risker och sårbarheter, och avser att under kommande år utveckla metodiken inom detta område. Den hotbildsanalys som levereras i samband med detta regeringsuppdrag är därför en mycket kortfattad övergripande strategisk hotbildsanalys. En mer specifik analys kopplad till frågan om förstärkningsresurser och vilka resurser som behövs vid olika typer av händelser har inte varit möjlig att genomföra inom detta uppdrag, men bör vara en naturlig fortsättning på uppdraget.

En nationell strategi för förstärkningsresurser måste omfatta hela samhället med dess tre sektorer; offentlig sektor, näringslivet och ideell sektor, samt möjligheterna att få internationellt stöd via olika organisationer och mekanismer. Den korta tid som stått till förfogande för uppdraget har begränsat möjligheterna att diskutera med alla parter som bör involveras i ett system för förstärkningsresurser. Med näringslivets aktörer har dialog bara inletts, medan inga kontakter tagits med landstingen. Särskilt kommunerna bör prioriteras vad gäller kontakter i ett fortsatt arbete, med hänsyn till deras centrala roll i samhällets krisberedskap.

Regeringen har många gånger framhållit att det frivilliga engagemanget har stor betydelse för arbetet med samhällets samlade säkerhet. I den senaste frivilligutredningen¹ pekar utredaren bl.a. på det frivilliga engagemanget som stöd till samhällets krisberedskap och konstaterar samtidigt att det är ett kostnads-

¹ SOU 2008:101 Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet

effektivt sätt att lösa personalbehov vid krissituationer. Utifrån tidigare arbeten i Krisberedskapsmyndigheten med de frivilliga försvarsorganisationerna konstateras här att dessa är en mycket viktig del vad gäller personella förstärkningsresurser. Hemvärnet ska enligt regeringen fortsatt vara en viktig aktör avseende samhällets krishantering.² Rapporten lämnar därför förslag på hur frivilligas engagemang och Hemvärnets verksamhet kan utvecklas.

I ett system för förstärkningsresurser bör det finnas förmåga att vid behov också kunna nyttja internationella förstärkningsresurser på ett effektivt sätt. Eftersom Försvarsdepartementet för närvarande ser över möjligheterna att utreda frågan om mottagande av internationellt stöd under nästa år, begränsas denna rapport till att i en bilaga visa de internationella sammanhang där Sverige samarbetar kring förstärkningsresurser.

MSB anser att arbetet med att driva frågan om bättre nyttjande av förstärkningsresurser ligger väl inom MSB:s uppdrag. Det är för tidigt att redovisa om det krävs regeländringar eller andra åtaganden från regeringens sida. Om detta behövs avser MSB att återkomma till regeringen.

1.3 Definitioner

Strategi: Termen strategi används i detta arbete i betydelsen långsiktigt övergripande tillvägagångssätt.

System: "Systemet med förstärkningsresurser" som uppdraget talar om kommer i redovisningen oftast att benämnas "systemet". Med detta avses den del av krisberedskapen som hanterar förstärkningsresurser, och som för detta syfte innehåller ett antal delar (aktörer, strukturer, regler o.s.v.)

Förstärkningsresurs är i denna redovisning ett element som ökar styrkan och effektiviteten i arbetet med att hantera och minimera konsekvenserna av stora olyckor och extraordinära händelser. Det kan handla om att förstärka eller stödja en verksamhet med speciell kompetens eller speciell materiel och/eller att öka mängden av tillgängliga resurser. Förstärkningsresurser kan vara materiel och/eller personal.

² Regeringens proposition 2008/09:140; Ett användbart försvar

1.4 Genomförande

Strategin har utvecklats utifrån redan gjorda arbeten inom ämnesområdet i de tidigare myndigheterna Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten samt MSB:s egna tidigare gjorda arbete inom ämnesområdet. Detta har sedan kompletterats i vissa delar, bl.a. genom fördjupade kontakter och samtal med ett antal centrala myndigheter, kommuner, länsstyrelser och företrädare för ideella organisationer. Viss information har samlats in via enkäter till samverkansområdena, och i Försvarmaktens fall via en hemställan om underlag.

1.5 Läsanvisning

I kapitel 2 finns en beskrivning av gällande ansvarsförhållanden vid olyckor och extraordinära händelser. I kapitel 3 finns en strategisk hotbildsanalys och en beskrivning av de händelser som kan generera behov av förstärkningsresurser. I kapitel 4 identifieras ett antal brister i krisberedskapen vad gäller hanteringen av förstärkningsresurser.

Kapitel 5 behandlar den strategi för förstärkningsresurser som regeringen efterfrågar. Kapitlet ger förslag på åtgärder för samordning och utveckling av samhällets förstärkningsresurser.

Kapitel 5 handlar om frivilliga som personella förstärkningsresurser och hemvärnet som en resurs i krisberedskapen.

I bilaga 1 ges exempel på de materiella förstärkningsresurser som finns hos några av de centrala myndigheterna samt näringslivet. Bilaga 2 beskriver de frivilliga försvarsorganisationerna. Bilaga 3 beskriver organisationer och arbeten kring internationella förstärkningsresurser.

2. Ansvar och roller

I detta kapitel beskrivs de ansvarsförhållanden som gäller i samband med stora olyckor och extraordinära händelser. Dessa förhållanden är grundläggande byggstenar för ett system för förstärkningsresurser.

Hur samhället ska hantera stora olyckor och extraordinära händelser regleras bl.a. i lagen om skydd mot olyckor, LSO³, och lagen om extraordinära händelser.⁴ Grundläggande i ett system för förstärkningsresurser är den utvidgade ansvarsprincipen, vilket innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer har motsvarande ansvar under krissituationer men också att initiera och bedriva samverkan med andra aktörer. Den gällande ordningen kan beskrivas enligt nedan.

2.1 Enskilda individer

Enligt LSO har enskilda individer en skyldighet att varna och tillkalla hjälp i samband med olyckor. I förarbetena till lagen framhålls att den enskilde har det primära ansvaret för att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av dessa.

Genom tjänsteplikt kan personer ur allmänheten anlitas vid en räddningsinsats. Tjänsteplikten innebär att den som under kalenderåret fyller lägst 18 och högst 65 år är skyldig att på anmodan av räddningsledaren medverka i räddningstjänst i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det.

Genom ingrepp i annans rätt kan räddningsledaren vidare använda annans egendom i den mån det är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt.

2.2 Företag och organisationer

För företag och organisationer finns inte något direkt utpekat ansvarstagande utöver det självklara att säkra sin egen verksamhet och egendom efter bästa förmåga. Ansvaret är med andra ord kopplat till den verksamhet man bedriver.

³ Lag(2003:778) om skydd mot olyckor

⁴ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

2.3 Kommuner och landsting

Kommunen ansvarar för att dess verksamhet i de delar som inte tål avbrott alltid kan upprätthållas. För att detta ska vara möjligt ska kommunen dels förebygga störningar i den egna verksamheten genom att minska sårbarheten i denna, dels förbereda sig så att man kan hantera en extraordinär händelse när den inträffar.

Kommunen ansvarar för det särskilda resursbehov som uppstår i samband med en extraordinär händelse. Vissa tänkbara händelser kräver dock så omfattande resurstillskott att detta inte rimligen kan tillgodoses av kommunen själv. Eftersom det är fråga om särskilda behov som aktualiseras vid få tillfällen eller i bästa fall aldrig, är det inte möjligt för kommunen att hålla alla typer av resurser som skulle kunna behövas vid en extraordinär händelse i beredskap.

Kommunallagens kompetensbestämmelser innebär att en kommun endast får verka mot sina egna kommuninvånare. Genom en särskild bestämmelse i lagen om extraordinära händelser, kan emellertid en kommun bistå en annan som drabbats av en extraordinär händelse och begär hjälp. Det finns dock ingen skyldighet för en kommun att lämna bistånd till en annan kommun. Det är emellertid möjligt för två kommuner att förbereda biståndet genom avtal om vad som ska omfattas och hur biståndet ska ges. Det som framgår ovan gäller också för ett landsting.

Det kommunala ansvaret i samband med stora olyckor handlar om räddningstjänst i enlighet med LSO. Stor praktisk betydelse har räddningsledarens möjlighet att anmoda en statlig myndighet eller en kommun att delta i en räddningsinsats med personal och egendom. Skyldigheten föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Bestämmelsen tillämpas t.ex. när räddningstjänsten i en kommun behöver förstärkning från en annan kommun eller från Försvarsmakten i samband med en insats som kräver mycket resurser.

Kommunens krisledningsnämnd har inte i samband med extraordinära händelser samma möjligheter som räddningsledaren, i samband med räddningstjänst, att anmoda statliga myndigheter att bistå med resurser.

2.4 Länsstyrelser

Länsstyrelsen ska verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas avseende krisberedskapen i länet. Inom ramen för sitt geografiska områdesansvar ska länsstyrelsen vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer som t.ex. kommuner, landsting och näringslivet och den nationella nivån. Länsstyrelsen bör verka för att ett samarbete mellan kommunerna kommer till stånd avseende bistånd med förstärkningsresurser.

Efter beslut av regeringen ska länsstyrelsen kunna prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Berör en räddningsinsats mer än en kommuns område, ska länsstyrelsen eller länsstyrelserna enligt LSO bestämma vem som ska leda insatsen, om inte räddningsledarna från de berörda kommunerna själva har bestämt det. I fråga om omfattande räddningsinsatser har regeringen i Förordningen om skydd mot olyckor föreskrivit att en länsstyrelse får ta över räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna.

2.5 Centrala myndigheter

Regeringen har det övergripande ansvaret för medborgarnas säkerhet och trygghet och för att det finns en god krisberedskap i det svenska samhället. I den utsträckning som ansvaret för en viss uppgift inte ligger på någon särskild aktör och det inte heller är lämpligt att den gör det ska staten, om uppgiften är av betydelse för krisberedskapen, ta ansvar för den. Staten kan bidra med förstärkningsresurser till kommuner och landsting genom att befintliga resurser hos statliga myndigheter görs tillgängliga och genom att en särskild beredskap med materiel byggs upp för olika typer av resurskrävande händelser.

Ansvarsprincipen innebär att myndigheterna själva ska ha en organisation som också är riggad för att klara av verksamheten vid en eventuell krissituation. Det finns ofta ett behov av att den som är ansvarig för en verksamhet samverkar, såväl inom sin sektor som utanför, för att kunna lösa uppgiften. Därför innebär ansvarsprincipen också ett ansvar för varje aktör att samarbeta med andra för att hantera och lösa krissituationer.

I fråga om omfattande räddningsinsatser får regeringen enligt LSO föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Regeringen har också pekat ut några myndigheter som ansvariga för statlig räddningstjänst i vissa situationer, såsom fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst m.fl.

Myndigheter har resurser anpassade för den egna verksamheten men även resurser för att kunna hantera störningar. Utöver detta har vissa myndigheter ett lagstadgat ansvar för viss beredskapsverksamhet. Dessa resurser ska också vara tillgängliga för andra i krishanteringssystemet.

Regeringen har gett MSB en central roll när det gäller krishanteringssystemets tillgång till resurser. Enligt sin instruktion ska myndigheten ”ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser”. Myndigheten har på ett antal platser i landet regionala depåer med förstärkningsmateriel för bistånd till den kommunala räddningstjänsten vid bl.a. stora skogsbränder, översvämningar och oljeutsläpp. Enligt sin instruktion ska MSB också

”se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att

- 1. samordna krishanteringsåtgärderna*
- 2. samordna information till allmänhet och media*
- 3. effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser*
- 4. samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.”⁵*

Försvarmaktens resurser kan nyttjas som förstärkning i samband med räddningstjänst och annan krishantering. Förordningen om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet reglerar detta då annan lag eller förordning inte reglerar sådant stöd.⁶

Enligt överenskommelsen mellan Svenska Kommunförbundet och staten om kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem⁷ ska kommunerna förvara, vårda och underhålla den material för räddningstjänsten vid höjd beredskap, som ställs till kommunernas förfogande av staten. Kommunerna har rätt att använda materien i den fredstida verksamheten enligt särskilda riktlinjer. På senare år har Räddningsverket gjort bedömningen att det inte finns behov av att på detta sätt hålla särskild materiel för höjd beredskap. En omställning pågår med syfte att dels utrangera materiel som inte längre har ett värde, dels ställa övrig materiel till kommunernas förfogande för användning vid och beredskap för stora olyckor och extraordinära händelser.

Kommunerna kan inte i samband med extraordinära händelser anmoda statliga myndigheter att bistå men de statliga myndigheterna kan emellertid erbjuda sina tjänster och resurser.

⁵ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁶ Förordning (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet

⁷ Regeringsbeslut den 17 juni 2004, dnr Fö 2003/2001/Civ nr 10

3. Risk och hotbild

Detta kapitel ger en övergripande bild av de risker och de händelser som kan generera behov av förstärkningsresurser.

3.1 Strategisk hotbildsanalys^s

På en övergripande global nivå finns ett antal trender, som beroende på hur de kombineras, kan ge upphov till olika händelser och utvecklingsförlopp, både utanför och innanför Sveriges gränser.

Miljöpåverkan och klimatförändringar utgör de kanske allvarligaste globala hoten mot människors säkerhet. Vad gäller risken för terrorattentat bedöms den för Sveriges del i dagsläget vara låg, men hotbilden kan snabbt förändras, vilket gör att beredskap måste finnas även för denna typ av händelser.

Samhällets ökade beroende av effektiv informationshantering och fungerande informationssystem ställer höga krav på säkerhet, inklusive informationssäkerhet. Informationssamhället har ett flertal fördelar, men den nya tekniken ökar generellt sett sårbarheten i samhället och särskilt avseende de samhällsviktiga verksamheterna. Detta gäller inte minst det starka beroendeförhållande som finns mellan el- och IT-system inom samtliga organisationer och institutioner i samhället. Även transportsektorn är beroende av fungerande el- och IT-system. I nuläget kan den pågående pandemiska influensan ytterligare förvärra en redan ansträngd situation, och få konsekvenser och spridningseffekter som vi ännu inte kan förutse vidden av.

3.2 Händelser med stora insatsbehov

Utifrån en hotbildsanalys som inkluderar de hot och risker som nämnts ovan är det viktigt att identifiera de händelser som kan komma att kräva stora insatser och förstärkningsresurser. Nedan ges exempel på ett antal händelser som kan bli följden av att ett eller flera av de framtida hoten realiseras. Exempelen redovisas uppdelade på sådana händelser som kan sägas vara olycksrelaterade, dvs. medföra plötsliga skador på människor, egendom och miljön, respektive extraordinära händelser.

^s MSB har nyligen påbörjat arbetet med att analysera hot, risker och sårbarheter i samhället på en övergripande nivå, och ett första steg är att publicera en årsrapport. Avsnitt 3.1 bygger på detta arbete.

Exempel på olycksrelaterade händelser

- Större naturolyckor/större naturhändelser (t.ex. omfattande ras, skred, översvämningar och jordbävningar)
- Dammbrott med flodvågor
- Kärnenergiolyckor och andra RN-händelser
- Stora utsläpp av biologiska och kemiska ämnen samt oljeutsläpp
- Omfattande skogsbränder, andra ytbränder och bränder i känsliga anläggningar
- Andra stora olyckor som kräver statlig räddningstjänst; t.ex. laviner (fjällräddning/polis), flygolyckor (flygräddning/Sjöfartsverket), sjöolyckor (sjöräddning/Sjöfartsverket), utsläpp till sjöss (miljöräddning/Kustbevakningen)

Ovanstående händelser kräver primärt räddningsinsatser i form av professionell personal och utrustning. Experter och specialutrustning kan dessutom vid vissa tillfällen behöva tillföras från utlandet. Gränsöverskridande samverkan kan behövas och används också frekvent inte minst inom statlig räddningstjänstverksamhet.

Vid mycket stora olyckor som sällan inträffar kan stora delar av samhället komma att drabbas. Då kan det behövas större förstärkning av räddningsutrustning än vad som finns tillgängligt regionalt och kanske även nationellt. Stora utrymningar och omflyttningar kan i extrema situationer behöva ske med tillhörande problem med förläggning och försörjning av befolkning. Sjukvården kan bli överbelastad. Saneringsexperter och saneringsresurser kan behöva tillföras. Olyckorna kan ge konsekvenser på samhällets infrastruktur som i sin tur behöver åtgärdas snabbt för att samhället ska fungera.

I Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, definieras en extraordinär händelse enligt nedan

Med extraordinär händelse avses i denna lag 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.

Dessa krissituationer kan orsaka svåra störningar i samhällets infrastruktur och funktionalitet och kräver insatser från många olika samhällsviktiga verksamheter. Liksom svåra olyckshändelser kräver dessa händelser åtgärder från fler aktörer i samhället än enbart räddningstjänsten. Detta gäller särskilt vid omfattande naturhändelser samt terrorhandlingar. Hälso- och sjukvården kan dessutom bli hårt belastad. Stora behov av röjnings- och reparationsinsatser kan även uppstå liksom problem med livsmedelsförsörjning m.m.

Exempel på extraordinära händelser

- Extrema vädersituationer som oväder med isbildning, långvarig och sträng kyla eller långvarig och intensiv värmeperiod med svår torka
- Smittspridning som pandemier, epizootier och zoonoser
- Antagonistiska aktioner, t.ex. med användning av CBRN-ämnen
- Omfattande störningar i elförsörjningen eller elektriska kommunikationer, eller en kombination av störningar i el- och telekommunikationerna
- Organiserad brottslighet riktad mot demokrati och grundläggande värden
- Omfattande upplopp, sabotage och skadegörelse.

4. Brister i krisberedskapen

I detta kapitel tecknas en bild av de brister i dagens hantering av stora olyckor och extraordinära händelser som bör tas omhand i det utvecklade system för förstärkningsresurser som följer i kap 5.

I arbetet med samhällsskydd och beredskap finns inget ensat nationellt system för hur förstärkningsresurser ska kunna bli tillgängliga i samband med stora olyckor och extraordinära händelser. I första hand tillgodoses behoven av förstärkningsresurser lokalt genom t.ex. samarbete mellan kommuner, frivilligorganisationer och företag inom länet. Så långt möjligt konkretiseras samarbetet genom avtal och överenskommelser. För räddningstjänstinsatser under höjd beredskap har staten ställt förstärkningsresurser till kommunernas förfogande.

Samhällets krisberedskapsförmåga består av ett antal delar, där förmågan att nyttja förstärkningsresurser är en del.

4.1.1 Behov av resurser

Kommuner har olika behov av resurser för att hantera stora olyckor beroende av vilka typer av verksamheter som bedrivs inom kommunen. Enligt LSO ska en kommun ha ett handlingsprogram för räddningstjänst där man ska ange målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Här ska också anges vilken förmåga och resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Kommunerna ska även ta till vara möjligheterna att nyttja varandras resurser för räddningstjänst. I samband med räddningstjänstinsats har räddningsledaren enligt LSO befogenhet att anmoda enskilda, kommuner och myndigheter att delta om ordinarie verksamhet inte förhindrar detta. För specifika stora händelser har MSB att stödja kommunerna med den utrustning myndigheten förfogar över för bekämpning av farliga ämnen såsom oljeskydd, bekämpning av kemikalieolyckor, sanering och indikering, samt skydd för och bekämpning av naturolyckor såsom översvämningsskydd och skogsbrandbekämpning.

Kommuner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa kan påverka den egna verksamheten. Det finns emellertid inga krav på att analyserna ska visa på vilken förmåga man har att hantera extraordinära händelser eller vilka resurser som finns tillgängliga eller som man avser att skaffa sig. Inte heller behöver man redovisa vilka resurser som kan behöva tillföras utifrån.

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna är omfattande och tidskrävande processer. Som en del i arbetet kan olika scenarier användas för att belysa hur konsekvenserna av en händelse drabbar samhället vad gäller omfattning och tidsutdräkt. Många kommuner har bara hunnit arbeta med enstaka eller några prioriterade områden och det kommer att dröja innan man har en samlad bild

av risker, sårbarheter och behov stöd och resurser.⁹ Många gånger kan det vara enkelt att blunda för vissa typer av risker som inte bedöms realistiska utifrån kommunens perspektiv. Detta kan innebära att specifika behov av stöd och förstärkningsresurser aldrig kommer upp på agendan.

MSB konstaterar att

- metoder måste utvecklas för att kontinuerligt identifiera behovet av förstärkningsresurser.

4.1.2 Överblick av tillgängliga förstärkningsresurser

Kommunernas möjligheter att i samband med stora olyckor och extraordinära händelser ha en överblick av vad som finns att tillgå i samhället varierar. I samband med stora olyckor finns den av MSB driftade databasen RIB resurs att tillgå.

I det geografiska områdesansvaret ska kommunen bl.a. verka för att olika aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet. Detta innebär enligt kommunöverenskommelsen att kommunen ska vara sammankallande i ett krishanteringsråd där representanter för de lokala krisaktörerna (polis, landsting näringsliv m.fl.) medverkar. Berörda aktörer medverkar emellertid inte i den omfattning som skulle behövas för att uppnå samordning av beredskapsförberedelser där tillgången på förstärkningsresurser är en viktig del.

De resurser som olika myndigheter förfogar över i sin dagliga verksamhet och i samband med krissituationer och som kommuner i många fall skulle kunna nyttja som förstärkningsresurser är inte kända av kommunerna trots att myndigheterna enligt krisberedskapsförordningen ska samverka med kommunerna. Bilden av vilka resurser som finns hos näringsliv och frivilligorganisationer är ofta väldigt otydlig.

MSB konstaterar att

- förstärkningsresurser finns i många olika delar av samhället, men metoder för att snabbt kunna få en överblick över dessa behöver utvecklas.

4.1.3 Utveckling och kostnader för resurser

Utveckling av befintliga resursers prestanda och förmåga pågår idag inom enskilda myndigheter. Exempelvis genomför Sjöfartsverket prov med extra driv-

⁹ Kommunernas krisberedskap. Avstämning under uppbyggnadsperioden 2006 – 2009. SKL, MSB dnr 2009/5563:1

medelstankar på en av räddningshelikoptrarna för att öka dess prestanda. Vägverket har i samverkan med några andra myndigheter utrustat sina ledningsbandvagnar på ett sådant sätt att de kan nyttjas av flera aktörer som ledningsplattformar. Någon samlad bild för utveckling av resurser och för anpassning till samutnyttjande kan emellertid inte skönjas.

Ett antal myndigheter och kommuner har materiel och utrustning som är likartad och i många fall kompatibel. Varje resurshållare har att stå sina kostnader för drift och underhåll. Resurserna är till för att stötta samhället i samband med stora olyckor och krissituationer men det finns inte i systemet ett sammanhållet tänk när det gäller långsiktig utveckling och finansiering av resurserna.

MSB konstaterar att

- samverkan mellan samhällets sektorer när det gäller långsiktiga frågor som utveckling, kostnadsfördelning och merutnyttjande av resurser måste förbättras.

4.1.4 Modernisering av föråldrad utrustning

Delar av den RUHB-materiel (materiel för räddningstjänst under höjd beredskap) som staten innehar och som disponeras av kommunerna har i många stycken blivit föråldrad. Inga medel finns avsatta för att anpassa och rusta denna. Kommunerna kan få överta gammal utrustning från Försvarmakten som komplement till sin egen i syfte att stärka sin krishanteringsförmåga. Emellertid är denna utrustning i många fall mycket föråldrad och till och med skrotfärdig. Detta åsamkar kommunerna merkostnader för iordningsställande och reparationer. Dessa medel borde hellre satsas på ny utrustning.

MSB konstaterar att

- vissa statliga förstärkningsresurser är föråldrade och bör moderniseras eller avvecklas.

4.1.5 Stöd till ansvariga i samband med krissituationer

Stora olyckor och extraordinära händelser kan ske eller uppkomma i de mest oväntade situationer. Länsstyrelsen har att stötta sina kommuner i samband med kriser och vara den sammanhållande funktionen mellan de lokala aktörerna och den nationella nivån. I sammanhanget kan det behöva tillföras expertkunskap från andra aktörer inom länet eller från den nationella nivån. I samband med stora olyckor finns expertis att tillgå från MSB eller av MSB kontrakterade personer. Om räddningsinsats görs vid utsläpp av radioaktiva ämnen ska Strålskyddsmyndigheten ge råd och biträda med strålskyddsbedömningar.

Vid mer utdragna krissituationer kan det finnas ett behov av stöd från myndigheter i analys av den uppkomna situationen och dess möjliga utveckling. Om

händelsen kräver stora insatser av förstärkningsresurser kan logistiken och administrationen runt dessa bli ett problem, framför allt i samband med att internationella resurser nyttjas. När det gäller dessa typer av krissituationer finns inte stödet särskilt uttalat och organiserat. Det finns inte heller något system för att ha en sammanhållen överblick av insatta resurser.

MSB konstaterar att

- myndigheter måste utveckla förmågan att tillsammans med andra kunna ställa expertgrupper till ansvariga aktörers förfogande i krissituationer samt att utveckla ett system för överblick av insatta resurser.

4.1.6 Fördelning och prioritering av resurser

Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsledaren, i enlighet med LSO, vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom. I samband med extraordinära händelser finns inte dessa möjligheter. Dock kan det finnas ett behov av att prioritera och fördela begränsade resurser. Länsstyrelsen ska inom sitt geografiska områdesansvar kunna inrikta och prioritera statliga och internationella resurser som ställs till förfogande men först efter ett beslut av regeringen. Ansvarer inkluderar ett antal överväganden som kan vara svåra att göra i ett pressat läge.

MSB konstaterar att

- frågor om resursfördelning och prioritering av knappa resurser måste förberedas och övas.

4.1.7 Frivilliga

Det frivilliga engagemanget från olika organisationer varierar i kommunerna. Frivilliga ska vara ett komplement och ett stöd till kommunerna i deras verksamhet och i samband med händelser som påverkar många av kommunens invånare kan frivilliga vara ett stöd åt allmänheten. Som förstärkningsresurs i specifika befattningar kan frivilliga göra en bra insats om de har rätt utbildning för uppgiften.

Det koncept för frivilliga resursgrupper, FRG, som Krisberedskapsmyndigheten initierade har inte riktigt fått den utformning som var syftet¹⁰. FRG är en strukturerad form av samarbete mellan en kommun och de frivilliga. Gruppen ska bestå av frivilligkompetenser som kommunen har ett konkret behov av i sitt

¹⁰ KBM faktablad om FRG, mars 2006

Datum
2009-12-09

Diariernr
2009-10825

krishanteringsarbete. I samtal med kommunerna konstateras att de i många fall inte engagerat och utbildat frivilliga på det sätt som var syftet. MSB ger utbildningsuppdrag till de frivilliga försvarsorganisationerna och har då att i samverkan med avnämarna kvalitetssäkra utbildningarna. På grund av bristande underlag från kommunerna, vad gäller behovet, kan ingen kvalitetssäkring av de tänkta frivilligutbildningarna för kommunalt ändamål genomföras.¹¹

Statliga myndigheter har i många fall tagit vara på det frivilliga engagemanget och utvecklat processer för samverkan med frivilliga försvarsorganisationer. Affärsverket Svenska kraftnät, SvK, och Vägverket, VV, har t.ex. fått ett antal bandvagnar av Försvarsmakten som man rustat. Dess bandvagnar bemannas till största delen av förare utbildade inom frivilligorganisationer. SvK och VV utvecklar och kvalitetssäkrar dessutom frivilligutbildningarna i samverkan. Många andra myndigheter har i samband med krissituationer ett behov av förstärkning i sin operativa och/eller krisledande verksamhet. Emellertid har man inte kunnat peka på ett konkret behov av förmågor vad gäller specifika kompetenser eller numerär. Detta innebär att, i samband med en krissituation, kan behovet av frivilligkompetenser överstiga tillgången.

MSB konstaterar att

- frivilligengagemanget bättre måste tas tillvara, arbetsuppgifter och förmågor bättre definieras, och de specifikt utbildade frivilliga bör få en ökad tillgänglighet i krishanteringssystemet.

¹¹ Utbildningsuppdrag till de frivilliga försvarsorganisationerna under 2009 utifrån behov i samhällets krisberedskap (Utdrag ur bilaga till VL-protokoll nr 72/2008, Krisberedskapsmyndigheten)

5. Strategi för förstärkningsresurser

I detta kapitel föreslås syfte och ram för ett system för förstärkningsresurser. Kapitlet ger också förslag på åtgärder för samordning och utveckling av samhällets förstärkningsresurser.

5.1 Syfte och mål

Syftet med en strategi för förstärkningsresurser är att i arbetet med samhällsskydd och beredskap forma ett system för att samordna befintliga resurser och säkerställa att dessa kan nyttjas som förstärkning i samband med stora olyckor och extraordinära händelser. Systemet ska inte bara kunna tillhandahålla resurser vid en händelse utan även säkerställa och kvalitetssäkra resurser för ett framtida behov. För att mildra konsekvenserna i samhället i samband med olika typer av händelser som olyckor och krissituationer måste ett system för förstärkningsresurser kunna öka effekten i det operativa arbetet med själva olyckan eller händelsen och i krishanteringsarbetet.

Ett system med förstärkningsresurser bör ha en helhetssyn och omfatta olika händelser i hela hotskalan. Det måste bygga på en samverkan inom den offentliga sektorn och även mellan den offentliga sektorn, näringslivet och den ideella sektorn. Aktörerna i systemet måste kunna identifiera vilka resurser som kan behövas i olika typer av situationer. När behoven är identifierade måste dessa aktörer även kunna administrera tillgängliga resurser och även tillhandahålla dessa till de operativt ansvariga i samband med en händelse. Målet är att samordning och samutnyttjande kommer till stånd för att på ett optimalt sätt nyttja samhällets tillgängliga resurser och att undvika onödig lagring av materiel i depåer.

5.1.1 System för samordning av resurser

Ett system för samordning av förstärkningsresurser måste innehålla olika processer och funktioner som kan:

- Identifiera behovet av förstärkningsresurser,
- Beskriva, utveckla och administrera resurser,
- Hantera resurser vid stora olyckor och extraordinära händelser.

Styrande för hanteringen av förstärkningsresurser måste vara ansvarsprincipen med sin utvidgade innebörd om att initiera och bedriva samverkan. Det åligger därför berörda aktörer att inleda och/eller delta i processer för samverkan om och samordning av resurser. Kommuner har att samverka med det lokala näringslivet, organisationer och berörda företrädare för sektorsansvariga myndigheter. Länsstyrelserna har i sitt geografiska områdesansvar att verka för nöd-

vändig samverkan och samordning inom länet. De sektorsansvariga myndigheterna har att från sitt håll samverka med länsstyrelserna som geografiskt områdesansvariga men också med övriga statliga myndigheter, kommuner, organisationer och näringsliv.

Ett samordnat och väl fungerande system för att hantera och tillhandahålla förstärkningsresurser får inte vara en ersättning för de enskilda aktörerna i krisberedskapen att införskaffa egna resurser för att kunna hantera uppkomna stora olyckor och extra ordinära händelser.

5.2 Identifiera behovet av förstärkningsresurser

Samhällets förmåga att hantera stora olyckor och extraordinära händelser bygger framför allt på de resurser som ansvariga aktörer, i de flesta fall kommunerna, använder i sin dagliga verksamhet. Kommunens risk- och sårbarhetsanalys är därför fortsatt en viktig utgångspunkt för planeringen när det gäller kommunens tillgång till förstärkningsresurser. Det bör framgå av analyserna vilken förmåga man har att hantera allvarliga situationer och vilka behov av personal och materiel som måste tillgodoses vid olika typer av händelser. För de regionala och centrala myndigheterna gäller också att risk- och sårbarhetsanalyserna ska beskriva förmågan att hantera allvarliga situationer och då även redovisa behovet av förstärkningsresurser.

Samhällets totala behov av förstärkningsresurser behöver utredas. Det handlar om att analysera olika typer av händelser och i samverkan mellan aktörer i krishanteringssystemet komma fram till vilka typer och vilken mängd av resurser som måste finnas. Utgångspunkten är de lokala, regionala och nationella risk- och sårbarhetsanalyserna men också olika typer av resursdimensionerande scenarier. En viktig grund är bl.a. de scenarier som står att finna i Klimatutredningen.¹²

Kommunerna och länsstyrelserna måste i samverkan hitta former för samordning av befintliga resurser men också titta på möjligheterna till gemensamt införskaffande för att täcka specifika behov. Utöver detta ska förmågan att avropa och ta emot förstärkningsresurser från centrala myndigheter och internationellt utvecklas. När det är fråga om specifika resurser som inte ingår i den normala verksamheten bör en prövning göras om det är motiverat att bygga upp en beredskap i form av statliga förråd.

¹² Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter; Slutbetänkande av klimat- och sårbarhetsutredningen; SOU 2007:60

Staten behöver ta ett ansvar för att samhället har tillgång till sådana resurser som kommuner rimligtvis inte kan förväntas hålla på grund av händelsens komplexitet och omfattning. Dessa specifika förstärkningsresurser som finns inom vissa myndigheter måste också bli föremål för behovsanalys, utveckling, delat ansvar mellan myndigheter samt eventuell avveckling. För- och nackdelarna med att staten håller egna resurser istället för att köpa eller hyra dem på en privat marknad måste i det sammanhanget övervägas, liksom möjligheten att nyttja internationella resurser. I analysarbetet måste även ingå frågor om utveckling av systemet med de statliga förstärkningsresurser som MSB disponerar för hantering av CBRN-ämnen och naturolyckor.

Behovet och utvecklingen av förstärkningsresurser ska vara föremål för regelbundna samverkansmöten mellan aktörer i krishanteringssystemet. Det kan handla om specifika ämnesområden eller mer generella resursbehov.

5.2.1 Förslag till åtgärder

Kommunernas och myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalyser är centralt för att sätta fokus på behoven av förstärkningsresurser. Här kommer MSB nyttja sin föreskriftsrätt för att tydliggöra att risk- och sårbarhetsanalyserna på ett klart sätt redovisar kommunens förmåga att hantera kris-situationer i fred. Analyserna ska också redovisa vilka resurser som finns för att hantera redovisade krissituationer.

Gemensamma fora i form av konferenser, seminarier och utbildningar skall utvecklas. I dessa skall aktörer i krisberedskapen vara delaktiga för att diskutera behov, rutiner för lån och utlåning av resurser samt olika utvecklingsfrågor som rör förstärkningsresurser.

Resursdimensionerande scenarier kan behöva utvecklas. Som komplement till de scenarier som används i samband med arbetet med bedömningar av samhällets krisberedskapsförmåga kan det finnas anledning att utarbeta några specifika scenarier inriktade mot tillgång och efterfrågan på förstärkningsresurser. Väl utvecklade scenarier ska kunna anpassas till lokala och regionala förhållanden över hela landet i samband med samverkanskonferenser och utbildningar.

5.3 Beskriva, utveckla och administrera resurser

Det är viktigt att de resurser, både personella och materiella, som kan göras tillgängliga i samband med händelser finns beskrivna på ett sådant sätt att mottagande part vet vad man får och hur resurserna kan nyttjas i olika situationer. Det är också viktigt att inblandade aktörer kan hålla reda på resurser före och under en händelse samt i samband med återställande av nyttjade re-

surser. För dessa syften kan ett geografiskt informationssystem, GIS, vara ett effektivt verktyg.

5.3.1 Beskrivning av förstärkningsresurser

Om resurser ska listas i register måste dessa innehålla information om vilka prestanda respektive produkt har och vilka förmågor personella resurser besitter. En klassificering av resurser innebär att aktörerna i samverkan tar fram normer för vad som ska krävas av olika typer av förstärkningsresurser var för sig eller infogade i ett större system. Normering och beskrivning av förstärkningsresurser är en viktig förberedelse innan resurserna sätts in i skarpt läge. Denna process är viktig för att uppnå optimal effekt i nyttjandet av resurserna samt att vid behov kunna åstadkomma ersättning och utbytbart både vad gäller materiel och personal. I resursbeskrivningarna måste också finnas restriktioner för hur resurserna får användas.

5.3.2 Register

Aktörerna i krishanteringssystemet har i regel datorbaserade register över sina tillgängliga resurser. En mycket viktig funktion i ett system för förstärkningsresurser är möjligheten att kunna göra sökningar och avrop i olika typer av register hos olika resurshållare. I detta sammanhang är det viktigt att också ha aktuella uppgifter om vilka förstärkningsresurser som kan efterfrågas genom internationella arrangemang. Det finns ingen anledning att bygga upp ett gemensamt nationellt register för samtliga förstärkningsresurser då detta skapar ett merarbete och en merkostnad för uppdatering och drift.

I kommunala räddningstjänster och tekniska förvaltningar finns mycket materiel för den dagliga verksamheten. Viss materiel lagerhålls också för att vara ett stöd i mer omfattande och krävande situationer. Samverkan inom kommuner och mellan kommuner är ett sätt att säkerställa förstärkningsresurser om besvärliga situationer eskalerar. Denna samverkan bygger ofta på personliga kontakter.

Inom vissa verksamheter med ett uttalat beredskapsansvar kan finnas specifika register. Inom t.ex. elberedskapen ska Svenska Kraftnät lagerhålla förstärkningsresurser för reparation av elnätet och kunna ställa dessa resurser till elbranschens förfogande. Företag inom elbranschen kan via elsamverkansledningarna avropa resurser genom den gemensamma databasen SUSIE (Stöd under störning i elförsörjningen). Denna möjlighet finns även för kommuner och myndigheter.

I samband med räddningsinsatser finns den samlade nationella resursdatabas RIB-Resurs att tillgå. Denna databas drivs och underhålls av MSB på regeringens uppdrag. Experter och utrustning kan genom databasen sökas i hela landet,

i valfri kommun eller inom en viss radie från den inträffade händelsen där resurserna behövs.

Andra myndigheter har att registrera andra typer av resurser i samhället som t.ex. fordon och körkort. Transportstyrelsens trafikregister innehåller alla typer av fordon och där finns uppgifter på geografisk placering och kapacitet. I detta register finns alltså uppgifter om fordon som kan fungera som förstärkningsresurser vid stora olyckor eller i extraordinära händelser. Pliktverket har också centrala register över sjukvårdspersonal och pliktig personal.

Utöver myndighetsspecifika register finns bland frivilligorganisationer register över utbildade medlemmar. Vissa organisationer har också skapat speciella kompetensregister där kommuner och myndigheter m.fl. kan göra sökningar efter olika typer av förmågor.

5.3.3 Förmågeutveckling

Ett system för förstärkningsresurser måste även innehålla verksamheter som sysslar med utveckling av resursernas prestanda och förmåga. Tidigare har nämnts Sjöfartsverkets prov för att öka prestanda för räddningshelikoptrar. Sjöfartsverket har även ett ansvar att i samverkan med andra myndigheter och kommuner utveckla konceptet RITS (räddningsinsats till sjöss) som avser specialresurser för rökdykning och kemdykning vid sjöräddning respektive miljöräddning till sjöss. Utifrån påvisade behov kan motsvarande specialresurser utvecklas i samverkan mellan statliga, kommunala och privata aktörer för liknande eller helt andra ändamål.

Förmågeutveckling av personella resurser innebär att fast anställd personal kompletterings- och vidareutbildas. Motsvarande möjligheter ska också erbjudas de frivilliga som bemannar olika typer av befattningar i krisberedskapen. Materiella resurser kompletteras för att kunna merutnyttjas i fler typer av insatser och av fler aktörer i olika typer av situationer.

Utifrån olika typer av krissituationer nationellt och internationellt eller ett förändrat omvärldsläge ska aktörerna i systemet kunna utveckla nya förmågor och arbetsmetoder samt föreslå och planera för nyanskaffning av materiella resurser, enskilt eller i samverkan. I sammanhanget bör behov kopplade till förändringar i klimatet beaktas.

5.3.4 Utbildning och övning

Ansvariga aktörer har att säkerställa sina resursers kvalitet och uthållighet genom olika typer av utbildningar, träningar eller interna övningar. För att skapa säkerhet i ett system för förstärkningsresurser vad gäller lån av varandras och samutnyttjande av disponibla resurser måste övningar såväl nationellt som

regionalt och lokalt ha moment som omfattar förstärkningsresurser. Detta gäller framför allt logistik och kompatibilitet i samutnyttjade resurser.

En viktig del i utbildnings- och övningsområden är tillgången på utbildningsplattformar i form av skolor och övningsfält. För detta ändamål besitter för närvarande Försvarsmakten god kapacitet på övningsfält och terräng.

5.3.5 Förslag till åtgärder

Förmågan hos aktörerna i krisberedskapen att efterfråga och erbjuda förstärkningsresurser måste bli bättre. Bristande kunskap om och förståelse för varandras roller och ansvar i krisberedskapen gör att aktörerna inte känner till vilka resurser som finns och hur man kan efterfråga dessa. Länsstyrelsen ska avseende krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris och verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. I och med att kommunerna har svårt att få med alla berörda aktörer i sina krishanteringsråd föreslår MSB att länsstyrelserna initierar andra former av samverkansforum inom länet när det gäller stöd och förstärkningsresurser.

Länsstyrelsen ska också i samband med övnings- och utbildningsverksamhet informera om andra aktörers ansvar, roller och arbetsmetoder samt betona vikten av samverkan med dessa för att öka möjligheterna att få tillgång till förstärkningsresurser.

I syfte att underlätta sökning i register måste de aktörer som har register, med lämpliga resurser att använda i samband med stora olyckor och extraordinära händelser, i samverkan arbeta fram normer för hur resurser ska beskrivas i de olika registren. Samtidigt måste rutiner tas fram som reglerar hur begäran om sökning och avrop i olika resursregister ska gå till och hos vem en sådan begäran ska göras. MSB ska bygga ett nätverk med alla registerhållare för att utveckla sin roll som resursmäklare i samband med krissituationer i samhället. MSB ska kunna stödja aktörer genom att förmedla kontakten till dem som har tillgång till olika register och de som kan ställa efterfrågade resurser till förfogande.

Alla resurser som kan betecknas som förstärkningsresurser måste kvalitetssäkras. För att säkerställa att samhället har tillgång till funktionell utrustning och välutbildad personal i krissituationer ska processer för att kvalitetssäkra resurserna tas fram. Aktörer som har ett resursansvar ska ha huvudansvaret i processen och andra relevanta aktörer ska ha möjlighet att framföra synpunkter i frågan. Det gäller att kvalitetssäkra funktionalitet och driftsäkerhet i materiel samt utbildningar av främst specialistpersonal och tillkommande frivilligpersonal.

I de centrala samverkansövningar som MSB genomför måste även moment för hantering av förstärkningsresurser planeras in. Det handlar inte bara om att öva samverkan mellan olika ledningsplatser. Det handlar också om praktiska moment med logistik och de transportproblem som kan uppstå i samband med naturhändelser. Vidare bör också det praktiska arbetet med att koppla ihop tekniska system övas.

Den RUHB-materiel (materiel för räddningstjänst under höjd beredskap) som staten innehar avser MSB avveckla under en 5-årsperiod. Vad gäller utveckling av förstärkningsresurser föreslår MSB att medlen som därmed frigörs nyttjas för anskaffning av sådan förstärkningsmateriel som kan nyttjas i samband med stora olyckor och extraordinära händelser. Det kan vara sådan materiel som kommuner rimligen inte kan investera i och som bedöms kunna ge ett avgörande bidrag till att hantera olika typer av händelser. MSB återkommer i frågan i budgetunderlaget.

5.4 Hantera förstärkningsresurser

5.4.1 Organisatoriska aspekter

I systemet måste finnas funktioner, regionalt och nationellt, som på ett tidigt skede i samband med stora olyckor och extraordinära händelser snabbt skaffar sig en bild av läget och vid behov kan förbereda ett arbete med att ställa förstärkningsresurser till förfogande. De resurser som betecknas som förstärkningsresurser bör även kunna tillgängliggöras i det vardagliga arbetet. Genom att respektive tjänsteman i beredskap, TIB, eller motsvarande, har tillgång till uppgifter om dessa resurser ökar förutsättningarna för en kort reaktionstid i samband med större händelser.

I en krissituation kan det bli konkurrens om knappa resurser. Prioritering av begränsade resurser kan vara en mycket svår fråga att hantera i samband med stora olyckor och extraordinära händelser, och kan leda till konflikter. I förberedande samverkansprocesser lokalt och regionalt förebygger man i möjligaste mån svåra ställningstaganden i samband med krissituationer.

Med ett centralt administrerat GIS-system kan alla resurshållare regelbundet anmäla sina resurser genom att registrera det som kan ställas till förfogande till aktörerna i krisberedskapen. På detta sätt kan alltid tillgängliga resurser avläsas i systemet och tillkommande resurser i samband med insatser kan registreras efter hand. GIS-systemet måste omgärdas att ett regelverk som säkerställer dess funktionalitet.

Drift och underhåll av specifika förstärkningsresurser bör vara en del i planeringsprocessen inom samverkansområdena. Kostnader för dessa resurser kan behöva fördelas på fler berörda aktörer.

Ersättning för kostnader i samband med räddningsinsats regleras i LSO. Om en insats har medfört betydande kostnader, har kommunen rätt till viss ersättning av staten. Motsvarande system finns inte i reglerat i bestämmelserna om extraordinära händelser, vilket gör att kommuner ibland tvekar att använda förstärkningsresurser från andra aktörer.

5.4.2 Stöd till ansvariga aktörer

Olika stödformer till aktörerna i samband med krissituationer måste utvecklas. Tidigare händelser har visat på vikten av stöd för öka effekten i krishanteringen. Stöden kan vara av teknisk art och/eller bestå av enstaka kontaktpersoner eller analysgrupper som ansluter som beslutsstöd till en lokal eller regional ledningsplats.

I samband med stora insatser av förstärkningsresurser måste även stöd med logistikfunktioner kunna ställas till ansvariga aktörers förfogande. I samband med nyttjande av internationella förstärkningsresurser kommer behovet av administrativt stöd förmodligen att bli än större t.ex. vad gäller tullklarering, språk, arbetsrättsliga frågor etc.

5.4.3 Förslag till åtgärder

Med stöd av ett geografiskt informationssystem, GIS, kan samordnande myndigheter i samband med insats få en överblick av insatta resurser samt tillgången på andra tillgängliga resurser. Ett gemensamt GIS-system skapar möjligheter till överblick av tillgängliga resurser i krisberedskapen och en överblick av vilka resurser som är insatta i samband med stora olyckor eller extraordinära händelser. MSB avser utreda frågan om utveckling av ett sådant system vidare.

Prioritering och fördelning av begränsade resurser måste vara en viktig del i olika typer av övningar som genomförs på lokal, regional och nationell nivå. Kommunerna ska i sina planer för extraordinära händelser också lyfta frågan om prioritering av resurser. Länsstyrelserna har att verka för samordning och gemensam inriktning i nyttjandet av förstärkningsresurser. Detta innebär också att förbereda och öva beslut om prioritering och inriktning av förstärkningsresurser. Gemensamt framtagna prioriteringsplaner och -principer kan vara stöd till ansvariga aktörer i en konkret händelse. MSB ämnar se över möjligheterna att i förberedande syfte arbeta med inriktning och prioritering av statliga och internationella förstärkningsresurser.

Behovssammansatta expertgrupper som i samband med krissituationer kan stötta ansvariga krishanteringsaktörer måste skapas. Stödfunktioner i form av enstaka experter eller grupper av analytiker och ämnesexperter skapas genom att bygga nätverk bland kompetensbärande myndigheter och företag. Nätverken utvecklas utifrån tidigare erfarenheter och möjliga framtida händelser. Gruppernas sammansättning beror på typen av händelse som orsakar en krissituation.

Motsvarande funktioner för logistik och administration bör skapas som stöd i samband med stora insatser av främst internationella förstärkningsresurser. MSB ska i sin samordnade roll vara sammanhållande för dessa stödfunktioner. Dessa ska även kunna stötta aktörerna i det förberedande arbetet och i utvärdering av både övningar och skarpa händelser.

6. Frivilliga och hemvärn

I detta kapitel lyfts frivilliga och hemvärn fram som en resurs i systemet för förstärkningsresurser. Förslag till åtgärder läggs fram, för att effektivisera användbarheten och nyttjandet av dessa resurser vid stora olyckor och extraordinära händelser.

6.1 Frivilliga

6.1.1 Frivilliga försvarsorganisationer

De frivilliga försvarsorganisationerna måste ses som en viktig källa för personalförstärkningar inom krishanteringssystemet, dels för operativa insatser och dels för en förstärkt krisledningsförmåga. Med organisationernas långa erfarenheter av utbildningar och administration av resurser för totalförsvaret är de också en resurs i krisberedskapen.

Frivilliga försvarsorganisationernas verksamheter är i regel ett kostnadseffektivt sätt att tillgodose specifika resursbehov som kan vara tillfälliga men omfattande i samband med stora olyckor och extraordinära händelser. Dessutom tas det personliga engagemanget som frivilliga ofta ger uttryck för tillvara.

Krisberedskapsmyndigheten hade att belysa och verka för organisationernas möjligheter att stödja samhällets krisberedskap. I detta arbete har framkommit konkreta behov av ca 5000 frivilligbefattningar hos inblandade myndigheter i krishanteringssystemet. I den kommunala verksamheten i samband med kris-situationer kan det finnas ett behov av ytterligare några tusen frivilliga.

De behov av frivilligbefattningar som finns i olika sektorer av samhället och som är direkt kopplade till verksamheten ska utgöra grund för de uppdrag som myndigheter och kommuner ger till frivilliga försvarsorganisationer. MSB har att samordna dessa behov som finns inom myndigheterna samt i vissa fall också i deras koppling till näringslivet som t.ex. Svenska kraftnät och företagen inom Svensk energi. Detta innebär också att samordna utbildningsuppdragen till organisationerna för att hitta synergier i utbildningarna och samutnyttjande av utbildningsresurser. Detta kräver också att inblandade myndigheter deltar i planeringsprocessen för utbildning av frivilliga.

Behovet av frivilliga i den kommunala verksamheten är inte överskådligt och dessutom mycket svårt att från central nivå planera och kvalitetssäkra. Varje kommun har sina unika behov och förutsättningar för att engagera frivilliga i krishanteringsarbetet. I kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser måste frågan om behovet av frivilliga som förstärkningsresurser lyftas fram på ett tydligt sätt. Kommunerna måste själva organisera och utbilda sina egna frivilliga stöd-

resurser som t.ex. frivilliga resursgrupper, FRG, medan behovet av specialistkompetenser kan avropas från regionala kompetenspooler.

Uppdrag och stöd

Demokratiprocessen i den ideella sektorn är omfattande vilket gör att beslutsprocesserna kan dra ut på tiden. Detta innebär att uppdragsverksamheten, planeringsmässigt, måste ha en långsiktighet liksom de stödmedel som ställs tillförfogande. Det organisationsstöd som idag utgår till organisationerna byggs på nyckeltal som är kopplade till totalförsvarets behov. I nuvarande system kan organisationer fritt disponera organisationsstödet vilket gör att statsmedel i vissa fall nyttjas för att bidra till tjänstebil och andra förmåner för kanslipersonal.

De frivilliga försvarsorganisationerna får idag uppdrag att på egen hand utbilda medlemmar till olika befattningar hos aktörer i krishanteringssystemet. Inom Försvarsmakten finns sedan gammalt ett stödsystem uppbyggt för att stötta organisationerna i deras utbildningsarbete. Bland krishanteringssystemets aktörer finns inte detta system utvecklat med några undantag. Det är viktigt att även kommuner och myndigheter tar sitt ansvar i utbildningsarbetet av de frivilliga man ämnar teckna avtal med. Med ett större engagemang från avnämarna, i relationen med frivilliga, skulle vi inte bara få bättre kvalitetssäkring av utbildningar och personal utan också ett starkare engagemang från de frivilliga då det ömsesidiga engagemanget förenar parterna i en "vikänsla". Detta främjar och stärker också arbetet i en krissituation.

6.1.2 Förslag till åtgärder

Det är svårt att beräkna det exakta behovet av förstärkningspersonal, vad gäller uthållighet över tid, för att kunna hantera händelser som kräver personella förstärkningsresurser. För att, utöver det konkreta behovet, säkerställa och öka tillgängligheten av utbildade frivilligkompetenser bör MSB ge de frivilliga försvarsorganisationerna uppdrag att skapa regionala och nationella pooler med specialistkompetenser. Dessa pooler kommer att ge ytterligare möjligheter för aktörer i krishanteringssystemet att nyttja frivilligresurser. Dessa specifika resurspooler kan nyttjas som stöd till de lokala och regionala krisledningarna i olika typer av händelser. Ett utvecklat system av frivilligpooler kommer att bidra till effektivare och flexibla resursutnyttjande.

På grund av bristande underlag från kommunerna, vad gäller behovet, har ingen kvalitetssäkring av de tänkta frivilligutbildningarna för kommunalt ändamål kunnat genomföras. MSB föreslår därför att kommunerna själva övertar ansvaret för utbildning av sina frivilliga resursgrupper.

Ett stöd i form av ett organisationsbidrag ska ha till syfte att underlätta för organisationerna att hantera uppdragen från myndigheterna. Detta innebär att organisationsbidraget fördelas i relation till utbildningsverksamheten. Rekvisi-

tion och återredovisning av både uppdragsmedel och organisationsbidrag måste utvecklas och ges bättre kontrollmöjligheter.

För att skapa enhetlighet i systemet med frivilliga, vad gäller förmåner och ersättningar samt hanteringen av statsmedel bör ett regelverk utarbetas.

6.1.3 Frivillig pliktpersonal

Civilpliktiga har under åren utbildat för att ingå i civilförsvarets olika delar. Under åren har många pliktiga utbildats främst som stöd till räddningstjänst och elberedskapen, som t.ex. sanerar, ammunitionsröjare, flygplatsbrandmän och linjereparatörer. Många av dessa pliktiga finns fortfarande i registren och skulle med sina kompetenser kunna bidra i samhällets krishantering. Emellertid kan de inte kallas in med plikt i fredstida förhållanden. Ett sätt att nyttja deras kompetenser är att tillfråga dem om de kan tänka sig att ställa upp på frivillig väg. Under stormarna Gudrun och Per tecknade många pliktiga avtal med Svenska Kraftnät för att tjänstgöra som resurser i reparationen av elnätet. De regionala polismyndigheterna har också möjlighet att teckna avtal med sina beredskapspoliser för fredstida tjänstgöring. Detta gjordes också efter stormen Gudrun där de nyttjades som en kvalificerad bevakningsresurs.

6.1.4 Andra frivilliga

Det finns drygt 200 000 ideella föreningar i Sverige. Dessa omfattar ca 32 miljoner medlemskap och har mycket skiftande verksamheter och idéer och mål. Genom kommunernas egna föreningsregister kan de där hitta kompetenser att nyttja i sitt arbete med att förbereda inför och hantera stora olyckor och extraordinära händelser.

Frivilligcentraler

I kanten av kommunernas sociala verksamhet har under åren vuxit upp många olika typer av sociala stödstrukturer för att skapa trygghet i vardagen för utsatta grupper av människor. Denna verksamhet organiseras ideellt av enskilda föreningar eller föreningar i samverkan och i regel med stöd från kommunen.

Formerna för verksamheten kan variera men syftet med dessa sk. frivilligcentraler är att de ska fungera som ett komplement till den offentliga och privata sektorn. De ska fungera som ett informationskontor en kontaktpunkt mellan människor som önskar göra frivilliga insatser (till enskilda eller till organisation) och de som kan ha ett behov av att få hjälp av frivilliga.

Med ett stöd för utbildning av funktionärer kan dessa frivilligcentraler bli viktiga centra för träffpunkter och information i kommunernas informationsarbete i krissituationer.

Trossamfund

Trossamfunden har lång och stor erfarenhet av att ta hand om människor i kris. Utöver sin ordinarie gudstjänstverksamhet har de olika trossamfunden en viktig roll i stöd till och omsorg om den enskilda individen. I samband med kriser och katastrofer blir detta engagemang ännu tydligare då behovet av trossamfundens insatser kan bli omfattande. Även i vardagen, med stöd till de som hamnat i socialt utanförskap och som stöd i samband med olyckor spelar trossamfunden en betydande roll. Engagemanget i socialt arbete och medverkan i kommunernas POSOM-grupper³ betyder mycket för drabbade människor.

För effektiv samverkan med andra parter kan trossamfunden behöva samordna sina insatser.

6.2 Hemvärdet som en resurs i krisberedskapen

MSB anser att hemvärdet är en viktig resurs i samhällets krisberedskap och ser det som angeläget att tillgängligheten och nyttjandet av hemvärdets personal kan utökas i samband med stora olyckor och extraordinära händelser. Regeringen menar i sin inriktningsproposition för Försvarsmakten¹⁴ att Hemvärdet bör utvecklas genom att delar ges en högre tillgänglighet. Detta skulle stärka hemvärdets förmåga att vara ett instrument i nationell krishantering.

Hemvärdet med sin lokala förankring är en snabbt gripbar resurs i olika räddningstjänstsituationer. Emellertid avtalar hemvärdsmännens och avtalspersonalen tjänstgöringskontrakt om tjänstgöring i hemvärdet under höjd beredskap och krig och inte någon tjänstgöring i fred. Försvarsmakten har i sina föreskrifter¹⁵, föreskrivit om möjligheten till tjänstgöring i samband med räddningstjänst. Ersättningen till de inom hemvärdet, hemvärdsmän och frivilliga, som ställer upp i samband med räddningstjänst regleras i förmånsförordningarna för hemvärdsmän och frivilliga¹⁶. I samband med räddningstjänst står Försvarsmakten för kostnaderna medan man i samband med annat stöd ska ha kostnadstäckning om inte stödet lämnas till annan myndighet¹⁷.

I samband med andra insatser än räddningstjänst är ersättningarna till hemvärdspersonalen otillräckliga. Försvarsmakten har i ”*Hemställen om ändring-*

¹³ POSOM – Psykosocialt omhändertagande

¹⁴ Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar

¹⁵ Försvarsmaktens föreskrifter FFS 2000:6 om hemvärdet §19

¹⁶ Förordning (1997:147) om förmåner till hemvärdsmän och Förordning (1994:523) om förmåner till frivilliga

¹⁷ Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

ar i förordningarna om förmåner till frivilliga, hemvärnsmän respektive instruktörer inom frivillig försvarsutbildning¹⁸ lämnat förslag på ändringar i förmånsförordningarna så att samma ersättning ska gälla i samband med räddningstjänst och vid annat stöd till samhället.

6.2.1 Förslag till åtgärder

MSB ser det som angeläget att hemvärnets resurser kan nyttjas som förstärkning även i samband med andra situationer än bara räddningstjänst. Eftersom engagemanget i hemvärdet i fredstid bygger på frivillighet är det angeläget att förmånerna regleras till skälig nivå i alla fredstida insatser. Det är i sammanhanget viktigt att även Försvarsmaktens föreskrifter och hemvärnsavtalen justeras för fredstida civila insatser.

För att öka hemvärnets förmåga att delta i samordnade insatser i samband med stora olyckor och extraordinära händelser bör de blivande fyrtio hemvärnsbataljonerna utrustas med sådan teknisk utrustning att de kan kommunicera med andra insatta civila enheter och även vara delaktiga i den gemensamma lägesuppfattning som är grunden för de operativa insatserna. Hemvärnsbataljonerna bör utrustas med radiosystemet RAKEL men också med sådan utrustning som gör att de kan ansluta sig till det webbaserade informationssystemet WIS. Hemvärdet bör också finnas representerat i de kommunala eller regionala krishanteringsråd som är en del av det geografiska områdesansvaret och förordas i kommunöverenskommelsen, som preciserar kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem och statens ersättning till kommunerna för dessa uppgifter.



¹⁸ HKV beteckning 16 137:78873

Bilaga 1 Resurser hos näringsliv och centrala myndigheter

Kommuner och landsting har att utifrån sina risk- och sårbarhetsanalyser planera för tillgång till förstärkningsresurser. I första hand ska behoven tillgodoses genom omDispositionering i den egna verksamheten och samverkan med närliggande kommuner respektive landsting. Näringslivet är en viktig resurs i samband med krissituationer.

Näringslivets resurser

I samband med naturolyckor nyttjas i regel det lokala näringslivets resurser för att hantera konsekvenserna av dessa händelser. Det lokala näringslivets resurser är en naturlig del i krisberedskapen.

I vissa branscher kan finnas kvalificerade resurser som i samband med stora olyckor och extraordinära händelser kan ge ett avgörande bidrag till att minska konsekvenserna av händelsen. Staten måste i dessa situationer överväga möjligheten att genom avtal säkerställa att resursen ständigt finns tillgänglig eller att själv investera i motsvarande resurs.

I en del verksamheter, t.ex. elförsörjning, finns en väl utbyggd privat-offentlig samverkan samt ett utvecklat samarbete inom branschen där resursdelning utnyttjas. Inom elbranschen har företagen i organisationen Svensk energi en viktig roll att fylla. De resurser som krävs för att uppfylla kraven i elberedskapslagen¹⁹ kan även användas i samband med el-reparationer vid stormar och andra extraordinära händelser.

Statliga resurser

Statliga myndigheter ska, enligt krisberedskapsförordningen²⁰, utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta innebär att det inom myndigheterna, eller i myndigheterna närstående verksamheter, finns kompetenser, förmågor och materiel som också kan nyttjas i samband med stora olyckor och extraordinära händelser. En del av dessa resurser är rester från dem som fanns tillgängliga i det svenska totalförsvaret.

¹⁹ Elberedskapslag (1997:288)

²⁰ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Nedan följer några exempel på myndigheter och deras resurser inom olika samverkansområden. Uppgifterna kommer till största delen från myndigheternas egna uppgifter, vilka inkommit som svar på en enkel förfrågan per mail till myndigheterna inom samverkansområdena (SO).

SO Teknisk infrastruktur

Affärsverket Svenska Kraftnät

Svenska kraftnät, SvK, har tidigare fått bandvagnar av Försvarsmakten som rustats och leasats ut till företag inom Svensk Energi. Ett antal av vagnarna finns emellertid i depå hos SvK och kan därifrån även disponeras av andra aktörer i krishanteringssystemet än de inom elberedskapen. Vidare finns ledningssystemet MOLOS (Mobilt lednings- och sambandssystem), terrängfordon och annan utrustning för linjearbeten att tillgå.

Elsäkerhetsverket

Elsäkerhetsverket har inga materiella förstärkningsresurser men besitter hög kompetens inom elsäkerhet och elektromagnetisk kompatibilitet som kan ställas till samhällets förfogande.

Livsmedelsverket

Vid stora olyckor och extra ordinära händelser som berör dricksvattenområdet kan Livsmedelsverket ställa till förfogande personella resurser genom att erbjuda expertstöd från VAKA (nationell vattenkatastrofgrupp för stöd och hjälp till kommunal dricksvattenförsörjning under krissituationer) samt materiella resurser genom att erbjuda lån av nödvattenutrustning från fyra lager i landet.

Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen, PTS, Tele2, TeliaSonera, Tre och Telenor har tagit fram 4000 krisroamingkort som roamar mellan nämnda operatörers nät. Korten är utplacerade vid SOS Alarm centraler i Stockholm, Göteborg och Växjö. Korten är utplacerade utifrån kriterier att ligga nära områden som ofta råkar ut för stormar samt vara lättillgängliga för transport till andra delar av landet.

Mobiloperatörerna har ca 30 transportabla mobilbasstationer som kan förstärka såväl områden i landet som områden utanför Sveriges gränser. Stationerna är operatörsbundna så till vida att de har olika utrustning i sina siter. Beroende på behov kan siterna skifta inredning så det kan stödja en och samma operatör. Flera operatörer rapporterar driftinformation publikt vilket ställs till samtliga medborgares förfogande. Reservkraft för att säkerställa drift av mobiltelefonsystem har ställt till branschens förfogande.

SO Transporter

Samverkansområdet utbildar, i samverkan med MSB, frivilliga som kunskapsstöd till sina ledningsfunktioner i frågor som gäller CBRN. Dessa förmågor kan även ställas till andra myndigheters förfogande.

Energimyndigheten

Myndigheten har i tidigare samarbete med Krisberedskapsmyndigheten låtit utbilda frivilliga som förstärkning för tankbilstransporter. Dessa förare finns fortfarande som en resurs i samband med ett utökat behov av distribution av drivmedel till reservkraftaggregat vid stora elavbrott.

Banverket

Verket har ett antal reservbroar som vid behov skulle kunna göras om för biltrafik.

Vägverket, VV

Det finns en hel del bromateriel inom verket fördelade på VV:s regioner. Som förbindelsemateriel finns broar, pontoner och tillfälliga färjor med drivenheter. Behovet av förbindelsemateriel bygger på risk- och sårbarhetsanalyser. VV har av FM fått ett antal bandvagnar (Bv 206). Målet är att fördela 45 persontransportbv, 3 lednings- och samverkansbv, 3 servicebv och några drivmedelsbandv på tre orter, Sollefteå, Borlänge och Jönköping. Bandvagnarna bemannas och körs av personal ur de frivilliga försvarsorganisationerna FAK, SKBR och FRO. Syftet med dessa bandvagnar är att tillhandahålla en stöd- och förstärkningsresurs till aktörerna i samhällets krisberedskap.

Vidare finns ett antal reservkraftaggregat med kapacitet 100KVA som kan lånas i samband med elavbrott. Viss skyddsutrustning, lätt C-skyddsdräkt och skyddsmask 90, finns också att låna.

Kompetenser inom vägbyggnadsområdet erbjudas som hjälp till andra väghållare som kommuner och enskilda i samband med krissituationer.

Transportstyrelsen

Verket är ansvarigt för SNAM, det nationella ambulansflyget. Detta kan användas såväl nationellt som internationellt, civilt som militärt. Det kan röra sig om ett landsting i en del av Sverige som vid en stor olycka kan behöva förflytta patienter till ett annat landsting. Det kan också vara patienter som behöver flygas ut från ett land som drabbats hårt av en katastrof eller terrorattack.

Inom Transportstyrelsen finns också Trafikregistret med tre delar som hanterar respektive fordon, körkort och yrkestrafik. I samband med stora olyckor kan det finnas behov av speciella fordon med t.ex. stor lyftkapacitet. Med hjälp av Trafikregistret kan ansvarig aktör få reda på var i landet denna kapacitet

finns. På liknande sätt kan specifika fordonstyper sökas i Trafikregistret även i andra liknande situationer.

Sjöfartsverket

Myndigheten har möjlighet att låna ut CBRN-utrustning i skyddsmasker, C-vätskeskydd och personsaneringsmedel. Vidare har myndigheten ansvar att i samverkan med Kustbevakningen, MSB och 6 kommunala räddningstjänster utveckla RITS, räddningstjänst till sjöss, som avser specialresurser för rökdykning och kemdykning vid sjöräddning respektive miljöräddning till sjöss.

SO Farliga ämnen

Kustbevakningen

Fartyg med personal för transporter och släckinstaser vid bränder i skärgårdsområden och kustnära områden samt vid fartygsbränder kan ställas till krishanteringssystemets förfogande. Vidare har Kustbevakningen resurser och kompetens vad gäller miljöräddning till sjöss. Kustbevakningsflyget kan i samverkan med kommuner och andra myndigheter även nyttjas i samband med större olyckor och extraordinära händelser.

Rikspolisstyrelsen

Som förstärkningsresurs för höjd beredskap finns en särskild beredskapspolis att tillgå. Denna styrka omfattar ca 1500 civilpliktiga poliser knutna till länspolismyndigheterna. Genom att teckna avtal om frivillig tjänstgöring med beredskapspoliserna kan dessa även nyttjas i fredstida situationer för bevakning, tillträdesskydd och eskort av känsliga transporter. I utrustningen finns bl.a. väl utrustade ledningsfordon för att säkerställa lokal eller regional ledning. Beredskapspoliser kan även nyttjas av andra i sin myndighetsutövning.

Smittskyddsinstitutet m.fl.

SMI, SVA, SLV och FOI har ett samarbete som heter Forum För Beredskapsdiagnostik. Tanken med detta samarbete är att kunna utnyttja varandras resurser vid svår B-påfrestning.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

För närvarande förfogar MSB över särskilda nationella förstärkningsresurser främst skydd för och bekämpning av farliga ämnen såsom oljeskydd, bekämpning av kemikalieolyckor, sanering och indikering, samt skydd för och bekämpning av naturolyckor såsom översvämningsskydd och skogsbrandbekämpning. Till dessa kommer resurser för internationella humanitära insatser som också kan användas som nationell förstärkning. Dessa resurser tillsammans med MSB:s särskilda förstärkningsresurser finns i den samlade nationella resursdatabasen RIB – Resurs.

De nationella förstärkningsresurserna vid olyckor med farliga ämnen omfattar för närvarande fem oljeskyddsdepåer samt sex kemenheter, fyra saneringsenheter och tre indikeringsenheter. Indikeringsenheterna är under uppbyggnad och därför inte fullt operativa. Till detta kommer samverkansavtal med ett antal större kemindustrier om stöd vid olyckor med farliga ämnen. Utöver detta finns ett 10-tal kemkoordinatorer, dessa har dock i nuläget ingen operativ uppgift utan ska endast stödja kommunerna i det förebyggande arbetet. De nationella förstärkningsresurserna vid naturolyckor omfattar för närvarande utrustning för översvämningsskydd och skogsbrandbekämpning. Därutöver förfogar MSB över ett antal elverk som kan sättas in under elavbrott vid hårda stormar.²¹

Den myndighetsgemensamma informationstjänsten för allmänheten, Krisinformation.se, kan i samband med en extraordinär händelse förstärkas med en telefontjänst, som t.ex. i samband med pågående pandemi. Vidare arbetar MSB med att utveckla en funktion som stöd till drabbade människor i samband med en katastrof.

SO Skydd, undsättning och vård

Socialstyrelsen

Socialstyrelsens beredskapslager har minskats för att vara anpassat till fredstida krissituationer. I dessa lager finns vårdutrustning med sängar och sängutrustning, medicinteknisk utrustning, skadeplatsutrustning med bl.a. sjukvårdstält och bårar. Vidare finns elverk i olika dimensioner, sambandsutrustning och kemskyddsutrustning. Skyddsmasker m/90 har införskaffats i samarbete med SRV, KBV, Tullverket och RPS. En del av den lagrade utrustningen är utställd på några landsting.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Den utrustning som MSB har för internationella insatser kan också nyttjas vid stora olyckor och extraordinära händelser nationellt.

Exempel på merutnyttjande av statliga resurser

De MOLOS-bandvagnar som Svenska kraftnät iordningställt för elberedskapens räkning har sådana kapaciteter och möjligheter att de även kan användas av kommuner och myndigheter i samband med bortfall av telefonsystem. Liknande resurser finns också hos beredskapspolisen och Vägverket vars ledningsbandvagnar är mycket avancerade. Dessa kan användas som lednings-

²¹ Utdrag ur MSB VP-uppdrag 7, 2009

plattformar av fler aktörer i samverkan lokalt eller över större områden i samband med stora olyckor och extraordinära händelser.

Vägverket har utrustat några s.k. trossbandvagnar som i några fall kan utrustas med drivmedelstankar. Dessa är en utomordentlig resurs för att i samband med stormar och andra naturhändelser säkerställa driften av reservkraftaggregat i mobiltelefonsystem, RAKEL och andra samhällsviktiga verksamheter, t.ex. vattenreningsverk.

Till sina flygplatser har LfV låtit utbilda frivilliga i krishantering och medmänskligt stöd. Dessa ska vara en resurs för att avlasta och komplettera den ordinarie personalen vid allvarliga händelser som påverkar flygplatserna. Behovet avser i första hand flygplatserna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa resurser kan även nyttjas av kommuner och landsting i samband med händelser där många människor behöver stöd.

Andra resurser som kan merutnyttjas i samband med extraordinära händelser är elverk från t.ex. Socialstyrelsen och Vägverket.

Resurser för höjd beredskap

Det gamla totalförsvarets materiella resurser håller på att avvecklas på den militära sidan men finns i viss mån kvar inom det civila. Kommunerna disponerar av staten ägd utrustning för räddningstjänst under höjd beredskap (RHUB-materiel). Mycket av denna utrustning börjar bli ålderstigen, främst den skyddsmateriel som är avsedd för befolkningen. RUHB-organisationens bokförda värde per den 1 januari 2009 är ca 195 miljoner.

Försvarsmaktens resurser²²

I regleringsbrev till Försvarsmakten för 2009 anges bland annat att:

- Försvarsmakten ska i samverkan med andra myndigheter tidigt kunna upptäcka CBRN-händelser inom Sverige och i närområdet.
- Försvarsmakten ska kunna genomföra underrättelse- och säkerhetsoperationer enskilt eller i samverkan med andra myndigheter.
- Försvarsmakten ska kunna bistå andra myndigheter vid skydd av prioriterade samhällsfunktioner och infrastrukturer vid hot eller insatser mot civila mål, terrorism och sabotageverksamhet. Försvarsmakten ska även med tillgängliga resurser kunna bidra till samhällets samlade krisberedskapsförmåga.

²²Texten i detta kapitel bygger i huvudsak på svaret på MSB:s hemställan om underlag, förutom texten om hemvärnet.

Av de redovisade uppgifterna till Försvarsmakten kan vissa lösas under normal beredskap och med stöd av gällande lagstiftning. För att lösa uppgifter enligt främst tredje punkten erfordras i de flesta fall särskilda regeringsbeslut för att inte komma i konflikt med förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

Lagrum som styr Försvarsmaktens stöd till samhället

Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning
Förordning (2006:344) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Förordning (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän

Förordning (1994:523) om förmåner till frivilliga

Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 1996:16) om förmåner till frivilliga och hemvärnsmän

Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2002:7) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Försvarsmaktsorder 06-301500 med anledning av lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (HKV 2006-06-30 03310:70365)

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

Försvarsmakten har, i Försvarsmaktsorder 06-301500 med anledning av lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (HKV 2006-06-30 03310:70365) reglerat Försvarsmaktens verksamhet. I Försvarsmaktsordern regleras vissa grundläggande åtgärder som Försvarsmakten ska vidta i ärenden som rör stöd till polisen enligt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid av terrorismbekämpning.

Ordern omfattar orientering, utförande, stödfunktioner samt befälsförhållanden. Därutöver redovisas i bilagor lag- och förordningstext, ÖB bemyndigande att fatta beslut om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning samt schematiska bilder över stabsmetodik och kommandostruktur vid insats.

I ordern regleras även verksamhet såsom övning och annan samverkan med anledning av lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

Resurser och förmågor som kan stödja samhället

Försvarmaktens planläggning för stöd till samhället ska ta sin utgångspunkt i grundberedskap och Försvarmaktens ordinarie verksamhet. Här nedan ges exempel på vilka förmågor och vilken utrustning i stort som finns i varje freds-förband. Resurserna varierar över årstiden beroende på inryckning, utryckning, övningar och vilka förbandstyper som utbildas aktuellt år.

Försvarmakten har normalt ingen särskild beredskap för stöd till samhället. Försvarmaktens insatsberedskap (ex. vakthavande befäl, insatsberedda skyddsstyrkor, beredskapstroppar, flyg- och fartygsresurser) är ständigt organiserade med olika beredskapsnivåer. Inom ramen för Försvarmaktens insatsberedskap kan resurser som regel avdelas för stöd till samhället.

Beredskapstroppar kan efter en timme vara beredda att stödja samhället enligt tillämpligt lagrum. Beredskapstropp består av en officer, som tillika kan vara militär insatschef, och normalt 10 soldater/sjömän ur grundutbildningsförbanden. Troppen har egen transport, förplägnads- och förlägningsresurser.

Anställda och värnpliktiga/soldater vid grundutbildningsförband utgör en resurs som kan användas för stöd till samhället. Antalet tillgängliga värnpliktiga/soldater och befäl varierar över året beroende på utbildningsrytmen vid förbandet. Huvuddelen av de värnpliktiga/soldaterna är skyddsvaktutbildade efter två månaders utbildning.

Från den 1 juli 2010 är pliktlagen vilande. Vilka konsekvenser det nya personalförsörjningssystemet medför är ännu för tidigt att ange.

Förband under utbildning eller i beredskap

Hela eller delar av förband kan vara under utbildning eller av andra skäl organiserade. Den nordiska stridsgruppen (NBG) organiseras under vissa tider av Sverige inom ramen för EU:s militära beredskap. Innan NBG har ställts under EU:s befäl kan den svenska delen under vissa förutsättningar användas för stöd till samhället. Försvarmaktens strategiska reserv är ett förband av ungefär kompanistorlek som har hög beredskap.

CBRN-kompani är ett förband med hög personell och materiell kompetens inom CBRN-området. Förbandet kan till del organiseras med anställd personal och kan med delar flygtransporteras.

Materiel

Tillgänglig materiel är normalt s.k. "materiel i bruk" vid respektive förband. Övrig materiel finns förrådsställd. Detta innebär att vilken typ och mängd av materiel som finns omedelbart tillgänglig är beroende av vilken utbildning som genomförs. Transportresurser finns tillgängliga vid samtliga grundutbildningsförband.

Datum
2009-12-09

Diarienum
2009-10825

Vid Ing 2 finns alltid fältarbetsmateriel av olika mängd och typ. Normalt finns bro- och vägbyggnadsförmåga som kan bemannas med anställd personal. Vid ledningsregementet finns ledningssystemmateriel tillgänglig. Bemanning kan ske med tillgänglig anställd personal. Vissa år utbildas "stridsgruppstab med ledningsförband" som har stor ledningskapacitet. Delar av stridsgruppstab kan bemannas med tillgänglig anställd personal. Även andra ledningsförband kan bemannas med anställd tillgänglig personal.

FM har två mobila basstationer som med viss modifiering kan förstärka RAKEL-systemet.

Vid I 19, P4, P7 finns vanligen bärgningsresurser för att kunna tungbärga (stridsvagnsbärgare).

Beredskap med flyg- och fartygsresurser regleras i Försvarmaktens interna beredskapsordrar och är beroende av beredskapsläget. Normalt finns en Tp84 (Hercules) tillgänglig inom landet med som regel 24 timmars beredskap.

Hemvärn

Hemvärn finns över hela landet och deltar i stöd till samhället efter frivilligt åtagande. Hemvärdet uppträder som självständiga enheter under eget befäl och med egna transport-, förplägnads- och förläggingsresurser. Det är väsentligt att påtala att användning av hemvärnsförbanden utan att regeringen beslutat om hemvärnsberedskap helt bygger på frivillighet.

Några av de förmågor som finns i hemvärnsförbanden är:

- Väl utbildade chefer
- Hundekipage, (bevakning, ammunitionssökhundar)
- Stabs- och underrättelseassistenter, förplägnadspersonal, underhålls- och underrättelsebefäl
- Förare för personbil, lastbil, buss och bandvagn
- Signalister UHF (ra 180/480, PcDart) och HF
- Sjukvårdare

Beroende av viss specialinriktning kan i hemvärnsförbanden finnas:

- Flygförare (FFK)
- Båtschefer och förare (Stridsbåt 90 i Marint Hv)
- Ordonnanser (MC i de flesta förband)

I södra delen av landet ingår ofta en bandvagnspluton i hemvärnsbataljonen. I norra delen av landet ingår bandvagnar i hemvärnsförbanden.

Hemvärdet är en del av Försvarmakten och deltagande i verksamhet bygger på frivillighet. Organisationen har utvecklats från att ha bedrivit bevakningsupp- gifter i hembygden till att bli en mobil insatsstyrka med bättre anpassad orga-

nisation och resurser. Personalen består av hemvärnsmän och avtalspersonal ur frivilliga försvarsorganisationer med sina specifika kompetenser.

Regeringen menar i sin inriktningsproposition²³ för Försvarsmakten att Hemvärnet bör utvecklas genom att delar ges en högre tillgänglighet. Detta skulle stärka hemvärnets förmåga att vara ett instrument i nationell krishantering. Inriktningen är att numerären minskas och att ett Hemvärn med nationella skyddsstyrkor inrättas. Modernare materiel och personlig utrustning tillförs. Samtidigt förbättras utbildningen. Cirka 17 000 hemvärsoldater av totalt 22 000, i 40 bataljoner, kommer att ha mer kvalificerade åtaganden. Soldaterna kontrakteras därför och ska kunna gå från beredskap till insats inom ett dygn. Vidare har de tjänstgöringsskyldighet även i fredstid. Det traditionella Hemvärnet ska fortsätta verka som frivilligt stöd till samhället i fredstid och komplement till de nationella skyddsstyrkorna i krigstid. Lokaliseringen fortsätter vara regional, men en ökad användbarhet och rörlighet gör att förbanden kan användas i hela landet om så skulle krävas.

Hemvärnet är en ofta anlita resurs i räddningstjänstsammanhang och tas redan idag i anspråk vid skogsbränder och liknande insatser. Vid de senaste årens stora översvämningar och oljekatastrofer har hemvärnet varit en mycket uppskattad resursförstärkning. Med egen ledning har räddningstjänsternas ledningsresurser kunnat koncentreras till den egna organisationen. Hemvärnets personal har en bred och gedigen utbildning samt egna resurser som ger dem stora möjligheter att stötta samhället även vid mer extrema och omfattande händelser.

Ianspråktagande

Verksamheten inom hemvärnet och nyttjande av dess resurser förordnas i hemvärsförordningen²⁴ och i Försvarsmaktens föreskrifter²⁵. Enligt förordningen får det allmänna hemvärnet delta i annan verksamhet där Försvarsmakten medverkar. Enligt 6kap 7§ i LSO²⁶, har Försvarsmakten och andra statliga myndigheter skyldighet att delta i räddningsinsats på anmodan av räddningsledare. Försvarsmaktens deltagande i civil verksamhet i andra situationer regleras i förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.²⁷

²³ Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar

²⁴ Hemvärsförordningen (1997:146)

²⁵ FFS 2000:6 Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet

²⁶ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

²⁷ Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Avtal och kostnader

Hemvärnet med sin lokala förankring är en snabbt gripbar resurs i olika räddningstjänstsituationer. Emellertid avtalar hemvärnsmännens och avtalspersonalen tjänstgöringskontrakt om tjänstgöring i hemvärnet under höjd beredskap och krig och inte någon tjänstgöring i fred. Detta innebär att Försvarsmakten i FFS 2000:6 Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärnet måste föreskriva om denna möjlighet, enligt följande:

19 §

Hemvärnets personal i allmänna hemvärnet är under grundberedskap och efter särskilt avtal och utbildning skyldig att tjänstgöra i hemvärnet för följande uppgifter:

- 1. bevakning i samband med verksamhet enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen),*
- 2. bevakning av skyddsobjekt enligt 4 § 2 eller 4-6 lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., samt*
- 3. räddningstjänst.*

Ersättning till den enskilde hemvärnssoldaten utgår från vad som föreskrivs i förordningen om förmåner till hemvärmän

2 a § När en hemvärnsman tjänstgör i hemvärnet 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.

Förordning (2000:1072).

Motsvarande skrivning finns i förordningen om förmåner till frivilliga för de medlemmar i de frivilliga försvarsorganisationerna som engagerar sig i hemvärnet.

Risk

Räddningsinsats kan vara en riskutsatt verksamhet vilket ställer krav på den som tar externa resurser i anspråk. Hemvärnet är en del av Försvarsmakten som vid insats tar arbetsgivar- och arbetsmiljöansvar för den hemvärnspersonal som deltar i räddningsinsats. Vid all verksamhet i Försvarsmakten är hemvärnspersonalen – hemvärmän och avtalspersonal – arbetstagare och Försvarsmakten arbetsgivare. Vid insats regleras därför verksamheten av arbetsmiljölagen, AML och de förordningar och myndigheters föreskrifter som är kopplat till detta. Som ett komplement ger Försvarsmakten även ut egna säkerhetsföreskrifter.

Tillgänglighet

Hemvärnet är en resurs med stor tillgänglighet och lokalkännedom. Med 40 bataljoner kommer det att finnas minst en bataljon i varje län. Denna enhet

kommer att vara en bra samverkanspart för aktörerna i länet i samband med stora olyckor och extraordinära händelser. Det framtida hemvärnets kommer att vara bättre utrustat, ha större rörlighet och ha en bättre förmåga än dagens.

Personkännedom

I samband med krissituationer i samhället kan situationer uppkomma där sekretess måste krävas av insatspersonalen t.ex. vid evakuering av bostadsområden. Hemvärnspersonalen har genomgått en personkontroll och alla individer i hemvärnsförbandet känner varandra.

Operativitet

Hemvärnsförbanden är organiserade och samövade för att kunna agera i svåra situationer och de har en ledningsstruktur som underlättar samverkan med andra operativa funktioner i samhällets krishantering. Flexibilitet gör också att hemvärnsförbanden snabbt kan organiseras och ledas i större eller mindre enheter om behov finns för detta. Alternativt kan valda delar med speciella förmågor sättas in i begränsade insatser t.ex. sjukvård, ordonnansverksamhet för CBRN-provtagning/indikering, sanering eller signallister för samband. Larmningsfunktioner, avlösning och egna underhållsresurser gör att förbanden kan skapa kontinuitet och stor uthållighet i verksamheten.

Enligt hemvärnets taktiska målsättning ska hemvärnsförbanden kunna stärka samhället i samband med räddningstjänst såväl statlig som kommunal, med bl.a. eftersök, insatser vid högt vattenstånd, snöoväder och skogsbrandsläckning. Stödet ska kunna omfatta förmågor som: ledning, övervakning, bevakning, samband, sjukvård, förplägnad och transporter. Dessa förmågor vore önskvärt att samhället även kunde nyttja vid extraordinära händelser som inte är att beteckna som räddningstjänst t.ex. vid stora elavbrott eller i avvaktan på hotande vädersituationer eller andra hot mot samhällsviktig verksamhet.

Regeringen anser att hemvärnets bör utvecklas och skriver i propositionen om ett användbart försvar²⁸: ”Personalen i de nationella skyddsstyrkorna bör därför ha tjänstgöringsskyldighet även i fred. Detta stärker hemvärnets förmåga att vara ett instrument i nationell krishantering liksom dess förmåga att stödja det övriga samhället”.



²⁸ Prop 2008/09:140 Ett användbart försvar

Bilaga 2 De frivilliga försvarsorganisationerna

De frivilliga försvarsorganisationerna är 19 st och finns listade i bilaga till Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. De flesta har sitt huvudsakliga engagemang riktat mot försvarsmakten medan några enbart ägnar sig åt utbildningar som stöd i icke militär verksamhet. Under de senaste åren har emellertid fler av de "militära" organisationerna sökt sig över till den civila sidan.

Organisationernas förmåga

Krisberedskapsmyndigheten analyserade förmågor inom de olika frivilliga försvarsorganisationerna och konstaterat att det i de flesta finns kompetenser och/eller resurser som på något sätt kan nyttjas i krisberedskapen. Vad som är förmåga kan variera mellan organisationerna och bygga antingen på organisationen som en intresseorganisation eller som en specifik utbildningsorganisation för vissa ändamål. Nedan listas de frivilliga försvarsorganisationerna enligt frivilligförordningen och vilka kompetenser som kan vara intressanta att nyttja i krisberedskapen.

Organisation	Organisationens förmåga
Svenska försvarsutbildningsförbundet	Paraplyorganisation för ett antal specialförbund där Criskom är av intresse då de organiserar och vidareutbildar informatörer och journalister . CBRN-förbundet organiserar medlemmar med kunskap inom området CBRN .
Insatsingenjörerna	Organiserar ingenjörer, i regel väg- och vattenbyggare, som emellertid redan finns i byggbranschen. Kan vara av intresse för internationella insatser.
Flygvapenfrivilliga	Organiserar värnpliktiga med erfarenhet av flygplatsverksamhet. Många medlemmar har kompetenser som kan nyttjas på civila flygplatser i krissituationer. Nu rekryteras även civilpliktiga flygplatsbrandmän som medlemmar.
Frivilliga automobilkåren	Medlemmarna har en grundkompetens i sitt "tungakörkort" vilket ofta är grunden för att jobba med andra specialfordon.
Frivilliga flygkåren	Medlemmarna har en grundkompetens och förmåga som flygförare . De kan spana och dokumentera skador på infrastruktur.
Frivilliga motorcykelkåren	Medlemmarna har en förmåga att framföra motorcyklar i terräng . De kan nyttjas för rekognosering och mindre transporter.
Frivilliga radioorganisationen	I samverkan med Sveriges sändaramatörer har man vidgat sin förmåga att hantera olika sambandsmedel för att organisera och bygga sambandsnät .

Frivilliga skytterörelsen	Ingen specifik kompetens som behövs vid extraordinära händelser.
Försvarets personaltjänstförbund	Organiserar kuratorer, präster och psykologer vilka har kompetenser för kris- och medmänskligt stöd vid krissituationer. Många finns emellertid redan anställda hos aktörer i systemet.
Svenska blå stjärnan	Organisationen bygger sin verksamhet på djurkunskap. Blå stjärnor vidareutbildas för stöd till veterinärer .
Röda korset	De medlemmar som engageras vid olika krissituationer har fått en grundläggande utbildning inom första hjälpen eller i krisstödsarbete .
Svenska lottakåren	Medlemmarnas förmåga har sin grund i den utbildning de fått inom Försvarmakten, så som stabstjänst och förplägnad. De kan nyttjas som ledningsstöd i stabsarbete.
Sjövärnskåren	Organisationen disponerar ett antal båtar och fartyg och medlemmarna har i regel god förmåga som båtförare och fartygsbefäl .
Svenska brukshundklubben	Medlemmarna får en grundläggande utbildning till hundförare i samband med olika verksamheter som spårning och sök efter personer. Många utbildas till räddningshundekipage .
Svenska fallskärmsförbundet	Ingen kompetens som behövs generellt vid extraordinära händelser. Kan vara av intresse i samband med SAR-insatser i svårtillgänglig terräng i samband med översvämningar eller andra naturkatastrofer.
Svenska pistolskytteförbundet	Ingen specifik kompetens som behövs vid extraordinära händelser.
Svenska sportskytteförbundet	Ingen specifik kompetens som behövs vid extraordinära händelser.
Civilförsvarsförbundet	Medlemmarnas förmåga ligger i deras tidigare engagemang som hemskyddsombud eller annan utbildning inom organisationen som rör hemberedskap, överlevnad och liknade.
Bilkåren (tidigare Kvinnliga bilkåren)	Bland medlemmarna finns kompetenser som fordonsförare av olika typer av fordon för persontransporter eller annat. Organisationens förfogar över mycket kompetenta motorinstruktörer .

Utbildningsuppdrag till de frivilliga försvarsorganisationerna under 2009 utifrån behov i samhällets krisberedskap²⁹

KBM genomförde under år 2008 dialoger med 12 av de 19 frivilliga försvarsorganisationerna samt med myndigheter och kommuner. Uppdragen till de organisationerna svarar mot de behov myndigheter och kommuner angett.

De nedan redovisade behoven per behovsställande myndighet eller kommun kräver ofta flera olika typer av utbildningar för att skapa den förmåga som krävs. Utbildningarna har dock det gemensamt att de syftar till att, i en krissituation, tillfredsställa ett behov av kvalificerad förstärkningspersonal hos den aktuella myndigheten och kommunen.

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

Kommuner

Kommunernas behov av frivilliga ligger väsentligen inom ramen för frivilliga resursgrupper (FRG). I ca 125 kommuner finns idag FRG etablerat, ytterligare drygt 40 kommuner har angett intresse av att inrätta en grupp³⁰. Den påbörjade FRG-utbildningen kommer således att fortsätta under 2009. När det gäller utbildningen av ansvariga dämpas takten men det finns ett fortsatt behov av att kompletteringsutbilda lämpliga frivilliga i arbetsledande uppgifter. Inom ramen för FRG verkar frivilliga med en lång rad skilda kompetenser som de för det mesta erhåller i den befattningsutbildning KBM bekostar. Att genomföra en kartläggning av kommunernas samlade behov av olika frivilligkompetenser – och dessutom inom vilka kommuner de konkreta behoven föreligger – innebär ett omfattande arbete. Under 2009 skulle behoven behöva uppdateras, genom en enkät eller på annat sätt; senast en sådan undersökning genomfördes var 2005. En sådan inventering är nödvändig för att aktuellt behov av befattningsutbildning, varav kommunernas efterfrågan utgör en stor andel, ska kunna fastställas.

I många kommuner finns också ett behov av specialister som inte behöver vara knutna till FRG utan kan tjänstgöra i kommunala ledningsstaber eller inom förvaltningar t.ex. behov av kompetenser som berör samband, stab, och information samt bandvagnsförare för de kommunala bandvagnar som finns.

²⁹ Utdrag ur Bilaga till VL-protokoll nr 72/2008, Krisberedskapsmyndigheten

³⁰ Enligt Civilförsvarsförbundet

Länsstyrelser

Länsstyrelserna har i tidigare förfrågan från KBM uttryckt behov av stöd från frivilliga vid allvarliga kriser. Länsstyrelserna behöver stöd vid framtagande av lägesbild, stabsarbete, upprättande av samband, informationsspridning, epi-zootihantering m.m.

Länsstyrelserna har ett övergripande ansvar i länet vad gäller prioritering och samordning av resurser, vilket även gäller frivilligresurser. För att stötta länsstyrelserna i detta arbete har ett utbildningsprogram för en s.k. kontaktperson påbörjats. Tanken är att denna person ska ha kunskap om vilka frivilligkompetenser som finns i länet, inom de kommunala FRG, samt vilka kompetenser kopplade till myndigheter enligt nedan som finns i länet. Detta för att bättre kunna nyttja de av staten utbildade frivilliga.

Affärsverket Svenska Kraftnät, SvK

SvK har i samverkan med branschorganisationen Svensk Energi tagit fram ett koncept för hur frivilliga ska kunna vara en resurs i elreparationsberedskapen. SvK har av Försvarsmakten fått överta ca 200 bandvagnar varav ca 140 är utleasade till företag inom Svensk Energi. SvK:s inriktning är att i samverkan med Krisberedskapsmyndigheten, Vägverket och Räddningsverket utbilda totalt 450 st frivilliga bandvagnsförare. Ett antal instruktörer utbildas inom organisationerna FAK och SKBR för att säkerställa att regionala repetitionsutbildningar ska kunna genomföras. De frivilliga förarna ska stödja branschföretagen inom Svensk Energi i extraordinära händelser genom att bidra till en ökad uthållighet. Förare rekryteras ur Frivilliga Automobilkåren, FAK, och Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund, SKBR.

SvK har, förutom bandvagnar, ett antal terrängfordon som kan ställas till branschens förfogande. Utbildningen av frivilligförare till dessa terrängbilar påbörjades under 2008 och under 2009 kommer ytterligare utbildningar att genomföras.

Inom många myndigheter och inom kommuner finns reservkraftaggregat som på bred front skulle kunna nyttjas i samband med stora elavbrott under förutsättning att det finns tillgång till kunniga operatörer. För att råda bot på denna brist fortsätter utbildningen av reservkraftsoperatörer.

SvK har byggt upp ett Mobilt Lednings- och Sambandssystem, MOLOS, som ett stöd till reparationsberedskapen i elbranschen. I samband med stora störningar i elförsörjningen kan även problem uppstå i teleförbindelserna. För att överbrygga detta har SvK utrustat åtta sambandsbandvagnar. Varje elsamverkansområde (sju stycken) har tilldelats en sambandsbandvagn och en står uppställd centralt i Åsbro. Dessa vagnar bemannas av frivilliga förare och signalister ur Frivilliga Radioorganisationen, FRO.

I syfte att snabbt skaffa sig en lägesbild av hur ledningsnätet ser ut efter t.ex. stormar och extrema snöfall har SvK ett behov av att nyttja flygresurser ur Frivilliga flygkåren, FFK. Målet är att det i varje län ska finnas ett antal piloter inom FFK:s flyginsatsgrupper som är utbildade att flyga längs ledningsnätet och rapportera till elföretag inom Svensk Energi eller till elsamverkansledningen om skador på elnätet och framkomlighet för reparationsstyrkor.

Vägverket, VV

VV har av Försvarsmakten fått överta 60 bandvagnar plus några radiobandvagnar och sjuktransportbandvagnar. Dessa kommer att bemannas av frivilliga och målet är att det ska finnas 150 frivilliga förare fördelade på tre förarpooler baserade i trakterna av Sollefteå, Borlänge och Jönköping. Radiobandvagnarna kommer liksom inom SvK att bemannas av FRO. Bemanningen av sjuktransportbandvagnarna är för närvarande inte klarlagd. I samverkan med Statens energimyndighet utrustas för närvarande några av VV:s bandvagnar med transporttankar för diesel och bensin. Syftet med dessa är att säkerställa driften av reservkraftaggregat som står i otillgänglig terräng.

VV har även behov av att inhämta lägesinformation om situationen på vägarna efter extrema vädersituationer. För detta ändamål behöver VV nyttja piloter ur FFK:s flyginsatsgrupper. Behovet är störst i södra Sverige och berör i första hand tolv län.

Utveckling och kvalitetssäkring av bandvagnsutbildningarna har genomförts av VV, SvK, SRV, KBM och de uppdragstagande organisationerna i samverkan. Detta bör fortsätta för att säkerställa att bandvagnsresursen fortsatt kan utvecklas och nyttjas i samhällets krisberedskap. För att säkerställa den omfattande repetitionsutbildningen kommer ett fyrtiotal instruktörer att utbildas inom de närmaste åren.

Banverket, BV

BV har ett stort behov av att inhämta lägesinformation vid extrema vädersituationer och har för detta ändamål för avsikt att teckna avtal med FFK för att kunna nyttja flyginsatsgrupperna på samma sätt som VV. Samverkan med VV pågår och man diskuterar för närvarande ett samutnyttjade av flygresursen respektive bandvagnsresursen.

Inom samverkansområdet transporter, So Tp, finns sedan några år en CBRN-grupp där diskussioner förs på vilket sätt frivilliga med CBRN-kunskaper kan nyttjas som expertstöd i samband med extraordinära händelser där farliga ämnen är inblandade. Dessa frivilliga har sin ordinarie verksamhet kopplad till något av ämnena inom CBRN-området. Utbildningar och samverkan kommer att utvecklas och prövas under 2009.

Statens Energimyndighet, STEM

Lokalt/regionalt finns behov av att säkerställa drivmedelsleveranser till reservkraftsaggregat. Tidigare planer på små drivmedelstankar på släpvagnar som kan säkerställa driften i kommunala reservkraftanläggningar vid långa elavbrott och som skulle hanteras av kommunernas FRG har lagts åt sidan till förmån för en lösning i samverkan med VV. STEM bekostar de drivmedelstankar som kan monteras på några av VV:s bandvagnar. Ett försök som kommer att utvärderas under de kommande två åren.

Sjöfartsverket, SjöV

SjöV har behov av flygresurser som kan bidra i sjöräddningstjänst. Ett antal piloter har utbildats under de senaste åren och utgångsgrupperats i kustnära län. Behovet av piloter kommer med 2009 års utbildning att vara uppfyllt.

Statens räddningsverk, SRV

För ökad uthållighet för de bandvagnar som SRV ställt till de kommunala räddningstjänsternas förfogande har SRV i samverkan med VV och SvK utvecklat utbildningen av bandvagnsförarna. Samordningen av bandvagnsutbildningen gör att förarresursen är utbytbar mellan myndigheterna vilket ger kostnadseffektivitet och samordningsfördelar.

Bandvagnsutbildningar för de kommunala behoven kommer under 2009 att ha låg prioritet i avvaktan på mer konkreta behovsuppgifter från kommunerna.

SRV behöver se över tillgången på räddningshundsekipage för internationella insatser. För närvarande finns drygt 20 ekipage, behovet är 48 ekipage. Svenska brukshundklubben har under 2007 utvecklat en tjänstehundutbildning som kan tillgodose de krav som SRV och Rikspolisstyrelsen, RPS, med flera ställer. Under året kommer ett antal hundar att utbildas för att fylla SRV:s behov men även för att kunna tillgodose vissa behov inom sjöräddningen och för efterforskning av försvunna på land.

Rikspolisstyrelsen, RPS

I samband med försvinnanden finns ett konstant behov av hundresurser – störst där befolkningen är glesast, eftersom där finns färre poliser och hundpatruller. Hundenheten inom rikskriminalpolisen anger att ett hundratal privathundar behöver rekryteras för att säkerställa efterforsknings- och fjällräddningsresurser i landet.

RPS genomförde under 2006 försök med att nyttja FFK:s flyginsatsgrupper i efterforskning av försvunna inom två länspolismyndigheter, Västerbottens och Jönköpings län. Försöken var enligt rapporter lyckade men inga beslut har ännu tagits om hur fortsatt verksamhet ska se ut. De dialoger om uppdrag kopplade till RPS som skulle genomförts under 2008 kommer i stället att föras under år 2009.

Statens jordbruksverk, SJV

SJV har för ett par år sedan gjort en beräkning av behovet av frivilliga i anslutning till planerade operativa ledningscentraler, OLC, vid större utbrott av djursmitta, epizootier och zoonoser. Uppgifterna rörde provtagning och annan assistans till veterinärer, smittskydd och hantering av jordbrukets djur samt information till och kontakter med djurägare administrativa uppgifter av skilda slag, ansvar för förråd, rengöring etc. Krav på utbildning var, förutom grundläggande kunskaper vad gäller lantbrukets djur, smittskydd, hygien, krisstöd, läkemedelshantering och vissa administrativa uppgifter med särskild inriktning mot SJV.

I september 2008 utbröt epizootin blåtunga i Sydsverige och frivilliga från Blå Stjärnan medverkade från första dagen. Allt eftersom epizootin har spridit sig har fler stjärnor tagits i anspråk. För närvarande rör det sig om 200 personer som arbetar i femdagarspass vi någon av det 20-tal större eller mindre OLC som är upprättade. Många stjärnor har fullgjort flera pass. SJV har funnit deras insatser mycket värdefulla – innehållet i SBS utbildningar har visat sig vara adekvata och de frivilliga har kunnat arbeta självständigt under ansvariga veterinärer. Som i andra sammanhang där frivilliga tjänstgjort har de varit mycket plikttrogna och ihärdiga.

En erfarenhet av epizootin är att det behövs betydligt fler både professionella och frivilliga personer än man tidigare räknat med. Blåtungan omfattar vaccinering av flera hundra tusen djur men räknas ändå som en relativt begränsad epizooto. Andra sjukdomar, till exempel mul- och klövsjuka, är betydligt svårare att hantera och skulle fordra avsevärt mycket större insatser. SJV räknar med ett behov av åtminstone 1600 stjärnor med utbildning i smittskydd, vaccinering respektive krishantering, vilka alla förutsätter genomgången grundutbildning av något slag. Av dessa skäl har utbildningsuppdraget till SBS 2009 utökats jämfört med tidigare år. Eventuellt kan ytterligare kursbehov uppstå med kort varsel under 2009.

Strålsäkerhetsmyndigheten, SSM

SSI har sedan flera år engagerat ett antal frivilliga inom strålskyddsberedskapen för att ta prover av betesgräs enligt vissa regler. SSM har övertagit avtalen med de frivilliga och bedömer att ett behov föreligger av ytterligare personal i form av verksamhetsledare och provtagare.

LFV

Vid sina flygplatser har LFV behov av frivilliga med utbildning i krishantering och medmänskligt stöd. De ska vara en resurs för att avlasta och komplettera den ordinarie personalen vid allvarliga händelser som påverkar flygplatserna. Behovet avser i första hand flygplatserna i Stockholm, Göteborg och Malmö men även LFV:s övriga flygplatser kommer att beröras i ett senare skede. Önskemålet från LFV är att alla deras flygplatser ska ha tillgång till en frivilligresurs år 2011. Utbildning av frivilliga för uppdrag vid flygplatserna i Stock-

holm, Göteborg och Malmö påbörjades under 2007. Behovet av frivilliga uppskattas till totalt 1000 – 1200 st. Under året har även några kommunala flygplatser börjat visa intresse för denna typ av frivilliga. Någon utbildning för det kommunala behovet planeras emellertid inte för 2009.

I extrema vädersituationer och andra hotsituationer mot flygtrafiken kan det finnas ett behov av att säkerställa möjligheterna till öppethållande för vissa av LFV:s mindre flygplatser. Under 2008 har en försöksutbildning genomförts med gott resultat i Karlstad genom att Flygvapenfrivilliga, FVRF. Med egna medlemmar och rekryterade tidigare civilpliktsutbildade flygplatsbrandmän har en styrka skapats som kan förstärka Karlstad flygplats vid extrema vädersituationer.

Under 2008 har förslag framlagts om att utbilda liknande förstärkningsresurser på de två karantänflygplatser som finns utöver de tre stora. Under 2009 behöver behovet av sådana förstärkningsresurser utredas av MSB, LFV och FVRF tillsammans och eventuella utbildningar påbörjas.

Utrikesdepartementet, UD

Frivilliga lämnade stöd till UD under sommaren 2006 i samband med evakueringen av svenskar från Libanon. UD har därefter engagerat frivilliga för fortsatt stöd med stabskunskap till UD:s konsulära enhet vid allvarliga kriser.

Post- och telestyrelsen, PTS

PTS har visat intresse för att engagera frivilliga för stöd i stabsarbete vid allvarliga kriser.

Bilaga 3 Internationellt samarbete

Under 2007 svarade Räddningsverket på ett regeringsuppdrag om förmågan i det svenska krishanteringssystemet att ta emot internationella resurser och det ligger i MSB:s uppdrag att arbeta vidare med denna fråga.³¹ Försvarsdepartementet ser också över möjligheterna att utreda denna fråga i särskild ordning under kommande år, varför vi i detta avsnitt endast gör en beskrivning av några av de arrangemang som finns för internationellt resursutbyte.

Inom räddningstjänstområdet finns idag ett flertal olika arrangemang som Sverige kan utnyttja för att skaffa internationell hjälp. Inom sjö- och flygräddningstjänsten samt miljöräddningstjänsten till sjöss utnyttjas dessa regelbundet. Ett antal svenska myndigheter har inom sina områden särskilt ansvar för att kunna lämna och begära internationell hjälp, däribland Kustbevakningen, Socialstyrelsen och Sjöfartsverket. Dessutom finns olika former av internationella samarbeten för att hantera exempelvis pandemier, epizootier och katastrofmedicinska åtgärder. För en närmare redovisning och exemplifiering av dessa samarbeten hänvisar vi till tidigare nämnda regeringsuppdrag från Räddningsverket.

Inom ramen för Sveriges samarbete inom Norden, EU och PFF finns olika former av resurssamverkan som är tänkta att nyttjas vid större krissituationer och katastrofer där de inhemska resurserna inte är tillräckliga. Vidare finns de arrangemang som vanligtvis kanaliserar Sveriges humanitära stöd vid katastrofer utomlands. Fokus för denna bilaga är att på ett icke uttömmande vis beskriva dessa olika typer av arrangemang för resurssamordning och delning. Eftersom det inte är sannolikt att FN-systemet skulle nyttjas för att samordna stöd vid en krissituation i Sverige, görs här ingen beskrivning av detta system.

Vid sidan av de internationella avtal om assistens som svenska staten ingått, har företag i Sverige med internationella kopplingar möjligheter att på olika sätt förstärka sina resurser för att hantera olyckor och extraordinära händelser. Detta kan vara ett sätt att komma åt såväl beprövad materiel som professionell personal utan att nödvändigtvis behöva teckna avtal med andra aktörer.

³¹ *Arbetet med att stärka svensk förmåga att ta emot internationellt stöd vid stora olyckor och andra allvarliga krissituationer*, Räddningsverket 15 juni 2007, Dnr 300-3443-2006

Norden

Nordred

Nordred är ett nordiskt samarbete för räddningstjänst mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Nordreds syfte är att på olika sätt främja samverkan inom räddningstjänsten mellan länderna, både vad gäller operativ samverkan i räddningsinsatser men också för samarbete för att utveckla räddningstjänsten. Som grund för samarbetet finns ett särskilt ramavtal. Ramavtalet tecknades 1989 och trädde för Sveriges del i kraft 1992. Island anslöt sig 2001. Ramavtalet möjliggör samarbete mellan ansvariga myndigheter i de nordiska länderna i syfte att underlätta erforderligt ömsesidigt bistånd vid olyckshändelser i fredstid och att påskynda insättandet av hjälpande personal och materiel. Syftet med avtalet är att vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Genom avtalet förpliktar sig de nordiska länderna att i samband med en olycka eller vid överhängande risk för en olycka, i den omfattning som är möjlig, hjälpa övriga länder.

Enligt artikel 3 i ramavtalet får en myndighet i en avtalsslutande stat som vid olyckshändelse svarar för åtgärder för att hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön begära bistånd direkt hos behörig myndighet i annan avtalsslutande stat. Den myndighet hos vilken biståndet begärs avgör därefter om detta kan lämnas.

Den hjälpande staten har rätt till ersättning av den hjälpsökande staten för kostnader för sina åtgärder.

Avtalet har införlivats i svensk lagstiftning genom bestämmelser i 9 kap. LSO. Enligt dessa får regeringen, en kommun eller en statlig myndighet som ansvarar för räddningstjänst i den utsträckning som följer av överenskommelser som Sverige ingått med Danmark, Finland, Island eller Norge begära bistånd från eller lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser. Ett stort antal gränskommunala avtal mellan kommuner i Sverige och kommuner i Finland, Norge och Danmark har ingåtts i anslutning till Nordredavtalet.

I den så kallade Hagadeklarationen från ansvariga ministrar 2009 finns en nordisk enighet om att utveckla samarbetet.

Barentsregionen

Barentsrådet, eller Barents Euro-Arctic Council (BEAC), är ett forum för det mellanstatliga samarbetet i Barentsregionen. Rådet bildades 1993 för att stödja och främja det regionala samarbetet i de nordligaste delarna av Sverige, Norge, Finland och nordvästra Ryssland. Förutom dessa länder är även Island och Danmark medlemmar.

Datum
2009-12-09

Diariernr
2009-10825

Medlemsländerna samarbetar bl.a. inom området räddningstjänst. Målet med samarbetet är att öka möjligheterna att kunna bistå varandra över nationsgränserna vid olyckor eller naturkatastrofer. Den låga befolkningstätheten i de berörda områdena medför att räddningstjänstresurserna finns spridda över ett mycket stort område. Ibland kan de närmast tillgängliga resurserna finnas i ett annat land än det där olyckan inträffat. Detta gör att det finns goda möjligheter för samordningsvinster om man kan bistå varandra.

Arbetsgruppen Working Group on Emergency and Rescue Services Cooperation (WG ERS) tillsattes 2002 för att stärka samarbetet och följa upp erfarenheterna av övningen Barents Rescue 2001. Räddningsverket var en partner i ett projekt som pågick under 2003-2005 och delfinansierades genom EU:s regionala stöd, INTERREG III A Nord. Under projektet utarbetades en text till ett avtal om samarbete för förebyggande av, beredskap för och insatser vid nödsituationer i Barentsregionen. Avtalet underskrevs i Moskva december 2008 av regeringar i Finland, Norge, Ryssland och Sverige.

Avtalet omfattar gränsöverskridande samarbete på området förebyggande av, beredskap för och insatser vid nödsituationer inom regionen samt gemensamma övningar och utbildningar med sikte på att förbättra de avtalslutande parternas förmåga att lämna snabb och effektiv hjälp vid räddningsinsatser. Avtalet tar således sikte på dels operativa insatser, dels utbildning och övning i syfte att förbättra parternas förmåga att lämna snabbt och effektivt stöd vid räddningsinsatser. Avtalet kan för svenskt vidkommande komma att beröra resurser både vad gäller såväl kommunal som statlig räddningstjänst men även andra resurser såsom militära. Avtalet exkluderar ej sjukvårdsresurser men dessa nämns ej specifikt.

Ett av syftena med avtalet är att parterna ska kunna ta annans stats resurser i anspråk även då det är fråga om en mindre olycka då det andra landets resurser är lokaliserade närmare olyckan. Vid den här typen av olyckor kommer i första hand den kommunala räddningstjänstens (Norrbotten och Västerbotten) resurser att beröras. Den kommunala räddningstjänsten kommer också att beröras då det är fråga om omfattande skogsbränder. Det kan vidare vara fråga om större olyckor då det egna landets resurser inte räcker till och stöd efterfrågas från de andra parterna. I dessa fall kan det bli fråga om stöd från MSB (olje- och kemsanering), Kustbevakningen (miljöräddning till sjöss), Polisen och Sjöfartsverket (eftersök av försvunna). Ytterligare resurser från andra myndigheter kan också komma ifråga.

Ett annat syfte med avtalet är att underlätta gränspassage vid akuta insatser. P.g.a. EU:s exklusiva kompetens på detta område har det inte varit möjligt att införa några detaljerade bestämmelser utan parterna ska underlätta gränspassage i enlighet med nationell lagstiftning.

Ett Barents Joint Kommitte med representanter från alla Barents-länder har tillsatts för att genomföra och samordna tillämpning av avtalet.

Östersjösamarbete

Östersjöstaternas Råd bildades i mars 1992 av Sverige, Danmark, Finland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tyskland och Ryssland. Island anslöt sig 1995. Rådet är ett forum för samarbete mellan de deltagande länderna inom de flesta politikområden med undantag för försvarspolitik. En gång per år sammanträder Rådet på utrikesministernivå. Mellan rådsmötena styrs verksamheten av en ämbetsmannakommitté.

MSB jobbar för att förstärka det regionala samarbetet kring räddningstjänstfrågor. Dessa frågor behandlas inom det delområde som kallas civil säkerhet, där räddningstjänst har identifierats som ett av tre huvudspår inom delområdet. Polen ledde från början det så kallade Eurobaltic Programme med stöd från Sverige (MSB) och Ryssland (EMERCOM of Russia). Sedan 2007 roterar ledarskapet inom Eurobaltic Programme och genomförs av ordförandelandet i Östersjörådet. Under Eurobaltic Programme har två omfattande projekt, s.k. EUROBALTIC I (2003-2005) och EUROBALTIC II (2006-2007) med Räddningsverket/MSB som Lead Partner genomförts.

För närvarande finns planer att starta upp samarbete inom skogsbrandfrågor mellan Östersjöländerna. Finansiering av samarbetet har beviljats av SIDA.

De baltiska staterna

Sverige har även bilaterala avtal med Estland, Lettland och Litauen om operativt samarbete på räddningstjänstområdet. Avsikten med de i huvudsak likalydande avtalen är att utveckla medlemsstaternas samarbete i syfte att, särskilt genom ändamålsenliga förebyggande åtgärder, skydda människor, miljö, egendom och kulturarv mot effekter av allvarliga naturolyckor, teknologiska olyckor och miljöolyckor.

Om en part behöver hjälp av den andra parten i händelse av en allvarlig olyckshändelse eller överhängande fara för en olyckshändelse, kan den begära sådan hjälp. Parterna åtar sig att lämna den hjälp som parten bedömer möjligt att lämna och har tillgängligt. Kostnaderna för hjälpen ska, om inget annat överenskomms mellan parterna, betalas av den part som begärt hjälpen. Den hjälpande parten kan erbjuda sin hjälp helt eller delvis utan kostnad, eller senare efterskänka hela eller en del av återbetalningsskyldigheten.

MSB har i avtalet utsetts till behörig myndighet för den praktiska utvecklingen och tillämpningen av samarbetet inom ramen för denna överenskommelse, inklusive frågor som berör framställningar om hjälp och beslut om att lämna hjälp.

EU

EU:s gemenskapsmekanism för samarbete inom räddningstjänsten

Gemenskapsmekanismen³² är en operativ funktion som samordnas av EU-kommissionen och som syftar till att förbättra möjligheterna för länderna i Europa att samarbeta och stötta varandra vid räddningsinsatser. Syftet ska uppnås genom att underlätta mobilisering av insatsteam, experter och andra resurser som ett land kan efterfråga i händelse av en större olycka eller katastrof, såsom naturolyckor, tekniska och radiologiska olyckor eller miljöolyckor till havs. Det bör noteras att när det i EU-sammanhang talas om räddningstjänst och räddningsinsatser så styrs och begränsas dessa begrepp inte av den definition som ges i den svenska lagstiftningen, dvs. i 1 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Det innebär att mekanismen kan användas i ett något vidare sammanhang än vad som framgår av LSO. Gemenskapsmekanismen har successivt tagit sig en alltmer proaktiv roll som inkluderar övervakning och operativt engagemang/koordinering. Detta inkluderar bl.a. tidiga varningssystem, behovsanalyser, identifiering av möjliga resurser och tekniska råd.

Gemenskapsmekanismen består av följande funktioner och resurser.

- Ett övervaknings- och informationscenter (MIC).
- Ett gemensamt kommunikations- och informationssystem för olyckor mellan gemenskapsmekanismen och medlemsstaterna (CECIS), med en förteckning över tillgängliga insatsteam, experter och andra resurser som medlemsstaterna kan ställa till förfogande på efterfrågan.
- Mindre expertteam som kan skickas ut för att bedöma situationen och/eller koordinera en större insats på plats.
- Ett utbildningsprogram som omfattar kurser, övningar och ett program för expertutbyte.
- Ett program för tillvaratagande av erfarenheter från insatser.

³²Gemenskapsmekanismen etablerades den 23 oktober 2001 genom Rådets beslut om inrättande av en gemenskapsmekanism för att underlätta ett förstärkt samarbete vid biståndsinsatser inom räddningstjänsten (2001/792/EG, Euratom, 15.11.2001, L297/7). Kommissionen har därefter beslutat om tillämpningsföreskrifter (kommissionens beslut av den 29 december 2003, 2004/277/EG, Euratom, 25.3.2004, L87/20). Den 5 mars 2007 beslutade Rådet om inrättande av ett finansiellt instrument för räddningstjänst (2007/162/EG, Euratom). Den 5 mars 2008 antog Kommissionen meddelandet om förstärkning av EU:s insatskapacitet vid katastrofer. Kommissionen avser under 2009 presentera ett utbildningsnätverk med fokus på katastrofhantering.

I dagsläget inom mekanismsamarbetet arbetar man med att ta fram moduler. En modul är i detta sammanhang ett förbestämt uppgifts- och behovsstyrt arrangemang bestående av medlemsstaternas resurser som kan användas för olika typer av katastrofsituationer. Flera av dessa kan komma att vara relevanta ur ett svenskt perspektiv. Kommissionen förslår att resursbrister ska identifieras liksom olika förslag på hur dessa brister ska åtgärdas. Kommissionen har beslutat att särskilda resurser ska utvecklas och ska vara tillgängliga för insatser. Dessa resurser består av en frivillig pool av nyckelmoduler på standby som ska vara tillgängliga och kunna användas när som helst.

EU-kommissionen har vidare tilldelats medel av Europaparlamentet för att genomföra pilotprojekt på civilskyddsområdet. Inom ramen för projektet finansierar EU-kommissionen uppbyggnaden av resurser i vissa medlemsstater i utbyte mot att dessa resurser under två års tid reserveras för EU-kommissionens bruk. Med andra ord disponerar inte värdlandet fritt över dessa resurser. MSB kommer att vara värd för två moduler med inriktning mot tillfälligt boende och översvämning med början 1 juli 2010. Dessa resurser bör betraktas som internationella resurser snarare än svenska tills de tillfaller Sverige efter projektets slut.

Enligt artikel 5 i Rådets beslut kan en medlemsstat när en större olycka eller katastrof sker begära bistånd från de övriga medlemsstaterna antingen genom MIC eller direkt från en annan medlemsstat. Den andra medlemsstaten ska då omgående avgöra huruvida den har möjlighet att lämna begärt bistånd och underrätta den begärande medlemsstaten om detta. Om inget annat har avtalats ska den biståndsbegärande staten bära kostnaderna för det bistånd som tillhandahålls. Den deltagande staten får dock helt eller delvis tillhandahålla sitt bistånd kostnadsfritt eller senare avstå från ersättning för sina kostnader.

Enlig 9 § i Förordningen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är myndigheten i förhållande till Europeiska kommissionen behörig myndighet och Sveriges kontaktpunkt för gemenskapsmekanismen. Det innebär att MSB ansvarar för de uppgifter som åligger Sverige och samordnar det nationella arbetet med att bygga upp och upprätthålla en insatsberedskap.

Såsom Sveriges kontaktpunkt kontaktas MSB av MIC när en större olycka eller katastrof inträffar som har gränsöverskridande effekter eller kan leda till en begäran om hjälp. I det fall Sverige är i behov av internationellt stöd är MSB behörigt att förmedla begäran till MIC efter att ha informerat Försvarsdepartementet och under förutsättning att stödet finansieras av annan än MSB. När det gäller miljöräddningstjänst till sjöss ankommer det enligt 12 § förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen i stället på Kustbevakningen att begära bistånd från och lämna bistånd till en medlemsstat i Europeiska unionen.

Bistånd till sådant som inte är räddningstjänst får endast begäras under förutsättning att biståndet finansieras av annan än MSB. Biståndet får endast lämnas under förutsättning att den stat som har begärt bistånd genererat myndigheten full kostnadsbetäckning för dess insatser. MSB ska före beslut om att begära och lämna bistånd informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om de åtgärder myndigheten avser att vidta.

I och med att Lissabonfördraget träder i kraft tillkommer en ny artikel för civilskydd. Här kan unionen vidta stödjande, samordnade eller kompletterande åtgärder. Det yttersta ansvaret för frågorna ligger dock fortfarande på medlemsstaterna.

Nato, PFF

Partnerskap för fred, PFF, inrättades 1994 som ett konkret, militärt och förtroendeskapande säkerhetssamarbete i Europa. PFF är ett inriktat samarbetsprogram mellan Nato och icke-Natoländer i Europa, Centralasien och södra Kaukasien. Idag omfattas 28 allierade länder samt 22 partnerländer av samarbetet, som diskuteras inom ramen för Euroatlantiska partnerskapsrådet, EAPR.

Nato/EAPR erbjuder möjligheter till en samlad diskussion bland, och samordning av, 50 länders civila beredskapsplanering, dvs. en större krets än vad EU kan erbjuda. Ett viktigt mervärde är att det finns både civil och militär expertis, erfarenheter och strategiska resurser som var för sig eller tillsammans kan verka i ett katastrofområde. Idag arbetar Nato mycket med frihet, säkerhet och demokrati vilket medfört ett omfattande arbete med civil beredskapsplanering inom organisationen.

Inom Nato:s civila samarbetsområde Civil Emergency Planning (CEP) hanteras frågor rörande civil beredskapsplanering och humanitära katastrofinsatser, alltså vad vi i Sverige kallar krisberedskap och krishantering. Grunden för CEP-samarbetet är att civil beredskap betraktas som ett nationellt ansvar. Samarbetet kring civila beredskapsplaneringsfrågor inom Nato syftar till att koordinera nationella planeringsaktiviteter för att civila resurser ska kunna användas så effektivt som möjligt vid exempelvis krishanteringsinsatser och för att uppnå Nato:s strategiska mål. Samarbetet syftar också till att involvera de nationella myndigheterna inom Nato/EAPR-länderna i arbetet med civil krisberedskap och t.ex. ge stöd vid katastrofinsatser.

EADRCC

Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) inrättades 1998 och är ett EAPR-forum med mandat för operativ krishantering i händelse av naturkatastrofer, teknologiska katastrofer och CBRN-incidenter inom EAPR-området. Centret har till uppgift att vid en krissituation koordinera resurser och information inom ramen för EAPR-ländernas verksamhet samt län-

der där Nato genomför militära krishanteringsoperationer. Utbildning och övningar är viktiga aktiviteter för att utveckla verksamheten för EADRCC, tillika framtagande av resursdatabaser, primärt på CBRN-området.

Civil krisberedskapsplanering och krishantering har vuxit betydligt och har framförallt utvecklats till ett område där partnerländerna har en god insyn i arbetet. EADRCC samarbetar framförallt med UNOCHA. EADRCC är utformad som en regional samverkansmekanism som stödjer och kompletterar FN:s ansträngningar. EADRCC erbjuder ett strategiskt mervärde vid katastrofinsatser genom tillgången till både civil och militär operativ förmåga. Orkanen Katrina och den omfattande jordbävningen i Pakistan under 2005 var två händelser där EADRCC kunde bidra med omfattande hjälpinsatser.

EADRCCs arbete med nationella resurser

Nato har sedan 2001 upprätthållit en databas för vilka resurser Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre kan använda vid en kemisk, biologisk och/eller radioaktiv incident. EADRCC har som en av sina explicita uppgifter att koordinera krishanteringsinsatser inom detta samarbete. Inventering och uppdatering görs genom en enkät som EADRCC tillhandahållit. För Sverige har MSB uppdraget att hemställa denna förfrågan till av Försvarsdepartementet utpekade myndigheter. MSB har i särskild ordning rapporterat Sveriges samlade resurser för dessa händelser som EADRCC kan efterfråga.

Memorandum of Understanding on the Facilitation of Vital Cross har kommit till för att underlätta gränspassage för civil räddningstjänst och materiel. Sammanlagt har 27 av totalt 50 EAPR-länderna skrivit under föreliggande MoU. Svenska regeringen har skrivit under dokumentet och en implementering är under genomförande. Det är dock fortfarande oklart vilken myndighet i Sverige som ska pekas ut som formell kontaktpunkt.

Kemvapenkonventionen och OPCW

OPCW (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons) svarar för genomförandet av konventionen om förbud mot kemiska vapen (CWC), som trädde i kraft 1997.

Inspektionen för strategiska produkter, ISP, ansvarar för Sveriges genomförande av kemvapenkonventionen. ISP är kontaktpunkt för OPCW, övriga medlemsstater samt svenska myndigheter och den kemiska industri som berörs av konventionen. Det är också ISP som samlar in och delger OPCW information om t.ex. kemisk industri i Sverige. ISP är också samordnande myndighet för det stöd Sverige tillhandahåller OPCW:s verksamhet *International Cooperation and Assistance*, ICA. Varje år deklarerar t.ex. de nationella program och resurser som finns till skydd mot kemiska vapen.

Olika svenska myndigheter har ställt resurser i form av personal och materiel till OPCW:s förfogande enligt den svenska deklARATIONEN om bistånd och skydd, i den händelse ett annat medlemsland skulle utsättas för kemiska vapen. MSB bistår t.ex. med operativt expertstöd.

Som medlemsland har Sverige på samma sätt möjlighet till bistånd och skydd från övriga medlemsländer i det fall vi skulle bli utsatta för en attack med kemiska stridsmedel.

Internationella atomenergiorganet, IAEA

Det internationella atomenergiorganet, IAEA, är ett FN-organ som ska se till att kärnkraften används i fredliga syften och att spridning av radioaktiva material begränsas. En viktig del i arbetet är att implementera internationella avtal, standards och guidelines inom kärnenergiområdet. IAEA stödjer bland annat staters arbete med att förbättra sin kärnsäkerhet och att förbereda sig för att bättre kunna hantera t.ex. kärnkraftsolyckor.

Efter kärnkraftsolyckan i Tjernobyl antogs en konvention om assistans i samband med en kärnkraftsolycka eller radiologisk olycka. I enlighet med konventionen rapporterar anslutna länder in de relevanta resurser man kan ställa till andra länders förfogande, inklusive resurser på det strålningsmedicinska området. SSI är behörig svensk myndighet i förhållande till IAEA:s assistanskonvention. Konventionen ska vara ett ramverk för samarbete och möjligheter till stöd vid en olycka, och IAEA fungerar som länk mellan drabbat land och möjliga biståndsgivare. Sverige kan som part i konventionen använda sig av ramverket om behov av internationellt stöd skulle uppstå i samband med en radiologisk eller kärnkraftsolycka i Sverige.