

Regeringens proposition

2007/08:92



Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull

Prop.
2007/08:92

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2008

Fredrik Reinfeldt

Sten Tolgfors
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

För att ge ett samlat stöd till olika aktörer och för att effektivisera arbetet med samhällets krisberedskap redovisade regeringen i budgetpropositionen för 2008 att en ny myndighet bör inrättas den 1 januari 2009. I denna proposition föreslås i enlighet med detta att Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar läggs ned. Den nya myndigheten bör ha en samordnande roll i krisberedskapsarbetet.

I takt med att hoten och riskerna i samhället förändras, måste också systemen och formerna för att hantera dessa hot och risker utvecklas och förnyas. I propositionen redogör regeringen för hur samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser kan förbättras.

De förändringar som skett i samhällsstrukturen och i säkerhetsmiljön samt erfarenheter från stora olyckor och katastrofer av olika slag, både i Sverige och i omvärlden, visar att allt fler måste involveras och ta ansvar för samhällets krisberedskap. Regeringen förtydligar därför innebörden av den alltjämt rådande ansvarsprincipen.

Den nationella krisberedskapen angår alla nivåer i samhället. En väl fungerande krisberedskap kräver medvetenhet, ansvar och kunskap. Ett ökat sektorsövergripande perspektiv och arbetssätt ger de synergier som krävs för att framgångsrikt kunna hantera allvarliga kriser.

I propositionen beskriver regeringen sin syn på ett utvecklat system för uppföljning och styrning av krisberedskapen. Regeringen redogör för det fortsatta arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. I syfte att säkerställa enhetlighet och jämförbarhet i redovisningarna av krisberedskapen avser regeringen bl.a. att införa föreskriftsrätt avseende förmågebedömningar.

För att stärka styrningen och uppföljningen bör planeringsprocessen förenklas och anslaget 7:5 *Krisberedskap* ges en ökad flexibilitet och renodlas. Detta för att tydliggöra att varje myndighet har ansvar för att säkerställa en tillräcklig förmåga inom ramen för sin ordinarie verksamhet.

Dessutom presenteras en ny struktur för utbildnings- och övningsverksamheten inom området samhällets krisberedskap.

Sektorsövergripande samordning av beredskapsstödande verksamhet vad gäller kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen (CBRN), hos relevanta myndigheter och aktörer i samhället, bör utvecklas. Regeringen redogör vidare för sin uppfattning att arbetet med grundläggande förmågor inom samhällsviktig verksamhet bör fortsätta att utvecklas.

I propositionen redovisar regeringen att den nya myndigheten bör hålla samman det nationella informationssäkerhetsarbetet för samhällsviktiga verksamheter och att myndigheten bör ha föreskriftsrätt inom området.

Med den nya krishanteringsfunktionen i Regeringskansliet och genom att utveckla krisberedskapsarbetet vid departement och vid andra myndigheter, stärks den svenska förmågan att hantera kriser, främst genom bättre beredskap och tillgänglighet samt tydligare kontaktvägar. För att utveckla den sektorsövergripande samverkan och stärka krisledningsförmågan inom och mellan myndigheter bör nya stödsystem och verktyg skapas samtidigt som befintliga bör utvecklas.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Inledning	6
2.1	Ärendet och dess beredning.....	6
3	Samhällets krisberedskap.....	7
3.1	Utgångspunkter för samhällets krisberedskap	7
3.2	EU:s strukturer inom krisberedskapsområdet.....	9
3.3	Internationellt samarbete	10
4	Stärkt krishanteringsförmåga	13
4.1	Geografiskt områdesansvar	13
4.1.1	Stärkt samordning vid hantering av kriser på central myndighetsnivå.....	15
4.1.2	Samordning på lokal och regional nivå	17
4.2	Lägesbild och lägesuppfattning.....	18
4.3	Information, kommunikation, stödsystem och verktyg ...	20
4.3.1	Varning, information till och kommunikation med allmänheten i samband med olyckor och kriser	21
4.4	Radiokommunikationssystemet Rakel	25
4.5	Förstärkningsresurser	27
4.6	Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd	28
4.7	Beredskap för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen (CBRN).....	30
4.8	Förmågan inom samhällsviktig verksamhet att motstå störningar vid kriser.....	32
4.9	Informationssäkerhet	36
5	Utvecklad styrning och uppföljning på krisberedskapsområdet.....	37
5.1	Tydliggörande av ansvarsprincipen och behovet av sektorsövergripande samverkan	37
5.2	Styrning, uppföljning och medel för tvärsektoriella satsningar.....	39
6	Kunskapsuppbyggnad	41
6.1	Kommunikation om samhällets säkerhet.....	41
6.2	Utbildning och övning.....	43
6.3	Forskning.....	45
6.4	Lärande av tidigare kriser	47
7	Skydd mot olyckor	48
7.1	En förändrad utbildningsverksamhet.....	48
7.2	Utbildning av brandmän med deltidsanställning	51
7.3	Beredskapen mot naturolyckor.....	52
7.4	Ambulansflyg och statlig räddningstjänst	54
8	En ny myndighet för samhällets krisberedskap.....	54
8.1	Den nya myndighetens verksamhet.....	55
8.2	Avveckling av myndigheter	60
8.3	Ekonomiska konsekvenser m.m.	61

Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet SOU 2007:31.....	63	Prop. 2007/08:92
Bilaga 2 Förteckning över remissinstanser (SOU 2007:31)	74	
Bilaga 3 Förkortningar och benämningar	76	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2008.....	80	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2007/08:92

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner regeringens förslag om att lägga ned Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar den 31 december 2008 (avsnitt 8).

2.1 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 29 juni 2006 om direktiv (dir. 2006:80) till en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av verksamheterna vid Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar i syfte att lämna förslag till en preciserad uppgifts-, ansvars- och resursfördelning. Uppdraget innebar att utredaren skulle pröva om relevanta delar av myndigheterna borde läggas samman till en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet samt att pröva om övrig verksamhet eventuellt borde föras över till andra befintliga myndigheter. Utredningen antog namnet Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap. Utredningen lämnade den 7 maj 2007 betänkandet Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser (SOU 2007:31). En sammanfattning av utredningens betänkande finns i *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fö2007/1188/CIV). Remissvaren finns även utlagda på regeringens hemsida. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 2*.

I budgetpropositionen för 2008 gjorde regeringen bedömningen att en ny samlad myndighet mot olyckor och kriser bör inrättas den 1 januari 2009.

Klimat- och sårbarhetsutredningen redovisade den 1 november 2006 delbetänkandet Översvämningsshot – Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Väneren (SOU 2006:94). Delbetänkandet är remissbehandlat. Remissvaren finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fö2006/2979/CIV). Av delbetänkandet framgår att riskerna för översvämningar med allvarliga konsekvenser är stora. Utredningen redovisade den 1 oktober 2007 sitt slutbetänkande Sverige inför klimatförändringar – hot och möjligheter (SOU 2007:60). Slutbetänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling (dnr M2007/4227/MK).

Den 21 februari 2007 beslutade försvarsministern om en översyn av katastrofersättning och av finansiering av stöd och hjälp till Sverige (Fö 2007:A). Utredningen, som antog namnet Översyn av katastrofersättningsssystemet till kommunerna, lämnade den 19 december 2007 skrivelserna Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, m.m. (Ds 2007:51). Skrivelsen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Den 13 januari 2005 beslutade regeringen att tillkalla en oberoende kommission med uppgift att bland annat utvärdera samhällets förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen i Asien inneburit och klargöra på vilket sätt erfarenheterna kan tas till vara. Kommissionen, som antog namnet 2005 års katastrofkommission, överlämnade den 1 december 2005 betänkandet Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104).

3.1 Utgångspunkter för samhällets krisberedskap

Hot mot vårt samhälle

Hoten mot Sveriges säkerhet förändras och nya risker och utmaningar tillkommer ständigt. Nutida hot och risker är ofta komplexa och kan få konsekvenser för flera samhällssektorer. Hoten kan också vara mer eller mindre synliga och förutsägbara. Ofta stoppas de inte heller av nationsgränser. Det är därför viktigt att ha beredskap för det oväntade.

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

Sveriges säkerhet är starkt kopplad till omvärlden och framför allt till våra närmaste grannländers och Europas säkerhet i stort. Naturkatastrofer och terroristhandlingar som på olika sätt har drabbat Europa under senare år har skapat diskussioner om hur EU:s medlemsstater ska kunna stötta varandra och sina medborgare. Riksdagen har slagit fast att målen för arbetet med att successivt utveckla samhällets säkerhet syftar till att värna befolkningens liv och hälsa samt samhällets grundläggande värden och funktionalitet. Den demokratiska rättsstaten, hälso- och sjukvården, informations- och kommunikationssystemen, vatten- och energiförsörjningen, flödena av varor och tjänster är grundläggande förutsättningar för ett fungerande samhälle. Om dessa verksamheter störs är det viktigt att de återfår sin funktionalitet snarast. Dessa samhällsviktiga system bör byggas, underhållas och drivas på ett robust och motståndskraftigt sätt. De sårbarheter som finns i olika samhällsfunktioner kan inte helt förebyggas eller byggas bort. Därför bör det finnas en god kris- hanteringsförmåga i samhället.

Kris och krisberedskap

Med kris avses i denna proposition en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Med krisberedskap avses förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.

Den grundläggande strukturen för samhällets krisberedskap bör även fortsättningsvis baseras på ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret (prop. 2001/02:158). Inom ett geografiskt område ansvarar ett områdesansvarigt organ för inriktning, prioritering och samordning av tvärspektoriella åtgärder inför, under och efter en kris. Regeringen och centrala myndigheter ansvarar för ovan nämnda åtgärder på nationell nivå och länsstyrelsen samt kommunen på regional respektive lokal nivå.

Att utveckla samhällets säkerhet, där krisberedskap är ett viktigt område, är en angelägenhet för flertalet aktörer i samhället: individer, företag, organisationer, kommuner, landsting, statliga myndigheter, regering och riksdag. Samhällets krisberedskap skapas därför i de många aktörernas dagliga verksamhet. På så sätt berör krisberedskapen alla. Krisberedskapen är således inte en utpekad organisation eller en aktör. Krisberedskapen ska vara en integrerad del av olika aktörers ordinarie verksamhet. En förutsättning för en god krisberedskap är att samtliga aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet tar ett eget ansvar för att vidta och finansiera krisberedskapshöjande åtgärder.

Det är viktigt att tydliggöra förhållandet mellan förväntningarna på det allmännas ansvar och individens ansvar. Det allmänna bär huvudansvaret för den nationella säkerheten men enskilda individer och företag har självklart också ett ansvar och därmed en viktig roll i krisberedskapsarbetet. Det allmännas åtgärder får större vikt ju mer krävande och oförutsedd krissituationen är. Staten är yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet. Det är mycket viktigt att regeringen är välunderbyggd och uppdaterad om situationen vid kriser och andra allvarliga händelser. Det är ett av skälen till att regeringen har inrättat en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet.

Eftersom varje situation är unik är det inte möjligt att i förväg fastslå exakta kriterier för när den enskildes ansvar minskar eller när de allmänna resurserna behöver sättas in. I det offentliga åtagandet ingår en förmåga att analysera potentiella eller uppkomna situationer för att bedöma om dessa är av sådan natur att det krävs någon form av insats av det allmänna. Samhälleliga resurser måste också finnas tillgängliga vid behov. Samtidigt är utgångspunkten för det offentliga åtagandet att den enskilde och organisationer har ett grundläggande ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom genom att vidta förebyggande åtgärder.

Krisberedskapens utgångspunkter

Krisberedskap förutsätter förtroende mellan olika aktörer. Förtroende skapas genom kontakter mellan organisationer och personer samt bygger normalt på personliga relationer som grundläggs i det vardagliga arbetet. Regeringen vill betona betydelsen av att utveckla tillit och gemensamma system mellan aktörer innan kriser uppstår, i syfte att uppnå hög samverkansförmåga.

De senaste tio åren har krisberedskapen reformerats och fått mer uppmärksamhet, såväl nationellt som internationellt. Som angivits tidigare har många av samhällets hot vare sig geografiska eller administrativa gränser. De hanteras därför bäst med gemensamma ansträngningar över sektorsgränser. Utvecklingen har på senare år medfört att olika tekniska och ekonomiska system har fått allt större betydelse för samhällets funktionalitet i stort, samtidigt som olika verksamheter i samhället har blivit alltmer sammanflätade och beroende av varandra. Därför krävs en samlad syn och tvärspektoriella perspektiv på krisberedskapen.

Regeringen anser att större fokus bör ligga på det tvärspektoriella perspektivet. Aktörerna bör arbeta för en gemensam värdegrund och att resurser samordnas vid kriser. Den samlade synen omfattar hela hot-

skalan och åtgärdspanoramat: från förberedelser till akut hantering, återuppbyggnad och lärande av det inträffade. Den samlade synen omfattar också samverkan och samordning inom krisberedskapssystemet. Arbetet sker lokalt, regionalt och nationellt samt på EU-nivå och internationellt. En väl fungerande krisberedskap kombinerar samtliga dessa aktiviteter.

Ett exempel på samlad syn är skydd och åtgärder mot naturolyckor då konsekvenserna berör många samhällssektorer.

3.2 EU:s strukturer inom krisberedskapsområdet

EU arbetar med krisberedskap inom en mängd områden t.ex. kritisk infrastruktur, kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen (CBRN), explosiva varor, informationssäkerhet, oljekatastrofer på havet och även inom andra sektorer som det europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) och hälsosäkerhetskommittén. Den snabba utvecklingen på området har skett framför allt mot bakgrund av de katastrofer och terroristattacker som har drabbat medlemsstaterna men även övriga världen.

Som ett resultat av detta har medlemsstaterna enats om ett krissamordningsarrangemang som innebär att EU:s institutioner och medlemsstater med kort varsel, och på hög politisk nivå, ska kunna samråda om lägesbild och åtgärder. Sverige deltar aktivt i arbetet med att utveckla dessa områden. Regeringen anser att beredskapen inom unionen för att hantera olika kriser bör öka ytterligare. Ett fördjupat samarbete inom EU på detta område bör grunda sig på principerna om mellanstatlighet och frivillighet, samtidigt som det inte får innebära att dubbla strukturer byggs upp.

Regeringen menar att arbetet med att stärka den gemensamma förmågan inom EU bör inkludera hela kedjan från förebyggande åtgärder och beredskap till insatser och återuppbyggnad. I den fortsatta utvecklingen av samarbetet i EU menar regeringen att fokus bör läggas på utveckling av den nationella kompetensen att ansvara för konsekvenserna av katastrofer i det egna landet. Det kan ske på olika sätt, bl.a. utbyte av erfarenheter, övning och utbildning. Dessutom bör det bilaterala och det regionala samarbetet stärkas. Utgångspunkten bör vara att medlemsstaterna utvecklar sina nationella resurser snarare än att gemensamma EU-resurser skapas. De nationella resurserna skulle på frivillig basis och i ökad utsträckning kunna användas på ett samordnat sätt för att åstadkomma största möjliga effekt i hanteringen av framtidens utmaningar för krisberedskapen såväl inom som utanför unionen.

I syfte att ytterligare underlätta för medlemsstaterna att snabbt komma till varandras hjälp vid stora olyckor och katastrofer samt att öka effektiviteten vid insatser i tredje land har rådet fattat beslut om en omarbetning av gemenskapsmekanismen (2007/779/EG, Euratom: Rådets beslut av den 8 november 2007 om inrättande av gemenskapens civilskyddsmekanism (omarbetning) samt ett särskilt finansieringsinstrument (2007/162/EG, Euratom).

Inom ramen för gemenskapsmekanismen pågår ett samarbete kring etableringen av moduler där medlemsstaterna kan bidra med personella och materiella resurser för att hantera olika uppgifter i samband med

kriser. Det gäller t.ex. teknisk assistans, fältsjukhus, medicinsk evakuering, sök- och räddningsstyrka samt vattenrening. Modulerna kan antingen vara nationella eller utvecklas i samverkan mellan flera länder. Detta arbetssätt har Sverige även varit med att ta fram inom ramen för FN-samarbetet. Sverige ska fortsatt ha en hög ambitionsnivå i dessa frågor.

Sverige måste också, liksom övriga medlemsstater, utveckla möjligheterna att begära och ta emot stöd i syfte att effektivisera insatserna, se även avsnitt 4.6.

Som ett led i att öka EU:s och medlemsstaternas beredskap för krishantering vill regeringen verka för en förstärkning och utveckling av EU:s analytiska kapacitet, informationsspridning och samordningsförmåga inom ramen för Kommissionens övervaknings- och informationscentrum. Vidare bör översynen och utvecklingen av olika varningssystem inom unionen för bl.a. tsunamis och jordbävningar fullföljas för att möjliggöra tidig varning och beslut om insatser i god tid.

Det är viktigt att systemet för koordinering utvecklas så att EU kan svara på förfrågningar om stöd från både medlemsstater och andra länder för att så snabbt och effektivt som möjligt kunna bistå med relevanta insatser.

För att förbättra stödet till de som drabbats av en kris är det angeläget att Sverige bidrar till att EU utarbetar former för samarbete med internationella organisationer med likartade funktioner, framför allt med FN men också Nato. I detta sammanhang ska FN/OCHA:s (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) övergripande roll som samordnare av humanitära katastrofinsatser respekteras.

3.3 Internationellt samarbete

Sverige är starkt beroende av omvärlden, varför det internationella samarbetet på krisberedskapsområdet bör vara integrerat med det nationella krisberedskapsarbetet. Internationellt samarbete på krisberedskapsområdet syftar både till att stärka den svenska förmågan och till att bidra till säkerhet hos samarbetspartners.

Sverige samarbetar med en rad länder inom krisberedskapsområdet för att utbyta kunskap och erfarenheter till gagn för aktörerna i det svenska systemet. Sverige bidrar också till den internationella utvecklingen på området. Ett fortsatt och fördjupat samarbete mellan olika länder inom krisberedskapsområdet bidrar till att såväl institutionella som personella relationer skapas och fördjupas. Enligt regeringens uppfattning är ett sådant internationellt samarbete även en viktig form av förtroendeskapande verksamhet.

Mot bakgrund av de nordiska ländernas samsyn inom många områden, anser regeringen att det nordiska samarbetet inom krisberedskapsområdet, krisberedskap inom Norden, bör bli föremål för gemensamma politiska överväganden och samtal. Regeringen avser verka för en stärkt politisk dialog med de nordiska länderna, i syfte att skapa en politisk grund för det fortsatta nordiska samarbetet på området. Det kan avse t.ex. inriktning, erfarenhetsutbyte och praktisk samverkan inom räddningstjänst- och krisberedskapsområdet samt diskussioner kring fördjupade

och nya samarbetsområden vad gäller kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen (CBRN), skydd av samhällsviktig verksamhet samt övnings- och utbildningsverksamhet. Vidare kan även forskning och kunskapsuppbyggnad kring berörda områden vara aktuellt att behandla. Det nordiska samarbetet erbjuder dessutom i många avseenden en bra bas för ett vidare regionalt samarbete inom Östersjöregionen.

Utöver redan etablerade samarbeten, anser regeringen att det är värdefullt att utbyta erfarenheter med länder som har drabbats av kriser av betydande samhällelig omfattning i syfte att öka Sveriges förmåga att kunna hantera egna liknande situationer och dess konsekvenser. Observatörsinsatser som Sverige genomfört för att inhämta erfarenheter, t.ex. efter terrordåden i London och Madrid, bör därför fortsatt genomföras när så är möjligt.

Regeringens inriktning är att samarbetet med USA bör ges fortsatt hög prioritet mot bakgrund av landets erfarenhet och höga kompetens inom krisberedskapsområdet – såsom säkerhetsforskning, kustbevakning och räddningstjänst – vilket Sverige kan dra nytta av. Då USA:s regering genom sitt departement för inrikes frågor, DHS (Department for Homeland Security), även har intresse av att ta del av svensk kompetens inom krisberedskapsområdet bidrar samarbetet även till att stärka den transatlantiska relationen.

Vid stora kriser med konsekvenser för flera länder ställs stora krav på att inblandade länders krishantering kan komplettera varandra. Att kunna bedriva krishantering i samverkan med inblandade länder ställer särskilda krav på förmågan hos berörda. Ett proaktivt krisförberedande arbete är därför viktigt. För att undvika samverkanssvårigheter i sådana situationer, anser regeringen att behovet av samverkan med andra länder vid krishantering bör beaktas vid utformningen av de nationella systemen.

Målsättningen för det civila samarbetet inom ramen för Nato/EAPR (Euroatlantiska partnerskapsrådet) är att öka möjligheterna till erfarenhetsutbyte, gemensam utbildning och övning samt utveckla nationella kompetenser utifrån de deltagande ländernas intressen och möjligheter. Övnings- och utbildningsverksamheten bidrar till en ökad förmåga till samverkan inom hela EAPR-området men även globalt och en utveckling av denna verksamhet bör främjas. Regeringen anser att den breda deltagarkretsen erbjuder unika möjligheter till erfarenhetsutbyte inom krisberedskapsområdet. Regeringen anser vidare att Sverige fortsatt bör främja ett konstruktivt, komplementärt och effektivt samarbete mellan Nato och EU inom krisberedskapsområdet.

Räddningsverket har regeringens uppdrag att samordna den nationella plattformen för det svenska arbetet i enlighet med Hyogo Framework for Action 2005-2015 (HFA), som är en tioårsplan med syfte att göra världen säkrare mot naturolyckor genom arbete med att reducera risker för naturkatastrofer. Räddningsverket är svensk kontaktpunkt i detta arbete, vilket behandlas närmare i avsnitt 7.3 Beredskapen mot naturolyckor.

Sverige har en tradition av att ge snabb och effektiv hjälp vid katastrofer i andra länder. I klimatförändringarnas spår kommer behovet av att lindra människors nöd vid katastrofer av allt att döma att öka. Genom FN och EU stödjer Räddningsverket genom biståndsfinansierade insatser katastrofdrabbade länder direkt inom flera områden. Vid

katastrofer och humanitära nödsituationer genomförs insatser för att rädda liv och lindra nöd genom experter och utrustning för humanitära bedömningar, logistik, kommunikation, boende, vatten och sanitet, sök och räddning m.m. Efter katastrofer eller konflikter finns i regel ett stort behov av återuppbyggnad av det drabbade området, vilket också kan vara ett sätt att förebygga såväl framtida konflikter som skadeverkningar av naturhändelser. Regeringen gav 2006 Räddningsverket ett breddat mandat inom bl.a. området tidig återuppbyggnad. Minor och oexploderad ammunition hindrar många människor från att fritt röra sig och livnära sig, samt försvårar för assistans att nå nödställda. Räddningsverket är Sveriges operativa aktör för internationell humanitär minhantering. Genom bl.a. utbildning samt kartläggning och röjning genomför verket humanitära minhanteringsinsatser för att öka säkerheten för drabbade människor. För att öka katastrofdrabbade länders förmåga att själva förebygga och hantera konsekvenserna av katastrofer genomför Räddningsverket, inom ramen för det breddade mandatet, kapacitetsbyggande bistånd i ett flertal länder.

En viktig del av Räddningsverkets internationella verksamhet är övningar och utbildningar. Utbildningar och övningar bidrar ofta till utveckling av nya doktriner och ny kunskap för alla inblandade i insatsverksamhet. Räddningsverket har ett ansvar för att all personal verket sänder ut på insats är väl utbildad. Dessa utbildningar anlitas och tillgodogörs också av andra organisationer, t.ex. FN och EU.

Regeringen anser att beredskapen för insatser vid Räddningsverkets internationella avdelning har utvecklats väl. Den bör fortsatt stärkas inom ramen för den i avsnitt 8:1 redovisade myndigheten. Regeringen har uppdragit åt Räddningsverket att föreslå en strategi för utvecklingen av biståndsverksamheten fram till 2010. Redovisningen av uppdraget ska ske senast den 30 april i år. Efter regeringens beslut kommer strategin att vara styrande för Räddningsverket och i förlängningen den i avsnitt 8:1 redovisade myndighetens internationella biståndsverksamhet. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att utvecklingen mot att arbeta med katastrofhantering ur ett helhetsperspektiv bör fortsätta. Det innebär att stöd inte bara ges i det akuta humanitära skedet, utan även omfattar åtgärder för att stärka ett lands förmåga att själv förebygga och hantera konsekvenserna av katastrofer. Vidare innebär det även stöd till tidig återuppbyggnad efter en katastrof eller en konflikt.

Det goda renommé som Sverige genom Räddningsverket har byggt upp internationellt på detta område bygger på en organisation som präglas av snabbhet, korta beslutsvägar samt hög kvalitet. Regeringens avsikt är att detta även bör gälla för den internationella insatsverksamheten vid den i avsnitt 8:1 redovisade myndigheten.

Vid akuta katastrofinsatser kanaliseras idag resurser till stöd för drabbade länder via flera olika organ eller i vissa fall bilateralt. FN, men även EU och Nato/EAPR har funktioner för samordning, stöd och resursförmedling till länder som begär hjälp under en kris. FN/OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) har genom FN-resolutioner givits ett övergripande ansvar för koordineringen av internationella humanitära katastrofinsatser. Regeringen kommer att verka för att stärka FN i denna roll. Inom EU finns den s.k. gemenskapsmekanismen med dess ”Monitoring and Information Centre –

MIC". Ett motsvarande organ inom Nato/EAPR är EADRCC (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre), som framförallt verkar inom ramen för EAPR:s geografiska område.

Det ingår i Räddningsverkets uppdrag att stödja civila insatser för konflikthantering, på uppdrag av FN och EU. Den i avsnitt 8:1 redovisade myndigheten ska fortsätta med denna verksamhet och dess utveckling kommer att fastställas i den kommande strategin för den biståndsfinansierade verksamheten. Arbete bör ske i samverkan med andra svenska myndigheter som har verksamhet inom området. Det är regeringens uppfattning att civila och militära insatser, där så är efterfrågat och möjligt, bör samordnas, i syfte att öka insatsernas effektivitet. I sammanhanget ska de internationella principer och riktlinjer, i första hand FN:s, som gäller för humanitärt bistånd respekteras.

4 Stärkt krishanteringsförmåga

Utvecklingen mot allt mer sofistikerade tekniska system innebär att samhället också är beroende av att allt fungerar. Behovet av elförsörjning, kommunikation etc. har gjort samhället sårbart för störningar. Olika basverksamheter inom samhället har gjorts mer och mer beroende av andra basverksamheter bl.a. genom olika tekniska system. Därigenom har samhället blivit mer sårbart genom att brister i ett system kan medföra återverkningar på andra system, varvid en kris snabbt, såsom ringar på vattnet sprids och får återverkningar på samhällsverksamheten i stort.

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

4.1 Geografiskt områdesansvar

I det följande tas den samordning som benämns geografiskt områdesansvar upp. Utöver detta finns ett antal olika etablerade system för samordning av frågor inom områdena ordning, säkerhet och hälsa.

Inom ett geografiskt område ska det finnas ett organ med ansvar för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella krishanteringsåtgärder. Samordningen innebär att de geografiskt områdesansvariga organen ska initiera och underlätta den samverkan som krävs vid en kris. Områdesansvaret är en viktig del i krisberedskapen. Enligt regeringens bedömning bör den grundläggande strukturen för tvärssektoriell samordning inom samhällets krisberedskap även fortsättningsvis vara det geografiska områdesansvaret, dvs. det ansvar för initiativ och samordning som vilar på regeringen för hela nationen, på länsstyrelsen för länet och på kommunstyrelsen för kommunen.

Det geografiska områdesansvaret på nationell, regional och lokal nivå har olika villkor. Ansvaret på nationell och kommunal nivå har en politisk dimension, medan länsstyrelsens geografiska områdesansvar för lednings- och samordningsuppgifter i grunden är en statlig administrativ fördelning av regeringens ansvar. Det politiska ansvaret för länsstyrelsens åtgärder kommer därmed att ytterst bäras av regeringen.

Det geografiska områdesansvaret har för regeringens del utgångspunkt i regeringsformens bestämmelser. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen och regeringen kan, då samhällets säkerhet hotas, fatta beslut i olika avdömningsfrågor eller för att åstadkomma nationell samordning. Regeringens uppgift avseende det nationella områdesansvaret är bl.a. att ansvara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. En av regeringens uppgifter är också att på övergripande nivå säkerställa en effektiv krishantering och att effektivt och trovärdigt kommunicera med allmänhet och media. Regeringen ansvarar även för kontakten med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som i olika avseenden kan beröras av en allvarlig händelse i Sverige. Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna, vilket bl.a. framgår av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och respektive myndighets instruktion. Det nationella områdesansvaret under en kris innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen, med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna, utövar.

Landets högsta politiska ledning måste vid en kris vara väl informerad för att även under svåra omständigheter kunna utföra sina uppgifter. Med denna utgångspunkt har regeringen inrättat en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet för att följa hot- och riskutvecklingen och göra nödvändiga analyser. Analyserna bör hållas på en strategisk nivå i syfte att bedöma hur Sverige kan drabbas av olika händelser och vilka åtgärder som kan bli aktuella från regeringens sida. Vid kriser bör funktionen kunna larma, initiera arbetet, stödja beslutsfattare och samordna beslutsunderlag för regeringen samt ansvara för att samordna Regeringskansliets krishanteringsarbete.

Funktionen består av en cheftjänsteman och ett kansli för krishantering. För att Regeringskansliet bättre ska kunna samverka med myndigheter, kommuner och andra aktörer som självständigt beslutar om och genomför åtgärder, inrättas ett krishanteringsråd som leds av cheftjänstemannen. Krishanteringsrådet bör bestå av företrädare för ett antal i förväg utsedda statliga myndigheter med verksamhet inom ordning och säkerhet, skydd mot olyckor, hälso- och sjukvård samt krishantering. Inom Regeringskansliet bör även ett kriskoordineringscenter byggas upp, med de lokaler och den teknik som behövs för att effektivt kunna samordna Regeringskansliets arbete. Regeringskansliets krishanteringsorganisation kommer därmed att utgöra en integrerad del av samhällets krisberedskapssystem.

Regeringen beslutade den 7 juni 2007 att samtliga länsstyrelser samt ett antal centrala myndigheter ska ha en tjänsteman i beredskap. Denna tjänstemans uppgift är att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. Myndigheterna ska också ha förmåga att vid en kris omgående kunna

upprätta en ledningsfunktion om krisen berör det egna ansvarsområdet eller medför behov av stöd till och samverkan med andra aktörer. Genom tjänsteman i beredskap säkerställs myndigheternas omedelbara förmåga då de alltid går att kontakta. Detta är särskilt nödvändigt i ett system där myndigheter och regeringen gemensamt utövar områdesansvaret på nationell nivå.

Med den nya krishanteringsfunktionen i Regeringskansliet och de ovan beskrivna åtgärderna vid myndigheterna stärks den svenska krishanteringsförmågan främst genom bättre beredskap, tillgänglighet och tydligare kontaktvägar. Regeringen ställer också krav på myndigheternas ledningsfunktioner när det gäller utbildning, övning, samverkansförmåga, stödresurser och uthållighet. Regeringens bedömning är att myndigheterna bör sträva efter att utveckla och stärka sina nätverk bl.a. mellan sina tjänstemän i beredskap och ledningsfunktioner. Den nya myndigheten bör vara drivande i detta arbete.

4.1.1 Stärkt samordning vid hantering av kriser på central myndighetsnivå

Regeringens bedömning: De statliga förvaltningsmyndigheternas samverkansförmåga bör stärkas. Alla myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen bör ha en grundläggande beredskap och förmåga att snabbt och effektivt agera och samverka i en krissituation. Myndigheternas arbete före, under och efter en kris bör samordnas. Regeringen avser att ge den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten uppdraget att i samverkan med berörda myndigheter utveckla det stöd och de hjälpmedel som behövs för att säkerställa en god samordning.

Skälen för regeringens bedömning: Den operativa krishanteringen bör utföras av berörda aktörer enligt ansvarsprincipen. En olycka eller annan allvarlig händelse bör så långt som möjligt hanteras på lokal och regional nivå. Kommuner, landsting, länsstyrelser och andra lokala och regionala organ ska i en sådan situation, i enlighet med ansvarsprincipen, stödja och samverka med varandra. Detta gäller även vid kriser. Händelsens omfattning, komplexitet och konsekvenser kan emellertid innebära att den direkt eller successivt också måste hanteras på nationell nivå. I första hand innebär detta att centrala myndigheter lämnar expert- och resurstöd till regionala och lokala organ. Om en händelse berör flera ansvarsområden kan emellertid de centrala myndigheternas stöd till regionala och lokala organ behöva samordnas och stödet ske i samverkan med gemensam inriktning och tydliga prioriteringar. Regeringen bedömer att krisens villkor ställer andra krav, bl.a. rörande samordning på nationell nivå, än vardagens arbetssätt och arbetsformer.

I Sverige ligger ansvaret för operativa åtgärder av nationell karaktär på central myndighetsnivå. Till exempel när det gäller att bekämpa terrorism har Säkerhetspolisen huvudansvaret för att förebygga och utreda brottslighet med kopplingar till terrorism. Av detta följer ett ansvar för Säkerhetspolisen att skapa förutsättningar för en bred samverkan med andra myndigheter som har uppgifter på detta område. Regeringen anser att det är av stor vikt att denna samverkan utvecklas i syfte att stärka

Sveriges samlade förmåga att bekämpa terrorism. Vid svåra kriser med sektorsövergripande konsekvenser, kan dock den operativa verksamheten på central myndighetsnivå behöva samordnas.

Centrala myndigheters krisberedskap bör bygga på myndigheternas förmåga att hantera den dagliga verksamheten inom sina ansvarsområden. En stärkt krishanteringsförmåga nås bl.a. genom att samtliga parter känner ansvar för sina frågor och samverkar med andra myndigheter. Ansvarsprincipen förutsätter ett system som bygger på samverkan. Den reglering som gäller för myndigheternas ordinarie verksamhet står då i stort sett oförändrad.

Enligt regeringens bedömning bör samordning på central nivå ordnas så att den i minsta möjliga mån inkräktar på tidigare fastslagna principer (närhet, likhet och ansvar). Ett system där en central funktion tar över ledningen av den operativa verksamheten, kan leda till att aktörer på olika nivåer som i början av en kris har ansvaret avvaktar med att agera och därmed riskerar krisen att förvärras. Problem kan även uppstå p.g.a. osäkerhet om och hur en ansvarsövergång sker och vilka uppgifter som omfattas. Enligt regeringens bedömning bör därför ytterligare åtgärder vidtas för att underlätta samordningen på central myndighetsnivå och därmed stärka den operativa krishanteringsförmågan.

Alla centrala myndigheter med uppgifter inom krisberedskapen bör ha en grundläggande beredskap och förmåga att snabbt och effektivt agera och samverka i en krissituation. Myndigheterna bör ha en likartad struktur för detta och använda gemensamma eller kompatibla system och metoder för analys, uppföljning, rapportering och kommunikation. Myndigheterna bör också ha gemensamma utbildningar och övningar. På detta sätt kommer de centrala myndigheterna att få ett gemensamt synsätt som bidrar till helheten i krishanteringen. Som en grundläggande åtgärd för att påskynda agerande, kommunikation och samverkan bör centrala myndigheter vid allvarliga händelser ha en skyldighet att följa upp och analysera händelsen, rapportera och lämna expertstöd i form av bedömningar av läget m.m. till Regeringskansliet. De bör vidare informera och samverka med andra myndigheter och organ som berörs av händelsen samt vid behov bistå med expert- och resurstöd. Myndigheterna har ett tydligt ansvar att slå larm då allvarliga händelser inträffar eller vid risk för att sådana uppstår. Det nationella stödet från de centrala myndigheterna till de operativa organen måste ges skyndsamt och effektivt. Tillgänglighet och förmåga att hantera den akuta delen av en olycka eller en allvarlig händelse är ofta avgörande förutsättningar för att klara av de mer långsiktiga konsekvenserna av händelsen.

Inrättandet av Kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen med bl.a. uppgiften att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishanteringsarbete är ett viktigt led i skapandet av ett heltäckande krishanteringssystem.

Regeringen avser att ge den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten uppdraget att bl.a. genom informationssamordning mellan olika centrala myndigheter säkerställa att nödvändig samverkan sker. I uppdraget ska också ingå att tillsammans med berörda myndigheter utveckla det stöd och de hjälpmedel som behövs för att säkerställa en god samordning. Därmed finns det, utifrån regeringens delegering av det operativa ansvaret till centrala myndigheter, en aktör med uppgift att stödja sam-

ordningen av de centrala myndigheternas operativa krishanteringsinsatser. Samspelet mellan myndigheterna bör på detta sätt underlättas och effektiviseras, vilket bör leda till en effektivare operativ krishantering och god resursanvändning. Ansvar för den operativa krishanteringen kommer genom den nya myndighetens uppdrag även fortsättningsvis att hanteras av berörda aktörer i enlighet med ansvarsprincipen. En grund för det fortsatta arbetet är att nuvarande etablerade samverkansstrukturer kvarstår. Bland dessa kan nämnas samverkansrådet mot terrorism som för närvarande består av elva myndigheter, med Säkerhetspolisen som initiativtagare och sammankallande. Ett annat exempel på ett område med ett utarbetat system för samordning är den som finns avseende olika typer av smittspridning. Socialstyrelsen ansvarar enligt smittskyddslagen (2004:168) för samordning av smittskyddet på nationell nivå.

Inom ramen för uppdraget bör den nya myndigheten (avsnitt 8.1) bl.a. se till att berörda aktörer kan samlas för att samordna myndigheters information till allmänhet och media, att samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser används effektivt samt att stödet till lokala och regionala organ, bl.a. avseende stödsystem, verktyg, information och lägesbilder sker samordnat.

Den nya myndigheten bör ta initiativ till samverkan med andra myndigheter även om händelseutvecklingen är osäker. I en krissituation är det viktigt att agera även om osäkerheten om utvecklingen av händelsen är stor. Det är viktigt att starta krishanteringsarbetet tidigt och sedan dra ned på resurserna när händelseutvecklingen har klarnat. Detta överensstämmer med bedömningen i slutsatserna i Katastrofkommissionens rapport *Sverige och Tsunamin – granskning och förslag* (SOU 2005:104). Vid en kris bör myndigheten bedriva sitt arbete i nära samverkan med Regeringskansliet.

Genom regeringens beslut att inrätta en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet och den i avsnitt 8.1 redovisade myndighetens uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utveckla stödsystem och hjälpmedel för samordning samt att vid en kris fungera som en stödresurs för samordning av myndigheternas åtgärder kommer samhällets förmåga att hantera kriser enligt regeringens bedömning att förbättras.

4.1.2 Samordning på lokal och regional nivå

Enligt regeringens bedömning fungerar krishanteringen genom t.ex. samordning av insatser ofta bra på regional och lokal nivå. Kommunernas geografiska områdesansvar förtydligas i fråga om krishantering i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Vid de flesta kriser berörs såväl kommunen som en rad andra aktörer som verkar inom kommunens geografiska område. Det finns således ett starkt beroendeförhållande mellan de lokala aktörerna. För att krisen som helhet ska hanteras på ett effektivt sätt krävs samordning mellan dessa. Aktörerna måste försäkra sig om att de har samma uppfattning om vad som hänt, hur krisen kommer att utvecklas, vilken inriktning de bör ha

för sina åtgärder och vilka prioriteringar som bör göras. Aktörerna är därmed beroende av information från varandra. Den information om händelsen som ska förmedlas till allmänheten och media måste också vara samstämmig. Det kommunala områdesansvaret på den lokala nivån handlar om att kommunerna ska verka för att få till stånd denna samordning. Även samverkan med och mellan lokalt verksamma organisationer, t.ex. trossamfund, bör beaktas i detta sammanhang.

Länsstyrelsens geografiska områdesansvar tar sin utgångspunkt i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Länsstyrelsen ska enligt instruktionen verka för att nationella mål får genomslag i länet och ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen. Länsstyrelsens ansvar för krishantering förtydligas, dels i instruktionen, dels i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Länsstyrelserna ska ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid en kris, skapa nödvändig samordning mellan länsstyrelsen och berörda aktörer inom krishanteringssystemet och upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser. Den 29 mars 2007 fattade regeringen beslut om en större ändring i länsstyrelseinstruktionen avseende krisberedskap och höjd beredskap. Länsstyrelsen ges i och med detta en tydlig roll som sammanhållande inom sitt geografiska område före, under och efter en kris.

4.2 Lägesbild och lägesuppfattning

Regeringens bedömning: En samlad lägesbild utgör grunden för att aktörerna i krisberedskapssystemet ska kunna genomföra lämpliga åtgärder och samverka. Förmågan att skapa samlade lägesbilder bör stärkas.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap: För den nya myndigheten finns det behov av att kunna ta fram samlade lägesbilder inom ramen för sitt verksamhetsområde som stöd för den egna verksamheten. En lägesbild av den aktuella händelsen kan behöva sammanställas vid större olyckor och extraordinära händelser.

Remissinstanser: De remissinstanser som har behandlat frågan är positivt inställda till utredningens förslag, bl.a. *Krisberedskapsmyndigheten*, *Statens räddningsverk*, *Styrelsen för psykologiskt försvar*, *Lantmäteriverket* och *Socialstyrelsen*.

Skälen för regeringens bedömning: God samverkan såväl mellan som inom den lokala, regionala och nationella nivån är avgörande för samhällets krisberedskap. Samverkan mellan myndigheter skapar förutsättningar för en samlad uppfattning om inträffade händelser och de behov av åtgärder som händelserna skapar. En samlad uppfattning av situationen underlättar inriktningen av det arbete som krävs.

Regeringen vill betona vikten av att stärka horisontella och vertikala strukturer för samordning i olika faser av krisberedskapsarbetet. Begreppen lägesbild och lägesuppfattning är i detta sammanhang viktiga. Lägesbild är en sammanställning av uppgifter för att skapa en bild över vad som har hänt, händer eller kommer att hända. Lägesuppfattning är en

bedömning av hur det som inträffat påverkar aktörens sammanhang. Aktörens lägesuppfattning bygger således på en lägesbild. Både lägesbild och lägesuppfattning behövs som underlag för att kunna avgöra om agerande krävs på något sätt och i så fall hur. För de initiala insatserna under en kris är aktörernas egna lägesbilder nödvändiga och avgörande. Sett i ett något längre tidsperspektiv kommer samlade lägesbilder vara av vikt för att aktörerna ska kunna samordna sina insatser och arbeta mot en gemensam inriktning och målsättning.

Enligt regeringens bedömning bör aktörernas förmåga att skapa samlade lägesbilder och lägesuppfattningar utvecklas. En kris kännetecknas ofta av betydande komplexitet och stor osäkerhet. Vid kriser behöver samhällets resurser samordnas och samverka för att utnyttjas på ett effektivt sätt. Det räcker därför inte att inom det egna ansvarsområdet ha en uppfattning om vad som har hänt, vilka konsekvenserna blir och vad det ställer för krav på agerande. Det krävs dessutom en uppfattning om hur andra aktörer har uppfattat krisen och vilka åtgärder de vidtar. Det egna agerandet måste sättas in i ett bredare perspektiv. Därför finns det ett behov av samlade lägesbilder och samlad lägesuppfattning som sträcker sig över sektorsgränser och ansvarsnivåer, nationellt och i vissa fall även inom EU och internationellt.

Regeringen vill särskilt betona vikten av att stärka förmågan till krisledning, bl.a. i form av utbyte av lägesbilder i det nordiska samarbetet och i Östersjöregionen. Bland de nordiska länderna finns redan goda förutsättningar för nära samverkan vid kriser. Den samsyn som råder länderna emellan i kombination med ett kontinuerligt erfarenhetsutbyte och olika samarbetsavtal på krisberedskapsområdet utgör en bra grund för en vidare utveckling av den nordiska krisledningsförmågan.

Behoven av lägesbild ser olika ut för olika aktörer. De lägesbilder som behövs som underlag för att samordna operativa insatser på fältet behöver t.ex. ofta vara detaljerade och eventuellt inbegripa olika typer av relevant teknisk data. På den nationella nivån behövs istället en mer övergripande bild för att strategiskt inrikta och samordna övergripande resurser eller skapa bättre förutsättningar för lokala och regionala aktörers insatser. Även förutsättningarna för att skapa en lägesbild varierar mellan olika aktörer på olika nivåer. Några myndigheter har t.ex. inte egna resurser eller tekniska möjligheter att ta fram information för en lägesbild. Dessa myndigheter får förlita sig på information som andra tagit fram och själva väga samman denna till en lägesbild. Oavsett tillgången på egen information kan alla aktörer forma sig en egen lägesuppfattning, dvs. en förståelse för hur krisen påverkar den egna organisationen.

Lägesbilden och lägesuppfattningen på den nationella nivån kommer vid de flesta nationella kriser att bygga på information från lokal och regional nivå. Det finns och utvecklas inom de olika myndigheternas verksamhetsområden, nationellt och internationellt, olika mekanismer och system för att upptäcka och identifiera hot och risker samt kompetens för att bedöma dessa. En välutvecklad lägesbild utgör grunden för aktörerna att kunna genomföra åtgärder, informera övriga aktörer och samverka m.m.

Enligt regeringens bedömning bör berörda aktörers lägesbilder och sektorsvis lägesinformation kunna kommuniceras på ett effektivt och

strukturerat sätt. Regeringen anser att det nätverk, som inrättades i december 2007 mellan myndigheterna med tjänsteman i beredskap avseende metodutveckling, samverkanskoncept och användning av gemensamma verktyg är ett bra exempel på samverkan som bör leda till förbättrad kommunikation. Den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör hålla samman detta arbete.

I och med inrättandet av nya strukturer på krisberedskapsområdet, ett nytt krishanteringskansli i Regeringskansliet och den ovan nämnda nya myndigheten inom politikområdet Samhällets krisberedskap skapas enligt regeringens bedömning goda möjligheter för en samlad lägesbild och sektorsövergripande analyser.

4.3 Information, kommunikation, stödsystem och verktyg

Regeringens bedömning: Förmågan att samordna information bör utvecklas på lokal, regional och nationell nivå samt med samverkande krishanteringsaktörer i andra länder. För att utveckla tvärsektorieell samverkan och stärka krisledningsförmågan inom och mellan centrala, regionala och lokala myndigheter bör gemensamma stödsystem och verktyg skapas.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap: Den nya myndigheten bör ges i uppdrag att ansvara för utveckling av kommunikations-, besluts-, och ledningsstödsystem inom ramen för det egna verksamhetsområdet. Enskilda statliga myndigheter eller kommuner har inte kapacitet att själva driva omvärldsanalyser, organisations- och teknikutveckling.

Remissinstanser: Av de remissinstanser som behandlat frågan är flertalet positivt inställda till utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Varje enskild myndighet förfogar över och ansvarar för information inom sitt ansvarsområde under normala förhållanden och vid kriser. Det är också varje myndighets ansvar att vid kriser informera andra berörda myndigheter. Det är vid kriser som myndigheternas förmåga prövas till sitt yttersta. Erfarenheter från tidigare händelser har visat att informationshanteringen hos myndigheter fortfarande har svagheter.

Vid händelser där konsekvenserna är stora och drabbar många involveras ett stort antal myndigheter och andra aktörer. Det är då särskilt viktigt att göra tillgången till information snabb, begriplig och överblickbar. För detta krävs utvecklade former av informationssamordning.

Enligt regeringens bedömning bör myndigheternas krisledning också ha en förmåga att kommunicera information till andra aktörer, allmänhet och media. Exempel på detta är det initiativ som tagits av Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Vägverket att genomföra förvarningskonferenser när en väderhändelse kan utvecklas till vädervarning klass 2 eller 3. Denna typ av förvarningskonferens användes i samband med stormarna i södra Sverige i januari och februari 2008. Regeringen anser att detta nätverksarbete bör utvecklas vidare och planerar att ge den i

avsnitt 8.1 redovisade myndigheten i uppdrag att hålla samman detta utvecklingsarbete, i samverkan med övriga berörda myndigheter.

Inom de olika nivåerna i krisberedskapssystemet finns sektorsvisa system för att samla information och utifrån dessa ta fram beslutsunderlag. Enligt regeringens bedömning bör information kunna förmedlas mellan aktörerna på ett effektivt, snabbt och strukturerat sätt genom användning av tekniska system. Den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör verka för sådan samverkan. Genom nära samverkan mellan aktörerna och teknisk koordinering av system skapas förutsättningar för snabba och väl underbyggda beslut.

Regeringen anser att utvecklingen av krisledningsmetodik och teknik vid alla slags kriser bör ske samordnat för de viktigaste aktörerna. Detta bör utgöra ett led i att utveckla den tvärsektoriella samverkan och därmed stärka samhällets krisledningsförmåga. Regeringen anser vidare att det är viktigt att metoderna och systemens användare styr den tekniska utvecklingen. Utvecklingen av samarbetsformer och metoder bör bedrivas sektorsövergripande. Genom detta skapas, enligt regeringens bedömning, möjligheter till myndighetsgemensamma synsätt rörande teknik och metod.

Regeringen anser att den nya myndigheten bör ansvara för att driva på, samordna och följa upp utvecklingen och tillämpningen av gemensamma system och metoder för krishanteringen samt se till att det finns tillgång till utbildning och övning i krishantering för myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Regeringen anser vidare att utvecklingen av stödsystem även bör ske med beaktande av ett internationellt perspektiv. Utvecklingen bör bygga på befintliga system samt ta hänsyn till utveckling av metodik och teknik för utbyte av information mellan befintliga och nya system via standardiserade och verifierade tjänster.

4.3.1 Varning, information till och kommunikation med allmänheten i samband med olyckor och kriser

Regeringens bedömning: Förmågan att varna, vägleda och informera allmänheten vid allvarliga situationer som hotar människors liv, hälsa, egendom och miljö bör stärkas genom en stegvis utveckling av systemen för varnings- och informationsmeddelanden i radio, TV och webbportaler samt via mobiltelefon. Detta bör ske på ett sammanhållet sätt och vara en del av den operativa ledningsförmågan.

Kompletterande telefon- och informationstjänster för allmänheten bör inrättas.

Alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm Sverige AB bör ses över.

Skälen för regeringens bedömning

Förmågan att snabbt och säkert varna, vägleda och informera allmänhet och media vid en allvarlig händelse som innebär fara för människors liv, hälsa, egendom och miljö är en väsentlig del i de statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens krisberedskap.

Regeringen anser att samhällets kommunikation till allmänheten om olyckor och kriser bör bedrivas samlat och att utveckling av risk- och

kriskommunikation samt varningar till allmänheten, både i befintliga och nya kanaler, bör ske strukturerat och samlat. Det allmänna har ett ansvar att analysera och bedöma risker och sårbarheter samt förmedla resultatet av detta arbete till den enskilde. Genom att förmedla en bild av potentiella risker kan individer och andra aktörer ges möjlighet att själva vidta skyddsåtgärder. Erfarenheterna efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004, stormen Gudrun 2005, och andra tidigare inträffade kriser av såväl nationell som internationell karaktär visar att förmågan hos offentliga aktörer att informera, ge råd och varna bör utvecklas och förbättras. Enligt regeringens uppfattning är det viktigt att informationen utformas efter olika individers behov. Detta innebär att information kan behöva ges på andra språk än svenska. Samarbetet mellan myndigheter, lands- ting, kommuner och näringsliv för att informera allmänhet och media vid kriser bör stärkas och tydligt kopplas till arbetet med att öka aktörernas gemensamma krisledningsförmåga.

Vid en kris kan ansvariga beslutsfattare påverka händelseutvecklingen genom en kommunikationsstrategi och därigenom driva krishanteringsarbetet framåt. De som arbetar med information och kommunikation vid myndigheter bör aktivt arbeta med att samordna sitt kommunikationsarbete före, under och efter en kris och gemensamt formulera budskap till allmänheten, t.ex. när det gäller råd och rekommendationer.

Vidare menar regeringen att öppenhet måste vara ett viktigt ledord och gälla såväl myndigheter som media och allmänhet. Vid en kris är det viktigt att kunna förena flexibilitet och uppfinningsrikedom med veder- tagna principer och lärdomar. De myndigheter som hanterar en kris måste ha förståelse för att förmågan att improvisera är nödvändig. Myndigheter bör ha förmåga att urskilja olika målgrupper och anpassa sin kommunikation till dessa. Här bör barn särskilt uppmärksammas.

Varningar i befintliga och nya kanaler

Systemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) som sänds via radio och TV är det grundläggande medlet för att snabbt varna och informera allmänheten för akut fara vid en allvarlig händelse. Systemet har anpassats till utvecklingen av samhällets krishantering och vidgats till att omfatta, utöver skydd mot olyckor, även akuta risker vid andra allvarliga händelser. Behörigheten att begära sändning av varnings- och informationsmeddelande i radio och TV har vidgats till att omfatta alla de offentliga och enskilda organ som enligt författningar har ansvar och viktiga uppgifter för samhällets krisberedskap och säkerhetsarbete. Dessa kan därför behöva varna och informera allmänheten vid akuta risker för liv, hälsa, egendom och miljö.

VMA i radio och TV regleras i överenskommelser med de aktuella medieföretagen och SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) som förmedlingsorgan. Tillämpningen av överenskommelserna stöds av särskilda informations- och utbildningsinsatser till de aktörer som är behöriga att begära sändning, medieföretagen, SOS Alarm samt till allmänheten. Regeringen anser att det finns ett behov av att se över VMA-systemets tillämpning som en del i samhällets risk- och kriskommunikation. Det är regeringens bedömning att detta bör utredas vidare. I detta sammanhang

finns anledning att närmare belysa den informationstekniska utveckling som sker inom radio- och TV-området. Även andra kommunikationskanaler som telefoni, Internet och trådlös överföring och dess möjligheter bör vidare utredas.

VMA-systemet bör kompletteras med det moderniserade statliga systemet för utomhusvarning samt ett nytt system för varning genom mobiltelefoner (sms), som är under utveckling och införs stegvis. Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten har i samverkan med Post- och telestyrelsen, på regeringens uppdrag utarbetat metoder för varning till allmänheten genom mobiltelefoner. Uppdraget redovisades i augusti 2007. Systemet uppfyller inte till alla delar kraven på snabbhet och säkerhet för VMA men de berörda myndigheterna kommer fortsatt att utreda utveckling, test och tillämpning av ny teknik för användning vid olika typer av myndighetsmeddelanden till allmänheten i en krissituation. Detta bör leda till att sms-systemet mer effektivt kan komplettera varning och information genom radio och TV. Systemet kan också användas för myndighetsmeddelanden till svenska mottagare i utlandet.

Nya kompletterande telefon- och informationstjänster

När vanliga informationskanaler inte räcker till är det ofta nödnumret 112 som många medborgare använder för att få information och vägledning eller för att begära hjälp, även sådan hjälp som inte behövs omedelbart. Detta visade sig bl.a. vid översvämningarna i södra Sverige under sommaren 2007, då nödnumret 112 var så hårt belastat att SOS Alarm hade oacceptabelt långa svarstider på akuta nödsamtal. Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten och SOS Alarm har i olika sammanhang föreslagit lösningar på detta problem. Med utgångspunkt i de olika förslagen samt erfarenheter från inträffade händelser, anser regeringen att nya kompletterande telefon- och informationstjänster för allmänheten bör inrättas.

Införandet av nya kompletterande telefon- och informationstjänster bör vara ett led i utvecklingen av olika kanaler för att kommunicera med allmänheten såsom webbportaler och andra tjänster för kriskommunikation hos en mängd olika aktörer, såväl privata som offentliga.

De myndigheter som har informationsansvaret för frågorna under normala omständigheter bör ansvara för innehållet i de nya kompletterande telefon- och informationstjänsterna. För att skapa möjligheter till en samordning av dessa frågor avseende rutiner, metoder och teknik m.m., bör en särskild koordineringsfunktion vara samlad hos en aktör på området. Samarbetet mellan olika myndigheter och SOS Alarm, som förmedlare av upplysningar och varningar, kan därigenom ske på ett mer effektivt sätt än idag.

Erfarenheterna från arbetet inom Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 samt från det myndighetsgemensamma informationsarbetet i samband med att fågelinfluensaviruset påvisades i Sverige 2006 visar på betydelsen av att kommunicera med allmänheten. Erfarenheter visar också att det bör finnas metoder och rutiner för ett myndighetsgemensamt arbetssätt, där medborgarnas behov sätts före ett enskilt myndighetsperspektiv. Informationsarbetet med

fågelinfluensan påvisar också att professionella arbetssätt som utvecklas i samarbete med berörda myndigheter och callcenterföretag kan skapa en effektiv upplysningstjänst för allmänheten.

Tjänster som stöd för samordning av extern krisinformation, bl.a. kriskommunikation via Internet

Krisberedskapsmyndigheten ansvarar sedan 2004 för flera regeringsuppdrag som härrör från utredningen System för samordnad krisinformation (SOU 2003:11). Uppdragens syfte är att krisberedskapens aktörer bättre ska nyttja Internet som kriskommunikationskanal. Regeringen bedömer att arbetet hittills gett ett bra resultat men att detta bör vidareutvecklas med ytterligare rådgivning, utbildning och andra kompetenshöjande åtgärder. Särskild tonvikt bör läggas på att skapa robusta och säkra webbplatser.

Regeringen har tidigare uppdragit åt Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket att, i samarbete med andra myndigheter, inrätta en nationell portal för krisinformation till allmänhet och media, www.krisinformation.se. Portalen ska i första hand hjälpa medborgare och media att hitta rätt information hos myndigheter på ett så effektivt sätt som möjligt. Webbplatsen innehåller också ett antal tjänster som gör det möjligt att på ett myndighetsgemensamt sätt arbeta med frågor och svar till allmänheten. Denna metod har visat sig vara effektiv. Portalen kommer enligt regeringens bedömning att förbättra den enskilde medborgarens möjlighet att kunna veta och förstå vem eller vilka som hanterar en uppkommen situation och vilken ansvarsfördelning som råder.

Regeringen anser att den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör fortsätta arbetet med den nationella krisportalen. Vidareutvecklingen av portalen www.krisinformation.se med tillhörande tjänster och callcenterlösningar bör samordnas och i relevanta fall integreras med utvecklingen av andra nationella upplysnings- och varningstjänster. Arbetet bör också kopplas till utvecklingen av metodik och teknik för interaktion mellan allmänhet och krishanteringsaktörer både före, under och efter olyckor och kriser inom ramen för den nya upplysnings- och varningstjänsten.

Avtal om alarmeringstjänst

Statens nuvarande avtal med SOS Alarm tar främst sikte på hanteringen av allmänhetens nödanrop, utalarmeringen av polis, ambulans och räddningstjänst i nödsituationer, driften av systemet för utalarmering, samordning av hjälporganen samt uppgifter i samband med övergången till det nya gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel. SOS Alarms centraler är också förmedlingsorgan för varning och information till allmänheten genom radio, TV och varningssystemen utomhus.

Avtalet mellan staten och SOS Alarm löper från och med den 1 januari 2006 tills vidare med ett års uppsägningstid. Räddningsverket utövar tillsyn av avtalet.

Med utgångspunkt i de bedömningar som regeringen gör i denna proposition om allmänhetens behov av alarmerings-, varnings- och informationstjänster samt hur samverkan och samordning bör utvecklas för samhällets krisberedskap, bl.a. i fråga om kommunikationssystemet Rakel (se avsnitt 4.4), finns det skäl att initiera en översyn av alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm och anpassa det till utvecklingen av krisberedskapen, så att det på ett tydligare vis redovisar statens intressen av företagets tjänster för samhällets säkerhetsarbete.

4.4 Radiokommunikationssystemet Rakel

Regeringens bedömning: Det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel bör medverka till att samhällets säkerhetsorgan snabbt och säkert kan agera tillsammans i en krissituation. Anslutningen till Rakel-systemet bör stimuleras. Anslutningsgraden och effekterna av denna för krishanteringsförmågan samt kostnaderna bör utvärderas.

Statens stöd till nuvarande analoga radiosystem, som används för kommunikation av räddningstjänst, hälso- och sjukvård och SOS Alarm Sverige AB:s centraler, bör stegvis avvecklas i takt med Rakel-systemets uppbyggnad.

Skälen för regeringens bedömning: För att stärka ledning och samverkan pågår utbyggnaden av ett nytt gemensamt radiokommunikationssystem Rakel (Radiokommunikation för effektiv ledning). Systemet ersätter nuvarande analoga radiosystem, som har stora brister i fråga om säkerhet och möjligheter till samverkan mellan samhällets säkerhetsorgan.

Systemet byggs ut i sju etapper. De tre första etapperna är i drift och omfattar Skåne, Blekinge, Kalmar, Gävleborg, Kronoberg, Stockholm, Södermanland, Uppsala, Västmanland, Halland och Västra Götaland. De fyra återstående etapperna byggs ut under 2008–2010 och omfattar Jönköping, Västernorrland, Östergötland, Gotland, Dalarna, Värmland, Örebro, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten.

Användarkretsen omfattar alla aktörer i samhället med viktiga uppgifter för ordning, säkerhet och/eller hälsa. I 3 kap. 8 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation regleras ett undantag från kravet på inbjudningsförfarande (propositionen Samverkan i kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133, bet. 2005/06:FöU9, rskr. 2005/06:295). Det gäller kommuner, landsting, statliga myndigheter, ägare och verksamhetsutövare vid farliga anläggningar, elnätsföretag, elleverantörer och programföretag, som i olika författningar har ansvar och skyldigheter för samhällets säkerhetsarbete. Därmed finns således förutsättningar för en bred anslutning till Rakel-systemet. Särskilda medel har avsatts för att stärka driftsäkerheten vid elavbrott och radiotäckningen i särskilda utrymmen (prop. 2006/07:100, utg.omr. 06, bet. 2006/07:FiU21, rskr. 2006/07:222).

Riksdagen har utifrån regeringens förslag beslutat om vissa åtgärder för att styra och underlätta anslutningen till Rakel-systemet, (prop. 2007/08:1, utg.omr. 06, bet. 2007/08:FöU1, rskr. 2007/08:47). För de

närmaste åren finns det en finansieringsmodell som utgår från antalet användare så att anslutningen av statliga myndigheter kan ske och så att kommuner och landsting kan få en förhandsuppgift om abonnemangskostnaden under uppbyggnadsperioden. Krisberedskapsmyndigheten har på regeringens uppdrag och efter samråd med Ekonomistyrningsverket och användarorganisationerna fastställt ett abonnemangspris för användning av Rakel för kommuner, landsting och kommersiella aktörer under systemets uppbyggnadstid. Krisberedskapsmyndigheten har till regeringen redovisat ett förslag till utformning av en avgiftsmodell som gör det möjligt för kommuner, landsting och kommersiella aktörer att, i likhet med statliga myndigheter, betala för sin andel av systemet (dnr Fö2008/626/SSK). Regeringen bedömer att dessa åtgärder bör säkerställa att det finns en för samhällets krishanteringsförmåga tillräcklig anslutning till Rakel.

I budgetpropositionen för 2008 anmäldes att regeringen avser att genomföra en extern utvärdering av Rakel-systemet vilken bl.a. kan ligga till grund för en fortsatt kostnadseffektiv utveckling av systemet och för kostnadsfördelning mellan statliga myndigheter under uppbyggnadsperioden. Översynen ska vara klar senast den 1 maj 2009. Regeringen anser att översynen även bör omfatta anslutningsgraden och effekterna av denna för krishanteringsförmågan.

Regeringen avser vidare att överväga vilken roll SOS Alarm Sverige AB bör ha i Rakel-systemet. Det gäller bl.a. att skapa och administrera de kommunikationsgrupper som kan behövas vid allvarliga händelser. Om bolaget får en sådan roll kan detta medföra en mer enhetlig struktur och hantering av olyckor och andra allvarliga händelser. Den del av kostnaden för alarmeringsavtalet som utgör statens stöd till nuvarande analoga radiosystem, bör avvecklas i takt med Rakel-systemets uppbyggnad.

Inom ramen för EU:s gemensamma satellitnavigeringsprogram Galileo och Egnos har medlemsstaterna enats om att tillhandahålla en särskild av respektive land åtkomstreglerad tjänst, Public Regulated Service (PRS). PRS-tjänsten avser positionering, navigering samt tidsbestämning och ska ha global täckning och hög noggrannhet. Signalerna är krypterade och utformade för att ge hög motståndskraft mot olika former av avsiktlig och oavsiktlig störning. PRS-tjänsten ska ha hög tillförlitlighet och ska kunna fungera även i situationer när öppna navigeringstjänster inte kan användas. PRS-tjänsten ska vara förbehållen noggrant avgränsade grupper med auktoriserade användare. Tjänsten beräknas driftsättas samtidigt som övriga Galileo-tjänster, vilket beräknas ske efter 2013. Varje medlemsstat i EU behöver ha ett nationellt ansvarigt organ för PRS-tjänsten. Organet ska utforma en tillgänglighetspolicy och reglera användningen av tjänsten. Ett nationellt organ kommer även behöva få ansvar för nationell tillsyn samt att upprätta en distributionskedja för hantering av krypto nycklar, och att fastställa nationella riktlinjer för skydd och användning samt främjande av tjänsten. Flertalet modeller av Rakel-systemets mobilstationer har redan idag en positioneringsfunktion integrerad och en stor andel av de potentiella framtida användarna av PRS-tjänsten i Sverige bör kunna finnas bland användarna av Rakel. Frågan om ansvaret och uppgifterna för EU:s

4.5 Förstärkningsresurser

De frivilliga insatser som görs av grupper och individer i samhället är av stor betydelse. Förutsättningarna för att bättre kunna kanalisera frivilligas önskan att hjälpa till ses över.

Försvarsmakten förfogar över resurser som bör kunna nyttjas i olika situationer.

Frivilliga förstärkningsresurser

Det frivilliga engagemanget är viktigt för att samhället ska kunna värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och dess förmåga att upprätthålla grundläggande värden. Erfarenheterna av frivilligt engagemang vid olyckor och kriser i samhället är mycket goda, t.ex. trossamfundens insatser för att stödja drabbade och anhöriga vid olyckor. Det är viktigt att ta till vara den kompetens som frivilliga har förvärvat bl.a. genom tidigare yrkes- och pliktutbildning.

Regeringen gav i september 2006 Räddningsverket i uppdrag att tillsammans med Krisberedskapsmyndigheten, Styrelsen för psykologiskt försvar och Försvarsmakten utforma och genomföra försöksverksamhet där enskilda som vill få kunskap om och delta i samhällets säkerhetsarbete erbjuds en utbildning som syftar till att stärka individens förmåga till självskydd samt att ha kunskaper om vilka förutsättningar som krävs för att kunna hjälpa till vid kriser. I uppdraget ingick också att undersöka möjligheten att införa ett administrativt system för att förteckna befintlig kompetens hos frivilliga. Uppdraget har redovisats av Räddningsverket i februari 2008 (dnr Fö2008/616/SSK).

Regeringen har den 7 februari 2008 tillkallat en särskild utredare som ska lämna förslag om den frivilliga försvarsverksamhetens framtida inriktning och uppgifter inom totalförsvaret och samhällets krisberedskap. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2008. Utredningen ska bl.a. klarlägga vilken roll den frivilliga försvarsverksamheten ska ha i framtiden, vilket behov som föreligger av frivilligpersonal inom totalförsvaret och samhällets krisberedskap och hur ett förbättrat system för att försörja verksamhetsbeställande myndigheter med frivillig kompetens skulle kunna se ut.

Samverkan mellan civila och militära aktörer

Försvarsmaktens möjligheter att stödja civila aktörer inom krishantering är betydelsefulla. Försvarsmaktens resurser kan t.ex. tas i anspråk vid räddningstjänst. Vidare får myndigheten lämna stöd på begäran av bl.a. statliga myndigheter, kommuner och landsting om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller dess medverkan i räddningstjänst. Därutöver

har polisen möjlighet att begära stöd i enlighet med lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

Försvarsmakten har tillgång till personella resurser och modern materiel som i krissituationer kan tillföra ett betydande mervärde. Exempelvis var Försvarsmaktens telenät den enda telekommunikationsfunktionen som fungerade i det berörda området under stormen Gudrun. Ett effektivt samarbete och samutnyttjande av civila och militära resurser kan avsevärt förbättra samhällets förmåga att hantera en kris.

Omställningen från invasionsförsvar till insatsförsvar har inneburit att möjligheterna för Försvarsmakten att lämna stöd till civil verksamhet till viss del har minskat. Den utredning som regeringen har initierat om den framtida inriktningen av den frivilliga försvarsverksamheten ska bl.a. klarlägga i vilken utsträckning den frivilliga försvarsverksamheten kan användas ytterligare för att tillgodose behovet av förstärkningspersonal vid allvarliga kriser. Därutöver avser regeringen att ge den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten i uppdrag att, tillsammans med Försvarsmakten och andra berörda myndigheter, klarlägga konsekvenserna av Försvarsmaktens omställning i fråga om stöd till samhället. I uppdraget bör även ingå att belysa om det finns möjlighet att ytterligare förbättra samverkan mellan civila och militära aktörer vid en kris.

Skydds- och förstärkningsmateriel för höjd beredskap

Staten anskaffade under 1980-talet andningsskydd och materiel för att kunna skydda befolkningen och stödja kommunerna under höjd beredskap. Materielen finns lagrad hos varje kommun, som ansvarar för förvaring, underhåll och redovisning. Det skydds- och förstärkningsmateriel som finns i dag är avsett för det civila försvaret och bygger på en äldre hotbild. Även om det genom åren skett en successiv modifiering och anpassning av utrustningen är stora delar av den föråldrad och illa anpassad till dagens hot- och riskbild. Statens räddningsverk genomför för närvarande en översyn av den materiel som finns till stöd för kommunernas ansvar för räddningstjänst under höjd beredskap. Översynen ska klarlägga vilken materiel som behövs och materiel som kan avvecklas. Då stora delar av utrustningen inte längre är användbar och kostnaden för avskrivningar, förrådshållning och förstöring är betydande, bör åtgärder vidtas så att en kostnadseffektiv avveckling kan ske så fort som möjligt. Regeringen avser därför att låta avveckla sådan materiel.

4.6 Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd

Regeringens bedömning: Förmågan att ta emot internationellt stöd behöver utvecklas och bli en integrerad del i samhällets förmåga att hantera allvarliga olyckor och krissituationer. Det påbörjade arbetet med att stärka förmågan bör fullföljas i enlighet med Räddningsverkets redovisade förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige har en hög ambition och en stark förmåga att bistå och delta i olika typer av internationella insatser i samband med kriser (se avsnitt 3.2 och 3.3). Sverige har varit förhållandevis förskonat från stora olyckor, naturkatastrofer och andra allvarliga kriser. Men erfarenheter av t.ex. stormen Gudrun 2005 visar att behov kan uppstå av mer resurser och expertis än vad som finns tillgängligt regionalt och nationellt. Skadefallet vid stormen Gudrun krävde mycket stora insatser. Bland annat var närmare 5 000 personer från sju länder engagerade i arbetet med att reparera och återställa elnäten. Linjereparatörer togs in från alla oskadade nätområden i hela Sverige samt från Norge, Finland, Danmark, Polen, Tyskland och England. Försvarsmakten deltog med över 1 000 värnpliktiga. För första gången togs även civilplikutbildade linjereparatörer in på frivillig väg.

Sverige måste ha en beredskap att kunna begära och ta emot stöd i samband med en allvarlig olycka eller kris om behov av förstärkning av de nationella resurserna uppstår. En god beredskap för att kunna hantera sådana situationer är därför nödvändig. Förmågan att kunna begära och hantera internationellt stöd bör vara en integrerad del av krisberedskapen. Förberedelser och genomförande av internationella stödinsatser i Sverige måste anpassas till de åtgärder som i övrigt görs för samhällets förmåga att hantera svåra situationer.

Räddningsverket har, i samråd med Krisberedskapsmyndigheten och i samverkan med ett antal berörda myndigheter, enligt regeringens uppdrag (Fö2006/730/CIV) påbörjat arbetet med att stärka förmågan att ta emot internationellt stöd. Den 15 juni 2007 redovisade Räddningsverket förslag på ytterligare åtgärder för att stärka förmågan att ta emot internationellt stöd. Åtgärderna innebär sammanfattningsvis att

1. kunna förstärka främst länsstyrelserna med expertis som stöd för länsstyrelsernas bedömning av insatsbehov,
2. kunna hantera tillfört internationellt stöd med hjälp av manualer och förberedda rutiner samt resurser och beredskap för att organisera och upprätta mottagningsplatser,
3. bedriva viss utbildning och övning för att höja kompetensen hos berörda aktörer samt
4. inrätta en myndighetsgemensam samverkansgrupp för samordning på nationell nivå både i förberedelsearbetet och i ett operativt skede i de fall Sverige bl.a. genom gemenskapsmekanismen behöver ta emot internationellt stöd.

Regeringen anser att den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör gå vidare och implementera förslagen för att stärka förmågan att ta emot internationellt stöd. I redovisningen av uppdraget konstateras att inte minst de legala förutsättningarna kring hanteringen av internationellt stöd, bl. a. avseende införsel och arbetsrättsliga förhållanden, är komplicerade och varierar inom olika samhällssektorer. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av regelverket som styr möjligheterna att ta emot internationellt stöd i samband med en kris. I uppdraget ingår även att undersöka möjligheterna att undanröja eventuella hinder för mottagandet av internationellt stöd vid kriser. Områden som berörs är bl. a. hälso- och sjukvård, smittskydd, tull och för samhället viktiga delar av näringslivet, såsom energi- och telesektorn.

En förutsättning för en snabb och effektiv krishantering är att det finns tydliga, tillämpbara principer och en enkel och välkänd krisorganisation. Det finns i dagsläget ett antal samverkansformer och kanaler inom olika samhällssektorer för internationellt stöd i kriser på såväl lokal, regional som nationell nivå. Vid en större olycka eller annan krissituation som drabbar flera samhällsverksamheter är det den regionala ledningsnivån, genom en länsstyrelse, som normalt har de bästa förutsättningarna att bedöma läge och aktuella resursbehov. Behovsanalys och förfrågningar om internationella förstärkningsinsatser bör även fortsättningsvis som huvudregel utgå från den regionala nivån, där kunskapen om behovet är störst. Den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör dock utgöra en plattform för utveckling och samverkan mellan berörda myndigheter vid begäran och mottagande av internationellt stöd när behov uppstår. Detta gäller även i de fall avtal om gränsöverskridande samarbete inte täcker uppkomna behov vid en kris. Vidare bör myndigheten ha förmåga att samordna arbetet och vara behörig myndighet för att begära stöd dels från länder som deltar i samarbetet om EU:s gemenskapsmekanism (Rådets beslut av den 8 november 2007 om inrättande av gemenskapens civilskyddsmekanism), dels från andra länder och organisationer när det inte finns avtal eller annan reglering på området som pekar ut annan behörig myndighet. När det gäller miljöräddningstjänst till sjöss ankommer det på Kustbevakningen att begära sådant stöd. Den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten ska före beslut om att begära internationellt stöd informera berörda departement inom Regeringskansliet.

4.7 Beredskap för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen (CBRN)

Regeringens bedömning: Den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör hålla samman frågor om kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen (CBRN).

Frågor om brandfarliga och explosiva varor samt åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Seveso), kärnkraftsberedskap samt frågor om transport av farligt gods bör ingå i den samlade kompetensen för farliga ämnen.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap: En myndighet bör ges uppdraget att svara för samordning av planering och förberedelser för oönskade händelser med farliga ämnen. Myndigheten ska även svara för expertstöd och materiella förstärkningsresurser vid olyckor med farliga ämnen. Utredningen föreslår att det inrättas ett råd – i stället för som i dag flera olika – som samlar berörda aktörer i arbetet med farliga ämnen. Området farliga ämnen bör ses över i syfte att säkerställa en operativ förmåga och att synergier tas till vara. Utredningen föreslår att ansvaret för frågor om transport av farligt gods på väg och järnväg flyttas från Statens räddningsverk till den föreslagna Transportinspektionen (SOU 2007:4).

Remissinstanserna: Flera instanser instämmer i stort med utredningens förslag i fråga om att svara för samordning av planering och

förberedelser för oönskade händelser med farliga ämnen. *Socialstyrelsen* påpekar att det inom B-området finns ett tydligt sektorsansvar för olika typer av smittspridning, med en väl etablerad samordning mellan berörda aktörer. Inom CBRN-området finns flera samverkansgrupper som borde vara en naturlig grund för det fortsatta arbetet. Den föreslagna myndigheten skulle kunna ha en roll genom att skapa ett forum som paraply för dessa, där gemensamma problem kan diskuteras. Enligt *Smittskydds-institutet* finns strategisk kompetens inom CBRN-området hos en liten krets av personer på olika myndigheter i landet, något som måste beaktas och inte försvinna inom ramen för en stor myndighet.

Förslaget om att överföra ansvaret för frågor om transport av farligt gods till den kommande Transportinspektionen kritiserar av flertalet remissinstanser. Flera remissinstanser pekar också på betydelsen av att den unika specialistkompetensen inom områdena transport av farligt gods, Seveso samt brandfarliga och explosiva varor hålls samman.

Skälen för regeringens bedömning: Ansvaret för att förhindra och förebygga olyckor och andra händelser med farliga ämnen vilar på ett flertal myndigheter samt på användare av dessa ämnen inom organisationer och näringsliv. Till stor del har C-, B- och RN-områdena skillnader i fråga om aktörer som behöver samverka och vilka grundläggande säkerhetsåtgärder som behöver vidtas. Beredskapen inom C-området är exempelvis i hög grad uppbyggd för att hantera plötsliga händelser som olyckor. Inom B-området är det däremot oftast fråga om långsamma händelseförlopp där kontrollstrategierna bygger på att fånga upp smittade individer inom hälso- och sjukvården och få till stånd en effektiv smittspårning. Inom C- och RN-områdena finns det behov av att förtydliga samordningsansvaret. På t.ex. B-området finns det ett tydligt ansvar för samordning såväl på nationell som på regional och lokal nivå. När det är frågan om allvarliga händelser som kan få stora samhällskonsekvenser behöver planeringen av förberedande åtgärder utvecklas. Detta gäller även behovet av samverkan mellan de olika aktörerna i fråga om övning och utbildning.

Regeringens bedömning är att det finns stora samordningsvinster att göra för ett flertal verksamheter när det gäller allvarliga händelser med CBRN-ämnen. Utöver polisens och Säkerhetspolisens ansvar i fråga om CBRN-händelser som kan utgöra brott i landet finns det i dag ingen utpekad ansvarig myndighet som håller samman frågor om förebyggande åtgärder samt konsekvenser för samhället efter en avsiktligt orsakad CBRN-händelse. Detta försvårar arbetet avseende planering och förberedelser för hanteringen av denna typ av händelser.

EU-samarbetet ställer ökade krav på gemensamt beredskapsarbete mot terroristattacker med CBRN-ämnen. Sverige bör delta aktivt i detta arbete. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör hålla samman beredskapsplaneringen för frågor om CBRN-ämnen.

Den nya myndigheten bör ha till uppgift att på ett övergripande plan verka för att effektiva tvärsektoriella lösningar skapas. Myndigheten bör även verka för att samordna inriktningen av beredskapsplaneringen mellan berörda aktörer vad gäller utnyttjande av materiella resurser, tillhandahållande av expertstöd till operativa aktörer, utbildning och övning samt metod- och teknikutveckling för hantering av händelser med

allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen. De nuvarande samverkansgrupperna som redan finns inom de olika områdena bör utgöra en naturlig grund för det fortsatta arbetet.

Den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör även verka för en samordning av det beredskapshöjande arbetet för att hantera avsiktliga händelser med farliga ämnen. Säkerhetspolisen har huvudansvaret för att förebygga och utreda brottslighet med kopplingar till terrorism. Övriga polisorganisationer ansvarar för att utreda och förebygga brottslighet i övrigt. Den nya myndigheten bör, i samarbete med Säkerhetspolisen och berörda myndigheter, bearbeta och målgruppsanpassa Säkerhetspolisens hotbildsunderlag till planeringsunderlag och scenarier. Dessa bör kunna utgöra en grund i beredskapsplaneringen avseende CBRN-händelser. Den nya myndigheten bör även främja samarbetet mellan Försvarsmakten och samhällets krishanteringsaktörer när det gäller övning, utbildning och utarbetandet av operativa planer för hantering av CBRN-händelser.

Vidare bör myndigheten utveckla Sveriges deltagande inom EU, Nato/Partnerskap för fred och OPCW (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons).

Verksamheter som brandfarliga och explosiva varor, åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Seveso), frågor om landtransport av farligt gods, tillsammans med arbetet om stöd till räddningstjänst och beredskapsarbetet för kärnkraftsolyckor och det tvärsektoriella krisberedskapsarbetet bör utgöra grunden för myndighetens verksamhet avseende CBRN-frågor. Regeringen bedömer samtidigt att den nya myndigheten i hög grad behöver dra nytta av den kompetens som finns inom andra myndigheter i CBRN-frågor.

Regeringen avser att ge organisationskommittén för den nya myndigheten i uppdrag att i samråd med Transportstyrelseutredningen (N2007:5) analysera och lämna förslag på den mest ändamålsenliga organisatoriska hemvisten för de uppgifter inom området landtransport av farligt gods som inte är relaterade till expertområdet farliga ämnen.

Den nya myndigheten bör stödja och samverka med den kommande transportinspektionen med kompetens inom området farliga ämnen för inspektionens arbete med de frågor om transport av farligt gods som inspektionen kan komma att ha. Detta stöd och den samordning i övrigt som behövs inom området transport av farligt gods bör säkerställas genom särskilda uppdrag till de båda myndigheterna.

4.8 Förmågan inom samhällsviktig verksamhet att motstå störningar vid kriser

Regeringens bedömning: För att öka förmågan att inom samhällsviktiga verksamheter motstå störningar vid kriser bör arbetet med grundläggande förmågor, dvs. miniminivåer avseende funktionalitet i samhällsviktig verksamhet, fortsätta att utvecklas. Den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör vara drivande i arbetet.

Skälen för regeringens bedömning

Med samhällsviktig verksamhet avses ur ett krisberedskapsperspektiv en verksamhet som uppfyller båda eller det ena av följande villkor:

1. Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
2. Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Med samhällsviktig verksamhet menas därmed t.ex. elförsörjningen, telekommunikationerna, livsmedelsförsörjningen, vissa IT-system, distributionen av radio- och TV-program och kommunaltekniska försörjningssystem som vatten- och avloppssystem och fjärrvärme. Till den samhällsviktiga verksamheten räknas också transporter och viktiga myndighetsfunktioner. Vilken verksamhet som bör betraktas som samhällsviktig bör analyseras och uppdateras kontinuerligt.

Regeringen anser att det är avgörande att aktörer i samhällsviktig verksamhet har en kunskap om vilka hot och risker som finns i deras respektive verksamhet samt vilka metoder som kan användas för att hantera dessa. Med utgångspunkt i de analyser som kontinuerligt måste ske bör de verksamhetsansvariga fastställa och redovisa vilken verksamhetsnivå som kan anses rimlig även om störningar inträffar. Därefter bör den verksamhetsansvarige vidta åtgärder så att denna nivå kan upprätthållas. Elförsörjningsområdet är ett exempel på ett område där en grundläggande förmåga har fastställts. Ellagen (1997:857) reglerar ersättningar vid elavbrott.

En stor del av de samhällsviktiga verksamheterna ägs numera av privata aktörer och drivs till stor del på en avreglerad marknad. Det ökade privata ägandet av samhällsviktig verksamhet ställer krav på ett mer effektivt samarbete mellan offentlig sektor och näringsliv. Privat-offentlig samverkan bör vara en i krishanteringssystemet integrerad process på samtliga nivåer i samhället. Arbetet med att utveckla grundläggande förmågor bör genomföras i nära samarbete med berörda aktörer inom både offentlig och privat sektor. Berörda privata aktörer bör delta i arbetet med att identifiera rimliga förmågekrav för samhällsviktig verksamhet. Samverkan bör i största möjliga utsträckning vara baserad på frivilliga avtal och bedrivs med kvalitetssäkrade metoder.

Grundläggande förmågor kan fastställas på olika sätt, genom branschvisa överenskommelser, minimistandarder eller lagstiftning. Regeringen anser att förmågorna i möjligaste mån bör fastställas genom överenskommelser eller standarder. Utifrån sina risk- och sårbarhetsanalyser bör berörda myndigheters förmågebedömningar utgöra basen för detta arbete. Generellt har den verksamhetsansvarige det finansiella ansvaret för att upprätthålla en grundläggande säkerhet i sin verksamhet. I enlighet med detta anser regeringen att det primärt åligger ansvarig aktör inom respektive sektor att identifiera grundläggande förmåga och fastslå nivån.

Tillsammans med ett antal myndigheter har Krisberedskapsmyndigheten under 2007 påbörjat arbetet med att identifiera grundläggande säkerhetsnivåer inom ett urval av samhällsviktiga verksamheter. Arbetets huvudsakliga inriktning och tyngdpunkt är att fastställa grundläggande säkerhetsnivåer eller ge förslag till sådana nivåer för dessa samhällsviktiga verksamheter. Arbetet syftar även till att på sikt kunna leda till metod- och verktygsutveckling och arbetssätt som kan spridas till intresserade aktörer som själva eller tillsammans med Krisberedskapsmyndigheten vill fastställa grundläggande säkerhetsnivåer.

Enligt regeringens bedömning utgör det arbete som bedrivs av Krisberedskapsmyndigheten avseende grundläggande säkerhetsnivåer ett bra exempel på ökade möjligheter att upprätthålla en funktionalitet i samhällsviktig verksamhet. Den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör enligt regeringens bedömning vara drivande i det arbetet.

Skydd av kritisk infrastruktur

Begreppet skydd av kritisk infrastruktur, som används framförallt inom EU och i internationella sammanhang, kan till viss del kopplas till det arbete som bedrivs avseende samhällsviktig verksamhet i det svenska krisberedskapssystemet. För att kunna upprätthålla en grundläggande funktionalitet i samhället måste ytterst de verksamheter som är viktiga för samhället kunna fungera, och inte enbart den infrastruktur som helt eller delvis bär upp verksamheten. Skydd av kritisk infrastruktur syftar till att minska sårbarheter genom ett förberedande arbete, vilket skapar en bättre säkerhet i samhället. Frågan om skydd av samhällsviktig verksamhet handlar lika mycket om infrastrukturens robusthet som om att efter ett avbrott eller en störning ha förmåga att återställa funktionaliteten.

Det stora intresset för dessa frågor beror framför allt på insikten att de system som utgör grunden för samhällets funktionalitet i flera fall är utsatta och kan vara känsliga för hot från personer och grupper med egna politiska och ekonomiska agendor, liksom för olika typer av tekniska haverier eller naturkatastrofer.

Inom EU blev skydd av kritisk infrastruktur en angelägen fråga efter terroristattacker i Madrid under 2004. Sedan dess har arbetet med att ta fram ett europeiskt program för kritisk infrastruktur, EPCIP (European Programme for Critical Infrastructure Protection), fortskridit. Kommissionen presenterade den 12 december 2006 ett meddelande och ett förslag till direktiv för europeisk kritisk infrastruktur (KOM 2006/787), vilket fortfarande är under förhandling under våren 2008.

Ett kommande EU-direktiv kan komma att kräva åtgärder från svensk sida. Sådana åtgärder kan t.ex. vara kartläggningar av kritisk infrastruktur, utpekande av europeisk kritisk infrastruktur och nationella kontaktpunkter, krav på operatörer och förvaltare och ny lagstiftning, men även innebära möjligheter till finansiellt stöd från Kommissionen. Regeringen har aktivt deltagit i förhandlingarna med ambitionen att slutresultatet i så stor utsträckning som möjligt ska gynna hela Europa.

Stora delar av den samhällsviktiga verksamheten sker inom näringslivet. Det är t.ex. i stor utsträckning företag som äger och driver den infrastruktur som bär upp elförsörjning och telekommunikation.

Det moderna samhällets beroende av bl.a. fungerande infrastruktur kräver en god beredskap inom olika sektorer för att minska risken för störningar. Näringslivet är därmed också en del i krisberedskapsarbetet och samarbete mellan näringsliv och offentlig sektor är av stor betydelse.

Genom att kunna leverera det som kunden efterfrågar, dvs. förmågan att upprätthålla leveranser även vid störda förhållanden, skapas en god relation mellan kund och leverantör. Det finns därmed starka incitament för marknaden att upprätthålla väl fungerande system som klarar av att motstå påfrestningar. Det offentliga har huvudansvaret för att hålla ihop krisberedskapsarbetet och kan använda sig av olika styrmedel och i några fall direkt reglering. Åtgärderna bör väljas så att det uppstår en situation där parterna (kunden/medborgaren, leverantören och staten) upplever att alla vinner på situationen.

Ansvariga myndigheter bör genom risk- och sårbarhetsanalyser följa upp och bedöma vilken förmåga som finns inom sektorn att motverka och hantera störningar. Utifrån sektorns betydelse för samhällets funktionalitet kan sedan olika åtgärder vidtas från statens sida. Utgångspunkten bör dock vara att det offentliga och det privata gemensamt arbetar inom sektorn för att säkerställa robustheten i olika system. Genom sektorsvisa genomgångar kan olika sektorers förmåga att motstå allvarliga störningar och klargöra behov för samhällets funktionalitet.

Det arbete som Krisberedskapsmyndigheten i dag bedriver genom rådet för näringslivssamverkan är ett gott exempel på den samverkan som behövs inom området. Rådet stödjer Krisberedskapsmyndigheten i arbetet med att ta fram förslag till hur offentliga organ och näringslivet gemensamt kan arbeta för att minska sårbarheten i samhället. Utöver detta finns det ytterligare former för samverkan mellan det privata och offentliga inom en rad olika samhällssektorer med syfte att utveckla krisberedskapen, t.ex. inom el- och teleförsörjning och inom den finansiella sektorn.

Det är enligt regeringens bedömning viktigt att privata aktörer i större utsträckning involveras i arbetet med att minska samhällets sårbarhet genom deltagande i myndigheternas planeringsprocesser. Privat-offentligt partnerskap, dvs. frivilligt samarbete mellan statliga och privata aktörer i gemensamma projekt, utgör enligt regeringens bedömning en metod för att göra samhällets krisberedskap mer robust och heltäckande. Den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör utgöra ett stöd för både privata och offentliga aktörer i utvecklingen av partnerskap.

Regeringens bedömning: En god informationssäkerhet är en förutsättning för att kunna förhindra och hantera störningar i samhällsviktig verksamhet. Detta förutsätter en effektiv och tydlig ansvarsfördelning mellan berörda aktörer på området. Den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör hålla samman det nationella informationssäkerhetsarbetet för samhällsviktiga verksamheter. Myndigheten bör ha föreskriftsrätt inom området.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap: De uppgifter som Krisberedskapsmyndigheten har i dag ska i sin helhet överföras till Försvarets radioanstalt.

Remissinstansernas synpunkter på Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskaps förslag: Flertalet remissinstanser bl.a. *Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvvarshögskolan, Finansinspektionen, Verket för förvaltningsutveckling* och *Banverket* delar inte utredningens förslag och menar att den nya myndigheten bör ansvara för de administrativa aspekterna av informationssäkerhetsarbetet. Försvarsmakten menar att informationssäkerhetsuppgifterna från Krisberedskapsmyndigheten inte ska föras till Försvarets radioanstalt utan till den nya myndigheten. Vidare anser Försvarsmakten att signalskyddstjänsten som bedrivs av Krisberedskapsmyndigheten bör överföras till Försvarsmakten.

Skälen för regeringens bedömning: I takt med att samhällets IT-beroende har ökat, har hoten blivit en vardagsföreteelse samtidigt som de har förändrats och blivit allt mer sofistikerade. Informationssäkerheten har därmed allt mer kommit att handla om IT-säkerhet. Skador i systemen är inte enbart en följd av antagonistiska angrepp utan kan även hänföras till slarv och bristande rutiner. Ett förebyggande arbete i kombination med underrättelsearbete spelar därför en avgörande roll för att upprätthålla säkerheten i systemen. Detta kräver att olika myndigheters ansvar på informationssäkerhetsområdet är tydligt samtidigt som alla som hanterar information oavsett form, digitalt eller i pappersform, tar sitt ansvar. En god samverkan är en förutsättning för att kunna åtgärda brister och upprätthålla säkerhet.

I likhet med remissinstanserna delar regeringen inte Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskaps förslag att överföra Krisberedskapsmyndighetens ansvar till Försvarets radioanstalt. Det ansvar som Krisberedskapsmyndigheten i dag har på informationssäkerhetsområdet bör förtydligas och övertas av den nya myndigheten (avsnitt 8.1). Regeringen anser att det finns behov av en myndighet med uppgift att hålla samman det nationella informationssäkerhetsarbetet och tillsammans med berörda myndigheter verka för en kontinuerlig utveckling av detta arbete. Informationssäkerhetsfrågorna är sektorsövergripande varför de sammanfaller väl med det ansvar och de uppgifter i övrigt som den nya myndigheten bör få. Regeringen anser att myndigheten bör överta det ansvar som Krisberedskapsmyndigheten i dag har på området och att detta uppdrag bör förtydligas.

Utöver säkerhetsskyddslagstiftningen finns det i dag få krav på hur myndigheter ska hantera den tekniska säkerheten i sina IT-system. Beroende på risk- och sårbarhet i informationshanteringssystemen varierar behovet av ledningsförmåga och säkerhetsnivåer.

Regeringen avser därför att ge den nya myndigheten rätten att utfärda generella föreskrifter om Ledningssystem för informationssäkerhet (LIS) och upprätthållande av tillräcklig informationssäkerhet hos myndigheter enligt bl.a. standarden för Ledningssystem för informationssäkerhet (SSISO/IEC 27001 och SSISO/IEC 27002). Föreskriftsrätten avser således den generella IT-säkerheten. Respektive myndighet bör sedan ansvara för hur ledningen och säkerhetsnivåerna uppnås. De krisberedskapsåtgärder som behöver vidtas utgår då från de förberedelser och skyddsnivåer som grundlagts i myndighetens ordinarie verksamhet. Staten tillhandahåller genom Sveriges certifieringsorgan för IT-säkerhet (CSEC) en kontrollordning för tillverkare och användare av produkter och system, som bl.a. används i samhällsviktiga system, vilket säkerställer att dessa upprätthåller en hög informationssäkerhet.

Säkerhetspolisens och andra myndigheters ansvar för tillsyn, rådgivning och samråd avseende samhällsviktig och samhällskritisk verksamhet påverkas således inte av den nya myndighetens föreskriftsrätt.

Vad avser den signalskyddsverksamhet som Krisberedskapsmyndigheten bedriver i Sollefteå bör denna verksamhet överföras till Försvarets radioanstalt. Verksamheten bör även fortsatt bedrivas i Sollefteå.

5 Utvecklad styrning och uppföljning på krisberedskapsområdet

Ansvar för samhällets förmåga att motstå och hantera olyckor och kriser vilar på alla aktörer i samhället. En grundläggande förutsättning är att alla inblandade, på såväl lokal, regional som central nivå, tar eget ansvar för att de kan bedriva verksamhet såväl före som under och efter en kris.

5.1 Tydliggörande av ansvarsprincipen och behovet av sektorsövergripande samverkan

Regeringens bedömning: I ansvarsprincipen, som innebär att den som bedriver verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer, ingår även att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan. Förmågan att samverka över sektorsgränserna bör förbättras.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap: Det finns behov av att säkerställa vissa grundläggande krav och viss likformighet mellan myndigheternas arbete inom krisberedskapsområdet. Ansvars-

principen bör tillämpas striktare så att sektorsmyndigheterna tar det ansvar som redan åligger dem.

Remissinstanserna: Flera instanser, bl.a. *Krisberedskapsmyndigheten, Försvarmakten, Försvärshögskolan, Säkerhetspolisen, Socialstyrelsen och Finansinspektionen* anser att formen för det tvärssektoriella samarbetet bör utvecklas samtidigt som de menar att utredningen har varit otydlig hur samverkan ska ske. Av de remissinstanser som behandlat frågan om ansvarsprincipen är flertalet positivt inställda till utredningens förslag om en striktare tillämpning av ansvarsprincipen. Det framhålls att det genom detta synsätt skapas förutsättningar för en tydligare rollfördelning och en god och kostnadseffektiv krisberedskap. *Säkerhetspolisen* menar att en mer konsekvens tillämpning av ansvarsprincipen skapar bättre förutsättningar för en tydligare rollfördelning.

Skälen för regeringens bedömning: Krisberedskapsarbetet bygger bl.a. på den s.k. ansvarsprincipen som innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Ansvaret inkluderar därmed att i förebyggande syfte vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvaret innebär också att under en kris kunna bedriva verksamhet och hantera situationer så långt det är möjligt. 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 samverka med andra.

Samverkansansvaret följer i dagsläget bl.a. av myndighetsförordningen (2007:515) där det framgår att myndigheterna ska verka för att samarbeta med varandra och andra aktörer och se till helheten. Av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap framgår vidare uttryckligen att myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en krissituation. Trots detta har tolkningen av ansvarsprincipen, så som den delvis har utvecklats, begränsats till den egna verksamheten. I samband med att en kris uppstår kan det gå åt mycket energi och tid att reda ut vem som får, kan eller ska göra vad istället för att se till helheten och säkerställa att uppgiften blir löst. Regeringen anser att samverkan mellan nationell, regional och lokal nivå, dvs. mellan myndigheter, länsstyrelser och kommuner såväl som med ickeoffentliga aktörer bör stimuleras ytterligare. Ett tydliggörande av principen bidrar till att minska ”stuprörstänkandet”, och stödjer sektorsövergripande lösningar samt stimulerar initiativ i och med att samtliga inblandade känner sitt ansvar för helheten.

Regeringen anser att ansvarsprincipen och ansvaret att samverka bör följas upp och förtydligas. Regeringen avser därför att under 2008 ge Krisberedskapsmyndigheten i uppdrag att se över formerna för sektorsövergripande samverkan. Regeringen avser även att ge den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten uppgiften att vara en pådrivande kraft för utvecklingen av den sektorsövergripande samverkan.

Regeringens bedömning: Formerna för uppföljning och utvärdering av samhällets krisberedskap bör utvecklas. För att initiera och stimulera arbetet med samhällets krisberedskap bör det även fortsättningsvis finnas ett sammanhållet särskilt anslag. Anslaget bör i huvudsak användas för större tvärssektoriella satsningar eller projekt.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap:

Metoderna för sektorsvis uppföljning bör utvecklas. Möjligheterna att införa föreskriftsrätt och tillsyn avseende krisberedskapsområdet bör ses över. Planeringsprocessen bör effektiviseras och anslaget 7:5 *Krisberedskap* bör utvecklas i sin nuvarande form och ersättas av ett bidragssystem. Förutsättningar för rationalisering skulle kunna finnas i och med att planeringsprocessen avskaffas och att medel för verksamhet förs över till andra myndigheter.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser delar i stort utredningens uppfattning att styrningen och uppföljningen av samhällets krisberedskap behöver stärkas och att anslaget 7:5 *Krisberedskap* bör renodlas. Samtidigt vill flertalet avskaffa dagens planeringsprocess. Några remissinstanser, bl.a. *Krisberedskapsmyndigheten*, *Statens räddningsverk*, *Försäkringskassan*, *Riksgäldskontoret* och *Ekonomistyrningsverket*, menar dock att det kan finnas skäl att bibehålla anslaget och att det kan administreras av Regeringskansliet eller den av utredningen föreslagna nya myndigheten. En del remissinstanser, bl.a. *Livsmedelsverket*, *Statens energimyndighet* och *Oskarshamns kommun* anser att utredningens förslag om att avskaffa planeringsprocessen och ersätta den med ett enklare bidragsförfarande inte är genomarbetat.

Skälen för regeringens bedömning

Styrning och uppföljning

Styrningen av samhällets krisberedskap är en process som består av ständigt återkommande komponenter. Grunden är en kunskapsuppbyggnad som sker genom omvärldsanalyser, forskning samt risk- och sårbarhetsanalyser. Utifrån dessa kan krisberedskapsarbetet inriktas och mål samt förmågekrav anges för olika verksamheter. Med detta som utgångspunkt bör uppföljning och utvärdering av samhällets krisberedskap göras. Denna process bör enligt regeringen förstärkas och utvecklas så att regeringen får ett tydligt beslutsunderlag och en samlad bedömning av samhällets förmåga att motstå och hantera kriser.

Enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska statliga myndigheter genomföra en analys av den sårbarhet eller de risker som kan finnas inom myndighetens ansvarsområde och som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Analyserna syftar till att identifiera brister och ge underlag för vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra samhällets krisberedskap. I regleringsbrevet för 2008 har regeringen föreskrivit att myndigheter med ett särskilt ansvar för krisberedskap ska redovisa en bedömning av vilken

förmåga som finns inom myndighetens ansvarsområde avseende krisledningsförmågan, den operativa förmågan och förmågan i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar.

Enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska även kommunerna genomföra motsvarande analyser. För att ytterligare förbättra uppföljningen av samhällets krisberedskap avser regeringen att ge länsstyrelserna i uppdrag att göra regionala sammanställningar, analyser och värderingar av kommunernas förmågebedömningar.

Regeringen anser att de analyser som myndigheter, kommuner och landsting genomför är viktiga instrument i arbetet med att utveckla samhällets krisberedskap och att det därför är angeläget att underlagen för att göra samlade analyser av krisberedskapsförmågan håller en god kvalitet och är jämförbara och enhetliga. Krisberedskapsmyndigheten har därför, på uppdrag av regeringen, tagit fram mallar för risk- och sårbarhetsanalyser och förmågebedömningar tillsammans med berörda myndigheter. Dessa mallar bör vara en utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen av samhällets krisberedskap. Det bör enligt regeringen bli en uppgift för den nya myndigheten (avsnitt 8.1) att fortsatt stödja detta arbete. Regeringen avser att låta myndigheten få möjlighet att utfärda föreskrifter inom området samhällets krisberedskap. Föreskrifterna ska exempelvis kunna gälla arbetet med analys av sårbarheter och risker.

Utöver de förmågebedömningar som respektive myndighet gör, anser regeringen att ett system bör införas med fördjupad och särskilt noggrann utvärdering och genomgång av ett samhällsviktigt område, en specifik åtgärd eller en sektor. Dessa fördjupade granskningar bör kunna göras både av fristående utvärderare och den nya myndigheten.

Regeringen anser att det är viktigt med tydliga strukturer som grund för att utöva styrning och samordning av krisberedskapen. Regeringen avser att ge den nya myndigheten i uppdrag att se över formerna för den nuvarande planeringsprocessen och arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.

Ett sammanhållet anslag för krisberedskap

Varje myndighet har ansvaret för att säkerställa att den kan bedriva samhällsviktig verksamhet även när den utsätts för allvarliga störningar. Åtgärder som måste genomföras för att säkerställa en sådan förmåga ska i huvudsak vidtas och finansieras inom den ordinarie verksamheten. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det därutöver finns behov av medel för särskilda satsningar och att det även fortsättningsvis bör finnas bl.a. ett sammanhållet särskilt anslag för att initiera och stimulera samhällets krisberedskap, däribland förebyggande och robustethöjande åtgärder. Huvudinriktningen bör vara att anslaget ska användas för större tvärsektoriella satsningar eller projekt. För att detta ska kunna ske så effektivt som möjligt bör medlen kunna användas flexibelt och vara tillräckligt stora för att de ska kunna spela en viktig roll. Ökad flexibilitet kan åstadkommas genom att långsiktiga investeringar som låser stora summor i möjligaste mån undviks. På så sätt kan ett större utrymme för

särskilda satsningar successivt skapas, men även framöver måste medel finnas för långsiktiga investeringar och förebyggande åtgärder, t.ex. robusthetsatsningar i infrastruktur. Regeringen avser att ge den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten i uppdrag att, i samråd med berörda myndigheter, ta fram ett förslag till hur anslaget ska användas.

Det kan innebära att vissa medel överförs till andra anslag. Inriktningen och prioriteringen av medlen bör bl.a. bygga på en samlad bedömning och värdering av de förmågebedömningar som myndigheterna årligen lämnar till Regeringskansliet. Processen vad avser fördelning av medel bör effektiviseras och en tydlig tyngdpunktsförskjutning från planering till uppföljning och utvärdering bör ske.

6 Kunskapsuppbyggnad

En effektiv krishanteringsförmåga förutsätter kunskap på alla nivåer i samhället. Att informera och kommunicera hur samhällets krisberedskap är tänkt att fungera, vad som krävs av den enskilde och vad staten, kommunerna och andra offentliga och privata aktörer ansvarar för är ett mycket viktigt instrument för samhällets krisberedskap. Kunskapsuppbyggnad i form av såväl forskning som utbildning och övning utgör ett av fundamenten till en god krisberedskap i samhället. Det är av stor vikt att forsknings-, utbildnings- och övningsverksamhet sker i nära samverkan.

6.1 Kommunikation om samhällets säkerhet

Regeringens bedömning: Det är av stor vikt att information om säkerhetspolitik och samhällets krisberedskap når myndigheter, företag, organisationer och den enskilde. Myndigheters information om säkerhetspolitik och samhällets krisberedskap bör samordnas.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap: Uppgiften som Styrelsen för psykologiskt försvar har att informera om säkerhetspolitik och totalförsvar föreslås upphöra. Skälet är att statliga myndigheter redan har till uppgift att informera om sin verksamhet och att det därför inte finns särskilt behov av en myndighet med en sådan uppgift. Om uppgiften ska finnas kvar bör den helt eller delvis föras över till Totalförsvarets pliktverk och/eller Försvarshögskolan.

Remissinstanserna: Utredningens förslag delas inte av remissinstanserna. Flera remissinstanser som är berörda av frågan däribland *Försvarsmakten*, *Styrelsen för psykologiskt försvar*, *Försvarshögskolan*, *Totalförsvarets pliktverk*, *Centralförbundet Folk och Försvar* och *Civilpliktsrådet* är kritiska till utredningens förslag att helt ta bort uppgiften att informera om säkerhetspolitik och totalförsvar. Civilpliktsrådet anser att det är viktigt att samlad information om totalförsvaret lämnas till samtliga Sveriges ungdomar. Flera remissinstanser anser att myndigheternas allmänna ansvar att informera om sina uppgifter inte är

tillräckligt för att ge en fullgod och samlad information om totalförsvaret och om samhällets krisberedskap.

Skälen för regeringens bedömning: En väl fungerande krisberedskap kräver medvetenhet om det personliga ansvaret och kunskap på alla nivåer om hur man snabbt och effektivt agerar i händelse av en kris. Individerna utgör den grund på vilken samhällets krishantering vilar. I dag finns en begränsad gemensam förståelse för vad en allvarlig kris innebär och vad som krävs för att hantera den. En sådan gemensam förståelse är viktig för att skapa balans mellan förväntningar och ansvar på olika nivåer. Samhällets beredskap och de nya hotbilderna är mer komplexa än tidigare. Det pågår också en utveckling där de traditionella informationskanalerna såsom mönstring och civil- och värnpliktsutbildning minskar i betydelse i och med att allt färre ungdomar kommer i kontakt med försvaret.

Det finns ett stort behov av samhällsinformation om säkerhetspolitik, försvar, krisberedskap och skydd mot olyckor. Regeringen anser att målet bör vara att skapa en större kunskap om och förtroende för samhällets förmåga i dessa frågor hos samtliga aktörer i samhället.

En central del i kommunikationen bör vara att förklara ansvarsfördelningen mellan den offentliga sektorn och individen när det gäller samhällets säkerhet, dvs. vad som kan förväntas av den offentliga sektorn respektive vad den enskilde själv bör ta ansvar för. Av olika anledningar har den enskilde kommit att mer eller mindre förlita sig på "det allmänna". Ett exempel på en oklar ansvarsfördelning är svenska medborgares rätt till hjälp utomlands. Regeringen har för den frågan tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda omfattningen av statens ansvar för att bistå svenskar vid kris- och katastrofsituationer utomlands. Kommittén ska redovisa sitt resultat i mars 2008. Uppdraget är inriktat på händelser som kräver insatser som går utöver det vanliga konsulära biståndet som regleras i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Styrelsen för psykologiskt försvar har under våren 2007, på regeringens uppdrag, lagt fram förslag på hur en övergripande inriktning för informationen till allmänheten om säkerhetspolitik, försvarspolitik, krisberedskap och skydd mot olyckor bör utformas.

Krisberedskapsmyndigheten ska under våren 2008 redovisa regeringens uppdrag att hitta metoder för att sprida information om samhällets säkerhet i gymnasieskolan. Inom ramen för detta uppdrag har bland annat ett rollspel om individens roll i samhällets krisberedskap utvecklats.

Information om samhällets säkerhet hanteras i dag av flera olika aktörer och inom delar av krisberedskapsområdet pågår redan olika myndighetsvisa aktiviteter. Viss samordning administreras i dag av Styrelsen för psykologiskt försvar genom Totalförsvarets informationsråd. Denna samordning bör fortsätta för att säkerställa ett enhetligt budskap. Till stöd för myndigheter och övrig offentlig aktörer, frivilligorganisationer, näringslivet m.fl. bör det inom den nya myndigheten (avsnitt 8.1) svara för övergripande initiativ, samordning och uppföljning av information. Myndigheten bör verka för att skapa en sammanhållen information om samhällets krisberedskap som når ut till myndigheter, företag, organisationer och enskilda.

Regeringens bedömning: För att kunna hantera en kris behövs såväl utbildningar som övningar. Näringslivet, frivilliga, trossamfund och andra organisationer m.m. bör inbjudas att delta. Övningar med europeiska och internationella inslag bör öka.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap: För att uppnå önskvärd förmåga inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar är utbildning och övning centralt. Detta är en naturlig del av all verksamhet för att stärka förmågan att hantera olyckor och kriser och bör bedrivas kontinuerligt.

Det framtida utbildningsbehovet inom området är mycket brett och kräver spetskompetenser från flera olika områden. Utbildnings- och övningsverksamheten bör innefatta områdena skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och internationell verksamhet. Utredningen menar att det finns stora fördelar med att utbildning och övning inom krisberedskapsområdet och området skydd mot olyckor knyts närmare varandra samt att ett samlat ansvar för utbildningarna inom dessa områden skapas.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag. Några instanser bl.a. *Krisberedskapsmyndigheten*, *Sjöfartsverket* och *Försvarshögskolan* anser att utredaren har haft en viss obalans i sin utredning, då tonvikten främst har legat på utbildningen inom räddningstjänsten. Den övergripande utbildnings- och övningsverksamheten på krisberedskapsområdet har endast fått ett begränsat utrymme. Vissa instanser bl.a. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har betonat vikten av tvärssektoriell utbildning och övning. Många kommuner påpekar att det finns en oro för den framtida utbildningen inom området skydd mot olyckor. Kommunerna anser att staten även i fortsättningen ska säkerställa en utbildning med likvärdig och god kvalitet över hela landet.

Skälen för regeringens bedömning: Gemensamma övningar och utbildning är av avgörande betydelse för en effektiv sektorsövergripande krishantering. Detta gäller inte bara den kommunala nivån utan även högre upp i krisberedskapssystemet, inkl. den nationella nivån. Övningar behöver genomföras, följas upp och utvärderas. Enligt regeringen är utbildning och övning en central del av den verksamhet som måste bedrivas för att samhällets krisberedskap fortsatt ska kunna utvecklas. Denna typ av verksamhet är ett viktigt instrument för att tillgodose behovet av kunskap och förmåga när riskbilden förändras och nya hot växer fram.

Utbildning och övning förstärker individens och därmed organisationens förmåga att kunna hantera det oväntade. Det är angeläget att aktörerna deltar i sektorsövergripande utbildningar och övningar för att därmed öka förmågan att hantera kriser som påverkar flera samhällsområden samtidigt. Samordning och samverkan bör genomsyra dessa utbildningar och övningar. Utbildning och övning bör regelbundet bedrivas på nationell, regional och lokal nivå.

Utbildnings- och övningsverksamheten bör vidare:

- bedrivs med hög tillgänglighet och ha god kvalitet,
- genomförs behovsanpassat och kostnadseffektivt,
- genomförs på ett planlagt, regelbundet och systematiskt sätt för att skapa ett sammanhang mellan utbildning, övning och utveckling samt
- nyttja forskningsresultat för att åstadkomma nya metoder, produkter, processer, system och väsentliga förbättringar av befintliga sådana.

Den utbildnings- och övningsverksamhet som behövs inom politikområdet Samhällets krisberedskap kan beskrivas med utgångspunkt i de åtgärder som behöver vidtas före, under och efter en kris. Utbildnings- och övningsverksamheten behöver därmed täcka in ett brett kompetensområde från specifik ämneskompetens till en generell samhälls- och krisberedskapskompetens. Behovet av utbildning och övning avser både personal med uppgiften som yrke, t.ex. räddningstjänstpersonal, och personal där uppgiften är en större eller mindre del i respektive befattning, t.ex. chefer, specialister och verksamhetsansvariga.

Näringslivet har en betydelsefull roll i samhällets krisberedskap. Det är särskilt viktigt att privata aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet i ökad utsträckning bereds möjlighet att delta i utbildningar och övningar för att öka deras kunskap om samhällets krisberedskap och förbättra deras förmåga att verka i en krissituation.

Regeringen anser att övningsverksamheten bör intensifieras. Kunskapen om hur övningar planeras och genomförs bör utvecklas. För en god övningsverksamhet behövs stöd i form av metodik, handböcker, övningsledarutbildning m.m. Den framtida utbildnings- och övningsverksamheten bör inte enbart omfatta den offentliga sektorn utan även näringslivet, frivilliga, organisationer såsom trossamfund, studieförbund och andra idéburna organisationer.

Utbildningar och övningar som genomförs i syfte att stärka Sveriges och andra länders och internationella organisationers krisberedskap måste genomföras med stor bredd och skräddarsys för såväl ledande som operativ personal. Frågor om internationella stödsatser bör därför finnas med i de kris- och ledningsövningar som regelbundet genomförs på nationell och regional nivå.

I dag finns det en mycket stor mängd europeiska och internationella utbildnings- och övningsaktiviteter. Sverige bör aktivt bidra till att utveckla det europeiska och internationella utbildnings- och övningsarbetet. En god svensk och europeisk krisberedskap kräver utbildad och övad personal. Gemensamma övningar inom ramen för EU, Nato/EAPR eller FN är viktiga instrument för att öka förmågan att hantera allvarliga kriser. För att kunna förbättra samordningen av det svenska deltagandet i internationella övningar bör en nationell övningsplan utarbetas. Denna bör vara kopplad dels till EU:s övningsverksamhet, dels till internationell övningsverksamhet. Enligt regeringen bör övningar med europeiska och internationella inslag öka. Regeringen avser därför att ge den i nya myndigheten (avsnitt 8.1) i uppdrag att verka för en sådan utveckling.

Vid sidan av de utbildningar och övningar som genomförs för den svenska krisberedskapen finns det särskilda utbildnings- och övningsbehov för personal som i dag genom Räddningsverket deltar i

- beredskap för bistånd vid katastrofer i utlandet,
- räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder,
- stödverksamhet då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet,
- internationell humanitär verksamhet och
- internationell humanitär minhantering, stärkande av katastrofberedskap och tidig återuppbyggnad efter katastrofer.

Utbildning och övning är en naturlig del av all verksamhet för att stärka förmågan att hantera olyckor och kriser. Ansvaret för att personalen och organisationen har en tillräcklig kunskap ligger därmed på den som bedriver verksamheten. Den nya myndigheten (avsnitt 8.1) bör stödja de ansvariga aktörerna och verka för att utbildnings- och övningsverksamhet kommer till stånd. Regeringskansliets behov av utbildning och övning är stort och en central del i arbete med att utveckla krishanteringsförmågan såväl på politisk nivå som på tjänstemannanivå. Kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen bör ha det övergripande ansvaret för Regeringskansliets deltagande i utbildningar och övningar inom området.

6.3 Forskning

Regeringens bedömning: Forskning som syftar till konkreta åtgärder för att stärka svensk krisberedskap samt att minska olycksrisken i samhället bör stimuleras. Forskningen bör baseras på flera vetenskapsområden i samverkan, såsom natur-, samhälls- och beteendevetenskap.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap: Utredningen föreslår att den nya myndigheten endast får ansvar för att initiera forskning inom det egna verksamhetsområdet.

Remissinstanserna: En övervägande del av remissinstanserna anser att forskning bör initieras sektorsvis inom de olika ansvarsområdena. Samtidigt anser flera myndigheter, bl.a. *Statens räddningsverk* och *Krisberedskapsmyndigheten* att säkerhetsfrågorna är av tvärspektoriell karaktär och att det finns behov av att belysa problem ur flera aspekter, vilket kräver samarbete mellan såväl sektorer som forskningsdiscipliner.

Skälen för regeringens bedömning: Utvecklingen av samhällets krisberedskap behöver forskning och kunskapsuppbyggnad för att kunna möta morgondagens hot och risker. FoU-insatser bör prioriteras så att de leder till innovativa, användarvänliga tekniker, produkter och tjänster av betydelse för krisberedskapsområdets framtida utvecklingsbehov. En förutsättning för denna utveckling är det nationella säkerhetsforskningsprogram som Krisberedskapsmyndigheten ansvarar för i samverkan med Verket för innovationssystem och Försvarets materielverk. Programmet löper över fyra år med start 2007. I detta ingår uppgifter såsom

kartläggning av användarbehov och pågående säkerhetsforskning, beställning av behovsmotiverad forskning, utvecklingsverksamhet och analyser samt uppföljning och utvärdering av initierade och pågående forskningssatsningar.

Säkerhetsforskningsprogrammet baseras på flera vetenskapsområden i samverkan, såsom natur-, teknik-, samhälls- och beteendevetenskaper. En bred samverkan mellan privata och offentliga utförare uppmuntras. Då samhällets säkerhet är sektorsövergripande är det angeläget att säkerhetsforskningen samordnas mellan olika samhällssektorer.

Sektorsspecifik forskning bedrivs av eller på uppdrag av en rad myndigheter. I många fall är det svårt att tydliggöra skillnaden mellan de sektorsspecifika kunskapsbehoven och generella behoven för att höja krishanteringsförmågan i samhället. Krisberedskapssystemet måste byggas på en robust kunskapsplatta och en solid kompetensgrund.

För att utveckla krisberedskapen behöver behovet av kunskap identifieras och åtföljas av kunskapsuppbyggande och kunskapsförmedlande insatser. Regeringen anser att utredningens förslag begränsar möjligheterna att med FoU-verksamhet som ett viktigt verktyg, utveckla samhällets krisberedskap.

Regeringen anser att den nya myndigheten (avsnitt 8.1) bör ges möjlighet att fortsätta det ovan redovisade nationella säkerhetsforskningsprogrammet. Detta för att myndigheten ska kunna få den breda kunskapsplattform som kommer att behövas för att utveckla krisberedskapen i samhället i takt med nya hot och risker. Rollen som expertmyndighet kräver också att myndigheten har ett betydande kunnande inom sitt ansvarsområde.

För det kommande utvecklingsarbetet föreligger även behov av kunskap om grundläggande villkor och möjligheter att skapa en gemensam nationell krishanteringsförmåga i samhället och i samverkan med övriga länder inom EU. Relationen mellan teknik, organisation och människa i samspel behöver studeras ingående. Förhållandet mellan det offentliga ansvaret och privata åtaganden i kris behöver klargöras.

Nationell säkerhetsforskning är beroende av samverkan och samfinansiering med internationell forskning, varför deltagandet i olika internationella säkerhetsforskningsarbeten bör utvecklas. I EU:s sjunde ramprogram för forskning och utveckling 2007–2013 ingår för första gången ett särskilt delprogram för säkerhetsforskning. Svenskt näringsliv och myndigheter arbetar aktivt inom detta program för att med sina kunskaper bidra till ett säkrare samhälle och samtidigt få ta del av de medel som finns i programmet. Detta är ett exempel på en sådan samverkan och samfinansiering som regeringen anser vara viktig.

Det nationella säkerhetsforskningsprogrammet utgör en plattform för samverkan med motsvarande säkerhetsforskningsprogram i USA. Syftet med detta samarbete är ett ömsesidigt erfarenhetsutbyte samt att kunna driva forskningsprojekt gemensamt. Krisberedskapsmyndighetens roll inom ramen för det säkerhetsforskningsavtal som Sverige tecknat med USA bör övertas av den nya myndigheten. Närmare avvägningar och inriktning för det nationella arbetet avser regeringen att återkomma med i en forskningsproposition hösten 2008.

För att stimulera säkerhetsforskningen så att sektorsövergripande nya kunskaper, teknik och kompetens tillförs bör den nya myndigheten

6.4 Lärande av tidigare kriser

Att ständigt lära av kriser som har inträffat är en viktig grund för utveckling av arbetet inom krisberedskapsområdet. Erfarenhetsåterföring bör ske genom att samla, sammanställa, analysera, förmedla och återföra kunskap om kriser, olyckor, tillbud och skador.

För att ge underlag för myndigheters, kommuners, landstings och frivilligorganisationers etc. åtgärder finns behov av ta fram material som underlag för att lära av inträffade händelser. Det är också viktigt att klarlägga orsaken till krisen eller olyckan, händelseförloppet och hur samhällets insatser har genomförts och fungerat. De erfarenheter och den statistik som tas fram bör kunna utgöra planeringsunderlag för åtgärder på verksamhets-, kommun-, läns- och nationell nivå eller inom vissa samhällssektorer. Målet bör vara att skapa ett underlag så att krisberedskaps- och säkerhetsarbetet kan bedrivas strukturerat. Arbetet bör bygga på tillit och respekt för att skapa en delaktighet bland samhällets olika aktörer. Tillsammans bör de kunna bli bättre på att lära av inträffade händelser.

Nationellt centrum för lärande från olyckor (NCO) är redan i dag en nationell resurs för tvärsektorielt samarbete kring fakta och utveckling av metoder och system för att förebygga, utreda samt beskriva effekter av olyckor, tillbud, incidenter och säkerhetsarbete. NCO gör studier med rekommendationer om vad som kan göras för att minska antalet olyckor, allt från äldres fallolyckor till lärande från räddningsinsatser. Genom NCO tas statistik fram som är användbar i arbetet med skydd mot olyckor och som presenteras i informationssystemet IDA. IDA står för: indikatorer, data och analys. Informationssystemet är uppbyggt för att underlätta faktainsamling till det systematiska säkerhetsarbetet. I systemet hittar användaren statistik över insatser och dödsbränder. Utöver detta finns länkar till statistik över person- och arbetsskador. Statistik över trafikolyckor, folkhälsostatistik och länkar till Statistiska centralbyrån finns i systemet.

Regeringen anser att arbetet med att förebygga olyckor och kriser bör bedrivas på ett strukturerat sätt och att förmågan att ta tillvara erfarenheter och utveckla nya kunskaper från inträffade händelser bör förstärkas. Det arbete som NCO bedriver bör vidgas till att även omfatta den uppföljning av kriser som idag sker. Regeringens ambition är att verksamheten vid NCO bör utvecklas till ett tvärsektorielt kompetenscentrum som ger tillgång till fakta, statistik och expertkompetens för ett förbättrat arbete med krisberedskaps- och olycksfrågor på olika nivåer och för hela hotskalan.

En ökad samordning mellan samhällets aktörer och tillskapandet av viktiga funktioner på myndighets- och regeringsnivå skapar bättre förutsättningar för ett brett säkerhetsarbete och en generell beredskap för att kunna hantera störningar och skador, oberoende av händelse och omfattning. Arbetet bör hållas ihop i hela hotskalan, från hot och händelser som påverkar individen, till hot och händelser som påverkar stora delar av befolkningen och olika väsentliga samhällsfunktioner, till hot och händelser som berör flera länder.

Det robusta samhället byggs med den förmåga som finns att hantera det vardagliga och mer förekommande, för att sedan byggas på med högre kapacitet, uthållighet och goda samverkansformer. Allt eftersom gränsen mellan en olycka, en kris och en svår påfrestning har blivit allt mer oklar, har kraven på en effektiv och kvalitativ utbildning och övning ökat.

7.1 En förändrad utbildningsverksamhet

Regeringens bedömning: Dagens utbildning inom området skydd mot olyckor behöver utvecklas. En beställar–utförarmodell bör användas för att kunna täcka in det framtida utbildningsbehovet. Behovet av utbildningar bör kunna tillgodoses genom anlitan av olika utbildningsaktörer samt av två räddningsskolor med statligt huvudmannaskap.

Staten bör även i fortsättningen ansvara för och finansiera studiemedelsberättigande utbildning, samt sådan utbildning där det finns reglerade utbildningskrav.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap: Dagens struktur för utbildning inom området skydd mot olyckor dras med betydande problem. Det finns överkapacitet, bristande flexibilitet samt stora utvecklings- och investeringsbehov. Kopplingen till forskning och utveckling bör stärkas.

En beställar–utförarmodell bör införas för att tillgodose det samlade behovet av utbildning inom områdena skydd mot olyckor och krisberedskap. En sådan modell ökar flexibiliteten, möjliggör en närmare koppling till olika forskningsinstitutioner samt öppnar för att akademisera delar av utbildningen. Om relevant utbildning inte finns att tillgå, det gäller studiemedelsberättigande utbildning eller det rör sig om utbildning där det finns reglerade utbildningskrav, bör denna tillhandahållas av den nya myndigheten.

Eftersom utbildningen inom området skydd mot olyckor, i högre grad än i dag, föreslås tillhandahållas av externa utbildningsproducenter innebär detta att utbildningsvolymen som kommer att genomföras inom den nya myndigheten bedöms bli mindre än den är i dag. Merparten av den framtida utbildningsverksamheten bör kunna tillhandahållas vid en utbildningsplats. Utredningen bedömer det emellertid inte som möjligt att omedelbart få till stånd en förändring där all utbildning tillhandahålls vid

en utbildningsplats. Utredningen förordar att Revinge och Sandö väljs som utbildningsplatser. Verksamheten vid skolorna i Rosersberg och Skövde bör avvecklas snarast möjligt.

Utredaren anser att den nya myndigheten ska bedriva utbildning som leder fram till examen som skorstensfejare men att skorstensfejarutbildningen bör flyttas till Revinge i och med att Rosersberg avvecklas.

Remissinstanserna: Många remissinstanser har berört frågan om utbildningsmarknaden och andra utbildningsaktörer än Statens räddningsverk. Det gäller såväl kommuner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter som fackliga organisationer. Flertalet är starkt tveksamma till möjligheten att på kort tid hitta andra aktörer som med bibehållen kompetens och kvalitet kan ersätta den utbildning som i dag bedrivs vid Räddningsverkets skolor. Några instanser uttrycker att utbildningsvolymerna totalt sett är relativt små, vilket kan göra marknaden ointressant för andra utbildningsaktörer. *Statens räddningsverk* framhåller att genomförande av förslaget bara kan ske successivt och i takt med att andra aktörer etablerar sig, att utredaren undervärderat utbildningsbehovet och att två fullvärdiga utbildningsplattformar behövs. *Försvarshögskolan* anser att det är viktigt att den nya myndigheten får ett mandat och resurser och möjligheter att bygga upp kompetens för den beställarroll som måste utvecklas. *Krisberedskapsmyndigheten* framhåller att staten bör eftersträva en professionalisering och ett ökat akademiskt inslag i utbildningar inom krisberedskapsområdet samt att den nya myndigheten inte bör bedriva någon egen skolverksamhet. Några remissinstanser har uttryckt farhågan att ett ökat antal aktörer för de praktiska delarna i utbildningen kan komma att innebära en negativ miljöpåverkan.

Ett stort antal remissinstanser har lämnat synpunkter på utbildningsverksamheten och valet av utbildningsplattformar. Flera är kritiska till utredningens val av plattformarna Sandö och Revinge och menar att verksamheterna på skolorna Rosersberg och i Skövde har betydande kompetens som inte får gå förlorad. Även regionalpolitiska perspektiv åberopas. Många kommuner känner oro inför att avståndet till och kostnaderna för utbildningarna kommer att öka då två av skolorna läggs ned.

Skorstensfejaremästares Riksförbund och tre kommuner som har berört utbildningen inom rengöring och brandskyddskontroll är positiva till utredarens förslag att den nya myndigheten ska bli huvudman för denna utbildning. Däremot anser förbundet att utredningens förslag att flytta utbildningen till Revinge inte grundas i en konsekvensanalys. Bland annat anser förbundet att det finns risk för att utbildningskvaliteten kan äventyras under en flerårig uppbyggnadsfas och att det kan bli framtida rekryteringsproblem för sötningens verksamheten.

Skälen för regeringens bedömning: Den enskilde, såväl individ som företag, har ett grundläggande ansvar för sin säkerhet. Inom området skydd mot olyckor ska kommunerna ha kompetens att förebygga olyckor, förbereda och genomföra räddningsinsatser samt återföra erfarenheter från arbetet. Vidare finns det ett behov av att kommunerna har utbildad och övad personal som systematiskt kan arbeta med olika säkerhetsfrågor så att ett likvärdigt och tillfredsställande skydd mot olyckor erhålls. De utbildningsbehov som finns omfattar exempelvis

kunskap om regelverk, tillsyn, metoder, ledning, uppföljning, utvärdering och analys. Utbildning och övning inom området bör utgå från risk- och olycksbilden samt de kompetensbehov som olika aktörer har.

Vissa yrken inom området skydd mot olyckor ställer krav på särskild kompetens, såsom den tvååriga utbildningen i skydd mot olyckor. Kravet på effektiva räddningsinsatser enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor förutsätter en utvecklad utbildnings- och övningsverksamhet. Förmågan att samverka vid hantering av olyckor är viktig. Samhällets olika aktörer behöver därför delta i lednings- och samverkansövningar för egen organisation samt i samverkansövningar med andra aktörer. För att utveckla förmågan att hantera olyckor i samhället finns därför behov av bl.a. utbildning om risk- och kriskommunikation, teknik, metodik, taktik och ledning.

En fungerande utbildnings- och övningsverksamhet är därmed en förutsättning för att upprätthålla en god förmåga och hög kvalitet inom området skydd mot olyckor.

Utbildningen för kommunal räddningstjänst är relativt begränsad beträffande utbildningsvolym. Den är också både praktisk och teoretisk och kräver särskilda utbildningsanordningar, medan vissa andra utbildningar inom området är av mer teoretisk art utan praktiska moment, vilket öppnar för andra aktörer.

Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten har olika modeller för att tillhandahålla utbildning. De modeller som Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten i dag tillämpar för att tillgodose utbildningsbehoven bör enligt regeringen sammanföras till en modell, där i vissa fall utbildningar beställs och utförs av andra aktörer. Regeringen anser att en beställar–utförarmodell bör användas för att kunna täcka in det framtida utbildningsbehovet. En sådan modell innebär att beställaren ansvarar för utbildningens inriktning, innehåll och kvalitet men låter någon annan praktiskt genomföra denna. Detta innebär att utbildningar kommer att genomföras såväl vid statliga räddningsskolor som vid annan utbildningsplattform. Regeringen vill framhålla behovet av ett mer flexibelt utbildningssystem vilket kan ske genom en övergång till en delvis ny utbildningsmodell, där nya och fler aktörer deltar.

Regeringen anser att staten i fortsättningen bör ansvara för och finansiera de studiemedelsberättigande utbildningarna som i dag bedrivs av Räddningsverket samt sådan utbildning där det finns författningsmässigt reglerade utbildningskrav. Nuvarande studiemedelsberättigande utbildningar är säkerhets- och räddningsarbete, sammanhållna vidareutbildningsprogram, skorstensfejare, skorstensfejartekniker och påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer.

Regeringen har vidare för avsikt att ge den nya myndigheten (avsnitt 8.1) i uppdrag att se över vilka utbildningar som i framtiden bör omfattas av sådana utbildningskrav. Utbildning som inte är studiemedelsberättigande eller författningsreglerad bör fortsättningsvis finansieras genom avgifter.

Staten har reglerat kommuners skyldighet att bl.a. utöva tillsyn och att ansvara för räddningstjänst. För att säkerställa en likvärdig och tillfredsställande hantering i hela landet bör staten ta ett särskilt ansvar för att det finns kompetens inom dessa områden. Regeringen bedömer därför att det inom området skydd mot olyckor bör finnas utbildningskrav som

säkerställer kommuners förmåga att utöva tillsyn och att utföra räddningsledning. När det gäller utbildningen av brandmän med deltidsanställning gör regeringen bedömningen att det är mycket angeläget att garantera tillgänglighet och kvalitet, se avsnitt 7.2.

Kommuner har behov av relevant kompetens så att rengöring (sotning) och brandskyddskontroll genomförs enligt lagen om skydd mot olyckor. Det är därför viktigt att den nya myndigheten ansvarar för att behovet av sådan utbildning tillgodoses och att det fortsättningsvis finns reglerade utbildningskrav för att utöva brandskyddskontroll.

I avsnitt 6.2 Utbildning och övning har regeringen redogjort för att det finns stora utbildnings- och övningsbehov avseende samhällets krisberedskap. Regeringen anser dock att dagens struktur med fyra skolor är begränsande samt bygger på äldre förhållanden, vilket även Räddningsverket påpekat i olika sammanhang. Flexibiliteten och tillgängligheten bör öka. Dagens behov av utbildningar bör kunna tillgodoses genom anlitan av olika utbildningsaktörer samt av två räddningsskolor med statligt huvudmannaskap.

Regeringen har i dag beslutat om kommittédirektiv till en särskild utredare (dir. 2008:27) att vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inrättas den 1 januari 2009. Av direktivet framgår att utbildningsverksamheten bör vara kvar på räddningsskolorna i Revinge och på Sandö. Regeringen avser att ge en särskild utredare i uppdrag att se över möjligheterna att överföra Räddningsverkets skolor i Rosersberg och Skövde till annan huvudman.

7.2 Utbildning av brandmän med deltidsanställning

Regeringens bedömning: Räddningsstyrkor som är organiserade med deltidsanställd personal har stor betydelse för räddningstjänstverksamheten. Systemet med deltidsanställda brandmän bör därför fortsätta. Utbildningen bör vara av god kvalitet och genomföras med fortsatt statligt finansiellt stöd.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap: Utredaren har inte behandlat frågan om hur utbildning för deltidsanställd personal i kommunal räddningstjänst ska utformas och finansieras i fortsättningen.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser, främst kommuner och länsstyrelser, har specifikt tagit upp frågan om den framtida utbildningen av deltidsbrandmän. De framhåller att likvärdighet beträffande kvalitet och kompetens i hela landet är viktig. Instanserna uttrycker också farhågor för att utbildningen för deltidsanställd personal hamnar utanför regeringens ställningstagande och att denna personalkategori kommer i kläm kvalitativt och ekonomiskt. Om inte nuvarande utbildningssystem bibehålls sker en återgång till den utbildningsnivå som rådde före 1986.

Skälen för regeringens bedömning: Räddningstjänsten utgör en av de organisationer som är i ”första linjen” avseende samhällets kris- hanteringsförmåga. Inom den kommunala räddningstjänsten finns för närvarande cirka 10 500 personer med deltidsanställning. Den deltids-

anställda personalen ska i princip kunna hantera samma slags nödlägen som heltidsanställda. Nuvarande utbildning, som är likvärdig över hela landet, utformades i bred samverkan med bl.a. kommunala representanter och infördes år 2003.

Räddningsstyrkor organiserade med deltidsanställd personal har stor betydelse för räddningstjänstverksamheten i landet. Systemet med deltidsanställda brandmän i räddningsstyrkor är en lösning som fortsatt bör kunna fungera. Regeringens bedömning är att det är mycket angeläget att garantera likvärdighet, tillgänglighet och kompetens över hela landet då det gäller denna del av den kommunala räddningstjänsten. Regeringen anser också att i förhållande till statens kostnader för stödet till utbildningen av brandmän med deltidsanställning i kommunerna, så erhålls en hög kompetens som är likvärdig över hela landet. Utbildning i räddningstjänst bör därför vara av god kvalitet och genomföras med fortsatt statligt finansiellt stöd.

För närvarande bedrivs denna utbildning vid Räddningsverkets skolor. Den nya myndigheten bör säkerställa att utbildningen av deltidsanställda brandmän fortsätter enligt nuvarande inriktning. Regeringen anser att den i avsnitt 8.1 redovisade myndigheten bör pröva möjligheten att också beställa denna utbildning från andra aktörer.

7.3 Beredskapen mot naturolyckor

Effekterna i Sverige av de pågående klimatförändringarna väntas bli betydande. Risker för höga flöden, översvämningar, ras, skred och erosion förväntas öka. Regeringen tillsatte den 30 juni 2005 utredningen Effekterna av klimatförändringar och hur samhällets sårbarhet för dessa kan minskas (dir. 2005:80). Utredningen redovisade i november 2006 ett delbetänkande Översvämningshot – Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Vänern (SOU 2006:94). Av delbetänkandet framgår att riskerna för översvämningar med allvarliga konsekvenser är stora. Utredningen föreslår bl.a. att beredskapen för översvämningar bör förbättras kring Vänern, Mälaren och Hjälmaren. Vidare föreslås en förbättrad avtappningsförmåga i Mälaren och Vänern. Förutsättningarna för en tunnel för att avbörda vatten från Vänern bör utredas vidare enligt utredningen.

Utredningen redovisade vidare i oktober 2007 sitt slutbetänkande Sverige inför klimatförändringar – hot och möjligheter (SOU 2007:60). Av betänkandet framgår bl.a. att Räddningsverket har en central roll för att minska sårbarheten för extrema väderhändelser som översvämningar, ras, skred och stormar. Klimat- och sårbarhetsutredningen anser att vid en sammanslagning av Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar, bör den nya myndigheten ta över de uppgifter som Räddningsverket föreslås få i Klimat- och sårbarhetsutredningens betänkande.

Regeringen anser att de pågående klimatförändringarna kan bli betydande för Sverige. Regeringens ambition är att ta fram en nationell strategi för miljösäkerhet, i vilken Sverige bör ta vara på och utveckla den kunskap som finns inom området miljö och säkerhet hos svenska aktörer. Ett sådant arbete måste ta hänsyn till den internationella

utvecklingen på området. Det finns även ett behov av att vidta åtgärder för att begränsa konsekvenserna av t.ex. översvämningar. Regeringen gav i december 2006 Räddningsverket i uppdrag (Fö2005/2944/CIV och Fö2006/168/EPS) att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer vidta åtgärder för att förbättra samordningen av arbetet med att förebygga och mildra effekterna av naturolyckor och påbörja inrättandet av en s.k. nationell plattform. Åtgärderna ska syfta till att uppfylla Sveriges åtaganden i Hyogodeklarationen och Hyogo Framework for Action. Räddningsverket och ett femtontal myndigheter och organisationer har med anledning av uppdraget påbörjat ett samarbete med att förebygga och minska naturolyckornas konsekvenser på människor, samhälle, ekonomi och miljö. Den nationella plattformen, som etableras av Räddningsverket ska bl.a. upprätta nationella mål och en handlingsplan för arbetet. Regeringen anser att det är angeläget att arbetet fortskrider. Beredskapen mot översvämningar är något som också prioriteras av den Europeiska kommissionen och i november 2007 trädde ett översvämningsdirektiv (2007/60/EG) i kraft som ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 26 november 2009. Syftet med direktivet är bl.a. att minska riskerna för och följderna av översvämningar. Regeringen har inlett ett arbete med att implementera direktivet i den svenska lagstiftningen.

Regeringen har låtit remissbehandla delbetänkandet Översvämningsshot – Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Vänern. Av remissvaren framgår att majoriteten av remissinstanserna delar utredningens bedömning av översvämningsrisker och konsekvenser av dessa. Utredningen redovisade vidare i oktober 2007 sitt slutbetänkande Sverige inför klimatförändringar – hot och möjligheter. Slutbetänkandet är föremål för remissbehandling. Regeringen avser att ta ställning till huvuddelen av förslagen i Klimat- och sårbarhetsutredningens betänkanden i den klimatproposition som avses lämnas till riksdagen hösten 2008. Den 17 januari 2008 har regeringen, i enlighet med Klimat- och sårbarhetsutredningens förslag, uppdragit åt Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Fö2008/194/SSK) att inleda förhandlingar med Vattenfall AB om att ändra avtappningsstrategin i Vänern inom vattendomens ram för att sänka de högsta vattenstånden.

Regeringen anser att det är viktigt att den nya myndigheten upprätthåller en förmåga att kunna stödja samhällets aktörer under extrema väderhändelser som t.ex. stormar, skogsbränder, översvämningar, ras- och skred. Den förmågan består av såväl organisatoriska, personella som materiella resurser.

Riksdagen har tillkännagett att regeringen bör utreda möjligheterna till ekonomisk kompensation för de stora ekonomiska förluster som orsakades av stormen i södra Sverige den 8-9 januari 2005 (bet. 2004/05:FöU08, rskr. 2004/05:214). Av riksdagens uttalande framgår att regelverket bör vara tydligt när det gäller statens ekonomiska ansvar vid stora katastrofer och att det på sikt bör övervägas om ett nationellt katastrofkonto ska inrättas för att hjälpa drabbade kommuner. Riksdagen vill klargöra att katastrofdrabbade kommuner bör ha möjlighet till ekonomiskt stöd från staten. Försvarsministern beslutade mot bakgrund av riksdagens beställning att tillsätta en utredning den 21 februari 2007 (Fö2007/408/CIV) som skulle se över systemet för statlig ersättning till

kommunerna i samband med stora olyckor, katastrofer och internationellt stöd till Sverige. Utredningen redovisade sitt arbete den 19 december 2007 till Försvarsdepartementet i skrivelsen Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer m.m. (Ds 2007:51). Skrivelsen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

7.4 Ambulansflyg och statlig räddningstjänst

I delbetänkandet Transportinspektionen, En myndighet för alla trafik (SOU 2008:9) konstaterar Transportstyrelseutredningen att beredskapen för luftburna sjuktransporter (Svenska nationella ambulansflyget – SNAM) och flygräddningsverksamheten, vilka idag upprätthålls av Luftfartsstyrelsen, utgör operativa verksamheter som inte har en naturlig placering i Transportinspektionen. Utredningen avser att återkomma till frågan om placering av ansvaret för ambulansflyget i det kommande huvudbetänkandet. Frågan om integration av räddningstjänsterna har utretts ett antal gånger utan att detta resulterat i en organisationsförändring. Tidigare utredningar om möjligheterna att integrera flyg- och sjöräddningscentralerna talar för att överväganden om sjöräddningsverksamheten bör göras samtidigt med överväganden om flygräddningstjänsten. Det är enligt Transportstyrelseutredningen även motiverat att överväga en integration med Kustbevakningens miljöräddningstjänst till sjöss.

Såväl flyg- som sjöräddning utgör verksamheter som måste bedrivas kontinuerligt. Eventuella förändringar måste därför genomföras så att verksamheterna inte störs i alltför stor utsträckning. Utredningen bedömer därför att det är olämpligt att flytta huvudmannaskapet för ambulansflyget och flygräddningen innan frågan utretts mer grundligt. Ambulansflyget och flygräddningen bör därför enligt utredningen i helhet följa med in i Transportinspektionen. Utredningens förslag är således att dessa verksamheter vid Luftfartsstyrelsen tills vidare förs över till Transportinspektionen. Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

8 En ny myndighet för samhällets krisberedskap

För att förverkliga många av de förändringar och förbättringar som regeringen avser att genomföra rörande samhällets krisberedskap krävs en sammanhållande kraft som driver på utvecklingen och fungerar som ett stöd till ansvariga samhällsaktörer. Därmed utvecklas och stärks samhällets krishanteringsförmåga på alla nivåer i samhället och över hela hotskalan.

Det svenska systemet för inriktning och samordning av insatser vid kriser fungerar ofta bra på lokal och regional nivå samt inom enskilda samhällssektorer. Huvuddelen av kriserna kan hanteras på dessa nivåer

och inom respektive sektor, i vissa fall med stöd av den nationella nivån. Den nationella samordningen behöver däremot utvecklas för att bl.a. kunna bistå den lokala och regionala nivån på ett bra sätt. Det behövs en pådrivande kraft för att krisberedskapen ska utvecklas och stärkas. En myndighet som arbetar både med olyckor och krisberedskap bidrar genom gemensamma utbildningar, övningar, metoder, taktik och teknik till en ökad samsyn, samverkan och kunskapsöverföring.

8.1 Den nya myndighetens verksamhet

Regeringens bedömning: En ny myndighet bör inrättas. Den nya myndigheten bör ha sammanhållande och stödjande uppgifter före, under och efter en kris. Under en kris bör myndigheten få i uppgift att stödja samordningen av de centrala myndigheternas åtgärder genom att bl.a. underlätta kontakter över administrativa och geografiska gränser. Myndigheten bör vara pådrivande och inriktande, stödja andra aktörer på området samt utveckla och följa upp arbetet med samhällets krisberedskap. Myndigheten bör vara inrättad den 1 januari 2009.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap: En ny central förvaltningsmyndighet bildas för frågor rörande skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

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

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har berört frågan om den nya myndighetens ansvar och uppgifter. Utredarens förslag stöds i stort av bl.a. *Statens räddningsverk*, *Statens jordbruksverk*, *Livsmedelsverket*, *Statens kärnkraftinspektion* och *Sveriges Kommuner och Landsting*. Några remissinstanser, bl.a. *Försvarsmakten*, *Försvarshögskolan* och *Stockholms läns landsting*, anser att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har analyserat gränssnittet mellan krisberedskap och andra verksamheter än skydd mot olyckor, exempelvis hälso- och sjukvård, polisiär verksamhet, energiområdet, transporter, finansiella sektorn och smittskydd. Detta kan medföra att hot och risker i form av vardagliga olyckor får en dominerande ställning. *Konsumentverket* menar att den nya myndigheten bör vara uppmärksam så att inte olycks-, sårbarhets- och konsekvensprevention för den ur samhällets perspektiv ”lilla” händelsen försummas till förmån för förebyggande verksamhet inom

samhällets krishantering. *Krisberedskapsmyndigheten* anser att inriktningen av den nya myndigheten ska ske utifrån den säkerhetsstrategi som Försvarsberedningen har tagit fram och att myndighetens uppdrag bör bygga på det vidare uttrycket ”samhällets säkerhet och beredskap”. Verksamheten bör ha fokus på tvärspektoriell samordning, på och mellan ansvarsnivåer. Huvuduppgiften för myndigheten bör vara hanteringen av extraordinära händelser. *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* framhåller att det är viktigt att arbetet i den nya myndigheten kan bedrivas likvärdigt i alla delar av hotskalan, utan att någon del tillåts dominera på ett omotiverat sätt.

Skälen för regeringens bedömning: För att samhället ska kunna åstadkomma ett effektivt arbete med skydd mot olyckor och en tillräcklig krisberedskap är det viktigt att ta tillvara synergier och att undvika dubblering av uppgifter. Behov och resurser i samhällets arbete med att förebygga, förbereda, hantera och återställa, oavsett slag av situation, hanteras därmed mer sammanhållet. Den internationella samverkan underlättas och det skapas en kontaktpunkt på myndighetsnivå för dessa frågor. Den ansvarsfördelning, myndighetsstruktur och organisatoriska uppdelning som finns bör ändras.

Enligt regeringens bedömning bör det skapas bättre förutsättningar för ett brett säkerhetsarbete och en generell beredskap för att kunna hantera störningar och skador oberoende av händelse och omfattning. Arbetet bör hållas ihop i hela hotskalan, från hot och händelser som påverkar individen, hot och händelser som påverkar stora delar av befolkningen och olika väsentliga samhällsfunktioner, till hot och händelser som berör flera länder.

Områdena skydd mot olyckor, svåra påfrestningar och civilt försvar har mycket gemensamt och kan med fördel hanteras som en helhet. Att skapa en myndighet som hanterar ett brett spektrum från olyckor i vardagen till allvarliga kriser i samhället kan därför ses som ett naturligt steg i den utveckling av krisberedskapsarbetet som bedrivits under senare år. Regeringen anser att tillskapandet av en ny myndighet inom politikområdet Samhällets krisberedskap är ett viktigt led i strävan att utifrån en helhetssyn på samhällets krisberedskap värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter. Myndighetens namn bör vara Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Namnet avses lyfta fram det arbete som bedrivs i Sverige avseende krisberedskap. I detta arbete ingår såväl myndigheter, organ och institutioner som den enskilda individen. Begreppet samhällsskydd anger att den nya myndigheten, med ett medborgarperspektiv, verkar för att skydda samhället mot olyckor och extraordinära händelser.

Målet för den nya myndighetens verksamhet blir att utveckla och stödja samhällets gemensamma beredskap mot olyckor och kriser och minska konsekvenser av dessa i de fall de inträffar. En viktig roll för myndigheten bör därför vara att arbeta med samordning över sektorsgränser och ansvarsområden. För att säkerställa en god krishanteringsförmåga i samhället bör myndigheten stödja samordningen av centrala myndigheters åtgärder under en kris. Myndigheten bör beakta den ideella sektorns erfarenheter vid planering av krisstöd. Myndigheten ska i sitt

arbete beakta olika gruppers behov. Till exempel bör FN:s konvention om barnets rättigheter utgöra en värdegrund för arbetet.

Den sektorsövergripande verksamheten syftar till att i samverkan med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga. Myndigheten bör därför vara pådrivande i arbetet med att utveckla den tvärsektoriella dimensionen av verksamheten på alla nivåer i samhället och över hela hotskalan. Gränsdragningen mellan myndigheten och övriga myndigheters ansvar bör vara tydlig.

De frågor som myndigheten bör samordna inom området samhällets krisberedskap är bl.a.

- en övergripande bild av hot, risker och sårbarheter,
- förslag till mål och handlingsplaner för krisberedskapen,
- åtgärder som vidtas för förberedelser, hantering och uppföljning samt
- upprättande av lägesbilder och information.

Myndigheten bör också stödja

- arbetet med säkerhet vid samhällsviktiga verksamheter och anläggningar,
- arbetet med krisberedskapen vid länsstyrelser och kommuner samt
- forskning och teknikutveckling inom krisberedskapsområdet.

Myndigheten bör också upprätthålla beredskap för att kunna genomföra internationella katastrof- och biståndsinsatser samt genomföra de övriga biståndsfinansierade uppgifter som framgår av avsnitt 3.3. Den nya myndigheten bör bli en naturlig kontaktpunkt i det internationella samarbetet inom sitt ansvarsområde. Myndigheten bör särskilt beakta den internationella biståndsfinansierade verksamhetens speciella karaktär och behov, bl.a. vad gäller kravet på snabbhet i beslutsprocesser vid insatser, samt behovet av att ha direkta kontakter med relevanta aktörer och nätverk, såväl internationellt som nationellt. Myndighetens internationella arbete skapar en god grund för det nationella krishanteringsarbetet, som bygger på praktisk erfarenhet, omvärldsbevakning och analys av framtida hot och risker.

Stora delar av de verksamheter som Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar i dag bedriver bör överföras till myndigheten. Myndigheten bör vidare ha till uppgift att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser samt minska riskerna för och konsekvenserna av dessa. Detta bör ske genom att se till att förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder vidtas och genom att främja samverkan och samordning mellan olika aktörer i samband med olyckor och kriser. Myndigheten bör även utveckla och tillhandahålla gemensamma utbildningar, övningar, metoder och tekniska system samt hålla en operativ förmåga och kunna bistå vid katastrofer i andra länder. Myndigheten bör vara pådrivande och inriktande, stödja andra aktörer på området samt samordna, utveckla och följa upp arbetet med samhällets krisberedskap.

Som framgår av avsnitt 4.6 bör den nya myndigheten utgöra en plattform för utveckling och samverkan mellan berörda myndigheter vid begäran och mottagande av internationellt stöd och i de fall avtal om gränsöverskridande samarbete inte täcker uppkomna behov vid en kris.

Myndigheten bör ha förmåga att samordna arbetet och vara behörig myndighet för att begära stöd dels från länder som deltar i samarbetet om EU:s gemenskapsmekanism, dels från andra länder och organisationer när det inte finns avtal eller annan reglering på området som pekar ut annan behörig myndighet.

Den nya myndigheten bör ansvara för viktiga uppgifter i fråga om beredskap mot kärntekniska olyckor, olyckor med farligt gods, andra svåra industriolyckor samt inte minst naturolyckor. Konsekvenserna av sådana olyckor kan geografiskt beröra kommuner, län och även andra länder. Krishantering vid denna typ av olyckor engagerar såväl statliga myndigheter, kommuner och landsting som enskilda anläggningsinnehavare och verksamhetsutövare. Behoven av samverkan är betydande och stora krav ställs på informationen till allmänheten. Internationella konventioner och EU-lagstiftningen ställer även krav på omedelbar information till och samverkan med andra länder och internationella organisationer. Erfarenheter från säkerhets- och beredskapsarbetet inom detta område bör därför tas tillvara för utvecklingen av samhällets krisberedskap inom andra områden. De kunskaper och erfarenheter som fås i detta arbete bör enligt regeringen ge den nya myndigheten en god grund när det gäller att driva på, stödja samordningen av och följa upp det samlade arbetet med samhällets krisberedskap.

Den nya myndigheten bör organisera medieberedskapen på ett sådant sätt att den förtroendefulla dialogen mellan staten och medierna upprätthålls. Mediernas beredskapsråd bör ges en sådan självständig ställning som den har hos Styrelsen för psykologiskt försvar. De förändringar som kan behöva göras bör ske i nära samarbete med rådets medlemmar.

Den nya myndighetens verksamhet kan beskrivas på följande sätt

- att genom t.ex. samordning av stöd och utbildning utveckla och följa upp krisberedskapen i samhället på lokal, regional och central nivå,
- normering, stöd, utbildning och tillsyn när det gäller samhällets räddningstjänst,
- normering och tillsyn av enskilda som bedriver farlig verksamhet eller förfogar över egendom med särskilda risker,
- normering, stöd och tillsyn i förhållande till olycksförebyggande verksamhet i kommunerna,
- kunskaps- och teknikutveckling baserad på forskning och analys,
- egen operativ förmåga när det gäller nationella stödresurser och insatser utanför Sverige samt
- att följa den internationella utvecklingen inom sitt ansvarsområde och kunna samverka med myndigheter med liknande ansvarsområden i andra länder.

Det arbete som bedrivs inom EU och internationellt har blivit allt viktigare och påverkar och ställer krav på det svenska samhällets krisberedskap. Den nya myndigheten bör kunna stödja regeringens arbete på krisberedskapsområdet i dessa sammanhang.

Effekterna av myndighetens verksamhet bör bli tydliga på alla nivåer i samhället. För kommunerna rör det sig bl.a. om myndighetens stöd avseende kommunernas utveckling av stabsmetodik, teknisk lednings-

förmåga, utbildning i kriskommunikation/riskkommunikation, varning och information till allmänheten, övningar samt metodstöd för utveckling av planer och handlingsprogram. Genom tillskapandet av den nya myndigheten får landets kommuner en enda kontaktpunkt för frågor rörande skydd mot olyckor och extraordinära händelser. Motsvarande effekter gäller i princip även för landstingen. För länsstyrelserna bör effekterna märkas främst när det gäller samordningen av deras uppföljande roll. Gentemot övriga centrala myndigheter kan samverkan och samordning inom olika fora ske mer integrerat. Även för högre utbildningar, konferenser och övningar samordnas och integreras perspektiven.

Som framgår av tidigare avsnitt bör myndigheten

- i samverkan med berörda myndigheter utveckla det stöd och de hjälpmedel som behövs för att säkerställa en god samordning vid hantering av kriser (avsnitt 4.1.1),
- verka för samordning av myndigheternas information till allmänheten och media vid en kris (avsnitt 4.1.1),
- verka för samordning av att stödet till lokala och regionala organ, bl.a. avseende stödsystem, verktyg, information och lägesbilder (avsnitt 4.1.1),
- verka för att samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser används effektivt (avsnitt 4.1.1),
- stödja arbetet att utveckla metoder, samverkanskoncept och användning av gemensamma verktyg (avsnitt 4.2),
- hålla samman arbetet med att ta fram lägesbilder (avsnitt 4.2),
- följa upp utvecklingen och tillämpningen av system och metoder för krishantering (avsnitt 4.3),
- utveckla metodik och teknik för interaktion mellan allmänheten och krishanteringsaktörer både före, under och efter olyckor och kriser (avsnitt 4.3.1),
- utgöra en plattform för berörda myndigheter vid begäran och mottagande av internationellt stöd och vara behörig myndighet för att begära sådant stöd (avsnitt 4.6),
- hålla samman arbetet med frågor om kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen (avsnitt 4.7),
- driva på arbetet om grundläggande säkerhetsnivåer i samhället (avsnitt 4.8),
- utgöra ett stöd för utveckling av frivillig samverkan, privat-offentligt partnerskap (avsnitt 4.8),
- hålla samman det nationella informationssäkerhetsarbetet (avsnitt 4.9),
- driva på arbetet med att utveckla samverkan mellan de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen (avsnitt 5.1),
- stödja myndigheters och andra aktörers arbete med risk- och sårbarhetsanalyser samt förmågebedömningar (avsnitt 5.1),
- genomföra fördjupade utvärderingar av krisberedskapen på samhällsviktiga områden (avsnitt 5.1),

- svara för övergripande initiativ, samordning och uppföljning av information om säkerhetspolitik och samhällets krisberedskap (avsnitt 6.1),
- verka för att utbildnings- och övningsverksamheten kommer till stånd (avsnitt 6.2),
- inrikta, beställa och kvalitetssäkra samt förmedla forskningsresultat till olika typer av användare (avsnitt 6.3),
- utveckla NCO till att bli ett tvärsektorielt kompetenscentrum som ger tillgång till fakta, statistik och expertkompetens för hela hotskalan (avsnitt 6.4),
- utveckla den nuvarande beställar–utförmodellen inom utbildningsområdet (avsnitt 7.1) samt
- pröva möjligheten att beställa utbildning av deltidsofficer från andra utbildare (avsnitt 7.2).

Regeringen kommer i dag besluta om kommittédirektiv till en särskild utredare (dir. 2008:27) att vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inrättas den 1 januari 2009.

Enligt direktivet ska myndigheten bedriva verksamhet i bl.a. Stockholm, Karlstad, Revinge samt på Sandö.

Den nya myndigheten ska bemannas med beaktande av reglerna om övergång av verksamhet i 6 b § lagen (1992:80) om anställningsskydd.

8.2 Avveckling av myndigheter

Regeringens förslag: Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar ska läggas ned den 31 december 2008.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i huvudsak positiva till utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: De verksamheter som Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar i dag bedriver är alla viktiga för samhällets säkerhet. Myndigheterna har bl.a. stödjande och samordnande roller med närliggande och ibland överlappande verksamheter.

Krisberedskapsmyndigheten ansvarar bl.a. för frågor som rör samhällets säkerhet gällande krishantering och civilt försvar och ska i samarbete med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga.

Räddningsverket ansvarar, i den mån det inte ankommer på någon annan myndighet, bl.a. för frågor rörande räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder, sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning, frågor om transporter av farligt gods på land, brandfarliga och explosiva varor samt frågor om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Styrelsen för psykologiskt försvar har bl.a. till uppgift att ge råd och vägledning om medieföretagens planering för höjd beredskap, att följa

och analysera utvecklingen av mediernas planering för höjd beredskap samt mediernas beredskap för svåra påfrestningar på samhället i fred. Myndigheten ska vidare sprida kunskap i samhället om säkerhetspolitiken och totalförsvaret.

Genom att föra samman Krisberedskapsmyndighetens verksamhet – att skapa en tvärsektoriell helhetssyn och samverkan mellan sektorer och ansvarsnivåer – med Räddningsverkets säkerhetsarbete för skydd mot olyckor samt Styrelsen för psykologiskt försvars kunskapsspridande verksamhet, skapas synergier och goda förutsättningar att hantera samhällets krisberedskap. Den samlade verksamheten bör, som regeringen tidigare uttalat i budgetpropositionen för 2008, utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, bedrivas av en enda ny myndighet. Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket samt Styrelsen för psykologiskt försvar föreslås därför läggas ned den 31 december 2008.

8.3 Ekonomiska konsekvenser m.m.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap beräknar att den nya myndighetens anslag för förvaltning bör uppgå till 1 092 miljoner kronor. Vidare beräknar utredningen omställningskostnaderna för förändringen av utbildningsorganisationen till 306 miljoner kronor och till 65 miljoner kronor för övrig omställning. Dessa omställningskostnader föreslås finansieras via de besparingar som utredningen föreslår samt via viss övergångsfinansiering från anslaget 7:5 *Krisberedskap*. På ett par års sikt beräknar utredningen att en besparing om drygt 220 miljoner kronor (fördelad på drygt 75 miljoner kronor från anslaget 7:5 *Krisberedskap* och ca 145 miljoner kronor från de gamla förvaltningsanslagen) kan genomföras genom att en myndighet med ansvar för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar skapas. De samordningsvinster som regeringen bedömer kommer att uppstå genom närmandet av verksamhetsområdena skydd mot olyckor, krisledningsförmåga, operativ förmåga, förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar och civil försvarsförmåga beräknas uppgå till 50 miljoner kronor. Regeringen gör bedömningen att anslaget 7:5 *Krisberedskap* bör kunna minska i motsvarande omfattning fr.o.m. 2009.

Regeringen avser att under år 2008 tillsätta en avvecklingskommitté som ska ansvara för avvecklingen av Krisberedskapsmyndigheten Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar. Avvecklings- och omställningskostnader som uppkommer med anledning av regeringens förslag att lägga ner Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar bör under år 2008 finansieras inom respektive myndighets ordinarie anslag för förvaltning. Avvecklings- och omställningskostnader för år 2009 och de närmast efterföljande åren bör finansieras via ett särskilt anslag.

Den nya myndigheten bör disponera ett anslag som finansierar kostnader för förvaltning eller drift av verksamheten, det vill säga administration, operativa kostnader samt amorteringar och ränta på lån för anläggningstillgångar som används i anslagsfinansierad verksamhet. I

budgetpropositionen för 2008 beräknade regeringen att anslagen som finansierar Krisberedskapsmyndighetens, Räddningsverkets och Styrelsen för psykologiskt försvars förvaltning år 2009 skulle uppgå till totalt ca 1 080 miljoner kronor (inklusive Rakelverksamheten, ca 200 miljoner kronor vilket inte är medräknat i utredningens beräkningar). Vidare finansieras i dagsläget vissa verksamheter på de tre myndigheterna via medel från anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

Regeringen beräknar att den nya myndighetens förvaltningskostnader (inklusive Rakelverksamheten) 2009 bör uppgå till 930 miljoner kronor vilket innebär en kostnadsminskning på 150 miljoner kronor jämfört med beräknade anslag för de tre myndigheterna 2009 enligt budgetpropositionen för 2008. De besparingar som är aktuella avser rationaliseringsvinster som främst hänförs till administration och lokaler. De genom kostnadsminskningar frigjorda medlen kommer under en övergångsperiod att finansiera kostnader kopplade till avvecklingen av de tre myndigheterna.

Regeringen avser att närmare analysera hur mycket medel från anslaget 7:5 *Krisberedskap* som behöver tillföras den nya myndighetens anslag för förvaltning. Regeringen återkommer således i budgetpropositionen för 2009 med närmare beräkningar av den nya myndighetens anslag för åren 2009, 2010 och 2011.

En översyn av verksamheten

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

Utredningen har, i enlighet med direktivet, analyserat verksamheten vid de tre aktuella myndigheterna. Denna analys har dock inte kunnat avse samtliga delar av myndigheternas verksamhet. Anledningen till detta är främst den begränsade tid som utredningen haft för uppdraget. Exempelvis har utredningen inte bedömt Räddningsverkets internationella verksamhet eller Rakelverksamheten, som främst bedrivs vid Krisberedskapsmyndigheten. I relevanta delar för att bedöma behovet av förändringar inom området samt för att kunna ta ställning till om en ny myndighet med ansvar för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar bör bildas anser sig utredningen dock ha fullt tillräckligt underlag för de överväganden och förslag som redovisas i det följande. Utredningen har under arbetets gång identifierat ett antal områden där det föreligger behov av utveckling och förtydliganden. Inom Räddningsverkets område gäller detta främst utbildningsområdet och myndighetens administration. Inom Krisberedskapsmyndighetens område har utredningen funnit att planeringsprocessen avseende anslaget 7:5 *Krisberedskap* bör avvecklas i sin nuvarande form och ersättas av ett bidragssystem samt att den nuvarande ordningen med risk- och sårbarhetsanalyser behöver utvecklas.

Omdömen om myndigheternas verksamhet

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

Stärkt och tydligare ansvar för krisberedskapsarbetet

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

Striktare tillämpning av ansvarsprincipen...

Utredningen föreslår en striktare tillämpning av ansvarsprincipen. En sådan utveckling är angelägen eftersom alltför få myndigheter tar det ansvar de bör för krisberedskapsarbetet inom sin sektor. Det är därför utredningens uppfattning att de olika sakdepartementen och deras myndigheter måste ta ett mycket större ansvar än idag för sina krisberedskapsfrågor. Detta på samma sätt som ledningen för en myndighet har ansvar för exempelvis jämställdhetsfrågor och miljöledning måste det enligt utredningens uppfattning göras tydligare att man också har ett ansvar för krisberedskapsfrågor. Förslaget innebär en utveckling av det befintliga krisberedskapssystemet, som avsevärt bör underlätta och tydliggöra ansvar och uppgifter för såväl sektorsmyndigheterna som för den ansvariga myndigheten.

...och en tydlig tvärsektoriell samordning

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

En slopad planeringsprocess och renodling av anslaget 7:5 Krisberedskap

Den striktare tillämpning av ansvarsprincipen och därigenom sektorsmyndigheternas ansvar får konsekvenser för exempelvis anslaget 7:5 *Krisberedskap*. Det nuvarande planeringssystemet måste anses omodernt och ineffektivt, detta trots att det förenklats sedan det

introducerades. Utredningen föreslår att processen avskaffas och ersätts av ett enklare bidragsförfarande, där en ansvarig myndighet ges i uppdrag att svara för beslut om och utbetalning av medel. Vidare föreslås att anslaget 7:5 Krisberedskap renodlas genom att vissa medel förs till andra myndigheters anslag. Utredningen föreslår därutöver att vissa medel omvandlas till förvaltningsanslag i och med att den utbetalande myndigheten inte bör fördela bidrag till sig själv. Dessa förändringar medför att anslaget 7:5 *Krisberedskap* fortsättningsvis bör uppgå till ca 400 miljoner kronor.

Genom denna kvarvarande del på anslaget bibehålls medel för tvärssektoriella åtgärder samt för vissa särskilt angelägna sektorsåtgärder. De medel som avsätts bör kunna användas dels inom ramen för samverkansområdena, dels till utveckling av sektorsgemensamma system, utbildning och övning. En förutsättning för att anslaget ska kunna reformeras är att de uppgifter, för vilka myndigheter enligt utredningens förslag tillförs medel, regleras på lämpligt sätt t.ex. i instruktioner, regleringsbrev eller i annan författning. Utredningen föreslår också att uppföljning, utvärdering och analys stärks i syfte att säkerställa en önskvärd utveckling och kontroll inom krisberedskapsområdet. Utredningens förslag ska således ses som en helhet i detta avseende. På myndighetsnivå blir strukturen genom utredningens förslag tydligare än idag, framförallt vad avser ansvar och finansiering av åtgärder, där respektive sektorsmyndighet tillförs medel för uppgifter de idag utför. Utredningens förslag innebär därmed att systemet blir tydligare, enklare och rakare än dagens.

Utveckling av systemet med risk- och sårbarhetsanalyser

Utredningen gör bedömningen att det nuvarande systemet med risk- och sårbarhetsanalyser behöver utvecklas. För de statliga myndigheterna föreslår utredningen att det generella kravet på att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys ersätts med en skyldighet för varje sakdepartement att avgöra om en sådan analys ska upprättas. En utgångspunkt är att kravet på analys minst bör omfatta de myndigheter som pekas ut i bilagan till förordningen om krisberedskap och höjd beredskap. Om en analys ska upprättas ska detta anges i regleringsbrevet och analysen ske enligt en viss angiven standard som utarbetats av en ansvarig myndighet. Detta bedöms få bättre genomslag än den nuvarande regleringen i förordning. I analysen ska ingå såväl att identifiera sårbarheter och risker som att redogöra för åtgärder som vidtagits och hur dessa bidrar till att minska risker och sårbarheter. Genom att kravet införs i regleringsbrevet finns också möjligheter att anpassa de krav som ställs utifrån behov. I instruktionen för en granskningsansvarig myndighet bör anges att det är ett åliggande att anmäla till regeringen om en risk- och sårbarhetsanalys, som upprättats enligt uppdrag i regleringsbrev, inte uppfyller de krav som ställs på en sådan analys. Givetvis ska en sådan anmälan bara göras om en dialog med myndigheten inte lett till tillräckliga förbättringar av analysen.

Utredningen menar att den ordning enligt vilken kommunerna är skyldiga att upprätta både handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och planer enligt lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap bör ses över. En förändrad ordning bör bidra till en tydligare styrning och prioritering nationellt. Här torde det samtidigt finnas en potential för rationalisering och besparing på den centrala nivån med avseende på utbildning och information till kommunerna i anslutning till arbetet med handlingsprogram och planer för hantering av extraordinära händelser. I detta sammanhang bör det även övervägas om det finns skäl att ändra med vilket intervall risk och sårbarhetsanalyser bör upprättas. Att en översyn sker i särskild ordning är angeläget eftersom de berörda lagstiftningarna i övrigt är olika till sin karaktär och tillkommit för olika syften. En sådan översyn bör också visa om det finns förutsättningar att föra samman hela eller delar av lagstiftningarna.

En ny myndighet är lösningen på flera av dagens problem

Tillskapandet av en ny myndighet är enligt utredningen lösningen på flertalet av de problem som finns till följd av dagens struktur. En ny myndighet har dessutom enligt utredningens bedömning avsevärt större möjligheter att möta den utveckling av olyckor, hot och risker som samhället står inför. På så sätt skapas också förutsättningar att nå de mål som riksdag och regering satt upp. Utredningen har konstaterat att det i de flesta fall är omöjligt att skilja på åtgärder som vidtas för att hantera händelser i olika delar av hotspektrat och att samma typer av åtgärder är relevanta för hela hotspektrat. Utredningen ser därför att det är naturligt att föra samman dessa delar till en helhet i syfte att stärka den generella förmåga att möta olika typer av händelser oavsett var dessa än finns i hotskalan. Då kan också åtgärder som vidtas för att stärka krisberedskapsförmågan även bidra till att stärka förmågan att möta vardagens händelser och vice versa utnyttjas till fullo. Den förmåga som byggs för de fredstida händelserna utgör också grunden för förmågan att hantera en situation med höjd beredskap. Genom bildandet av en ny myndighet skapas förutsättningar för att bedriva ett integrerat arbete mot olyckor och kriser, istället för att som idag verka utifrån antingen olycks- eller krisperspektivet. En sådan utveckling ökar också sannolikheten för att samhället ska fungera som en helhet såväl till vardags som vid större kriser eftersom alla aktörer får stöd av en aktör enligt en metod.

En ny myndighet från och med den 1 juli 2008

Utredningen har prövat för- och nackdelar med att skapa en ny myndighet för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Enligt utredningens uppfattning finns – som redan nämnts – många fördelar med en sådan ordning. Däremot finns inga bärande skäl mot att bilda en sådan myndighet. En ny myndighet föreslås därför inrättas och

påbörja sin verksamhet den 1 juli 2008. De nuvarande myndigheterna, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar, upphör i den takt som är möjlig i förhållande till det avvecklingsarbete som ska genomföras.

Prop. 2007/08:92
Bilaga 1

Bredare uppdrag – från säkerhet på individnivå till samhällets säkerhet

Det område som den nya myndigheten kommer att ansvara för spänner över ett brett spektra av händelser och sträcker sig från sårbarhetsreducerande och förebyggande till normalisering och lärande efter en händelse. Myndighetens verksamhet sträcker sig också från säkerhet på individnivå till samhällets säkerhet. Utredningen menar att ett sådant arbete bidrar till att stärka såväl olika delar i kedjan som helheten. Med en central förvaltningsmyndighet med ansvar för de tre områdena är det utredningens bedömning att den statliga styrningen avsevärt skulle underlättas. Den nya myndigheten ges därmed ett nytt och bredare uppdrag än var och en av de tre tidigare myndigheterna och ett huvudansvar för politikområdet skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar samt verksamhetsområdet det civila försvaret. Utredningen anser dock att det är viktigt att tillvarata de olika perspektiv och kunskaper som finns inom dagens myndigheter. Likaledes bör myndigheten ansvara för de internationella frågor som faller inom myndighetens verksamhet nationellt.

En pådrivande kraft i arbetet mot olyckor och kriser

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

Ett systematiskt säkerhetsarbete på lokal, regional och central nivå

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

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

Utveckling av förmågan inom räddningstjänst- och krishanteringsområdena

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

Utveckling av system för beslutstöd och ledning

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

Stärkt arbete med uppföljning, utvärdering och analys

En central del i arbetet med att utveckla den nationella förmågan att hantera olyckor och extraordinära händelser är uppföljning, utvärdering, analys och tillsyn. Utifrån denna verksamhet och i samverkan med olika sektorsmyndigheter bör myndigheten kunna sammanställa och analysera bilden av olyckor, hot och risker samt beroendeförhållanden på aggregerad nivå. Den nya myndigheten ska därefter identifiera brister och lämna förslag på åtgärder. Den kunskap som myndigheten erhåller utifrån dessa analyser är av betydande vikt för att utveckla förmågan inom räddningstjänst- och krisberedskapsområdet på samma sätt som kunskaperna inom dessa områden är av betydande vikt för att exempelvis kunna föreslå åtgärder för att minska antalet olyckor. Myndigheten bör utifrån sitt arbete inom området ha kapacitet att på regeringens uppdrag ta fram en strategisk inriktning för verksamheten. Ett sådant arbete inkluderar bl.a. att ta fram policys baserat på det underlag som erhålls genom analys, uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring. Utvärdering av förmåga inom olika sektorer samt uppföljning av arbetet på lokal och regional nivå bör ske löpande. Den nya myndigheten bör ges i uppdrag att svara för denna utvärdering och uppföljning. Arbetet med uppföljning, utvärdering och analys bör ske integrerat vad avser krisberedskap och skydd mot olyckor. Utredningen gör också bedöm-

ningen att den tvärssektoriella samordningen stärks genom de förslag som utredningen lämnar avseende uppföljning, utvärdering och analys. Därutöver bör den nya myndigheten få uppgiften att svara för bl.a. strategisk analys, metodutveckling, forskning, utveckling och erfarenhetsåterföring från händelser i hela hotskalan både nationellt och internationellt.

Förstärkningsresurser och kapacitet att genomföra internationella insatser

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

Stöd till individer efter en katastrof

Erfarenheter har visat att det efter vissa större händelser finns ett behov av att det finns en förberedd förmåga i samhället att stödja anhöriga och drabbade, även efter att de omedelbara och grundläggande materiella behoven är tillgodosedda. Den nya myndigheten bör ges i uppdrag att utveckla en generell beredskap för att ta omhand anhöriga och överlevande, förmedla information samt samordna olika aktörers handlande. En sådan struktur bör finnas förberedd och kunna aktiveras med mycket kort varsel.

Rättsliga uppgifter

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

Utbildning och övning

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

Övningar för att utveckla samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser

En central uppgift för den nya myndigheten är att svara för genomförandet och uppföljningen av vissa övningar. Framförallt två typer av övningar bör prioriteras, dels sektorsövergripande övningar i syfte att öka kompetensen och testa förmågan hos olika aktörer i krishanteringssystemet, dels övningar som syftar till att utveckla förmågan inom ramen för myndighetens sektorsansvar. En viktig del av arbetet är att inrikta övningarna mot de områden där det föreligger behov. Genomförandet av övningar på statlig, regional och lokal nivå bör genomföras på ett strukturerat sätt och avse realistiska förhållanden så att erfarenheterna från övningarna bidrar till att utveckla samhällets förmåga.

Ansvar för ett brett utbildningsbehov

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

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

En beställar–utförarmodell för att tillgodose det breda utbildningsbehovet

Utredningen anser att en beställar–utförarmodell bör införas för att tillgodose det samlade behovet av utbildning inom området skydd mot olyckor och krisberedskapsområdet. Den nya myndigheten kommer därigenom att beställa utbildning från olika utbildningsinstitutioner. En sådan modell ökar flexibiliteten och möjliggör en närmare koppling till olika forskningsinstitutioner. Den modell som föreslagits av utredningen bedöms även öppna för att akademisera delar av utbildningen i och med att denna kan beställas från högskolor och universitet. Enligt modellen ges den nya myndigheten medel för att beställa relevant utbildning från olika utbildningsinstitutioner. Om relevant utbildning inte finns att tillgå, om det gäller studiemedelsberättigande utbildning eller om det rör sig om utbildning där det finns reglerade utbildningskrav, bör denna tillhandahållas av myndigheten, då via en särskild utförarfunktion. Inom denna utbildning torde det dock finnas delar som kan utföras av andra, men då som en del av den utbildning som myndigheten tillhandahåller. Vidareutbildning som inte är studiemedelsberättigande bör fortsättningsvis finansieras genom avgifter.

En enhet för utbildningsproduktion med verksamhet i Revinge och Sandö

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

utbildningarna, eftersom det öppnar för fler utbildningsproducenter. Antalet utbildningsplatser kan således inte ses som avgörande för den geografiska närheten för utbildningen inom området skydd mot olyckor i framtiden. Utredningen förordar att det skapas en utförarenhet för tillhandahållande av utbildningen och att Revinge väljs som plats för denna. Verksamhet bör också bedrivas vid en mindre utbildningsplats – Sandö. Verksamheten vid skolorna i Rosersberg och Skövde bör avvecklas snarast möjligt.

Renodling av verksamheten

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

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

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

En funktionell organisationsmodell

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

Anslag och ekonomiska konsekvenser

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

**Betänkande av utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser
SOU 2007:31.**

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Hovrätten för Övre Norrland, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, Folke Bernadotteakademien, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets pliktverk, Statens haverikommission, Frivilliga Försvarsorganisationernas samarbetskommitté, Civilförsvarförbundet, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Statens folkhälsoinstitut, Barnombudsmannen, Riksgäldskontoret, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statskontoret, Verket för förvaltningsutveckling, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling, Högskoleverket, Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Utredningen om införandet av en yrkeshögskola (U 2007:07), Lunds tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, Sveriges lantbruksuniversitet – Movium, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Lantmäteriverket, Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Statens energimyndighet, Post- och telestyrelsen, Banverket, Järnvägsstyrelsen, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Glesbygdsverket, SOS Alarm AB, Teracom AB, Vattenfall AB, Konsumentverket, Arbetsmiljöverket, Stockholms kommun, Sigtuna kommun, Häbo kommun, Uppsala kommun, Östhammars kommun, Katrineholms kommun, Nyköpings kommun, Mjölby kommun, Gnosjö kommun, Ljungby kommun, Hultsfreds kommun, Oskarshamns kommun, Gotlands kommun, Ronneby kommun, Kristianstads kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Trelleborgs kommun, Halmstads kommun, Varbergs kommun, Borås kommun, Skövde kommun, Stenungsunds kommun, Karlstad kommun, Kristinehamns kommun, Karlskoga kommun, Arboga kommun, Leksands kommun, Älvdalens kommun, Sandvikens kommun, Kramfors kommun, Sollefteå kommun, Strömsunds kommun, Storumans kommun, Arjeplogs kommun, Kiruna kommun, Stockholms läns landsting,

Landstinget i Östergötland, Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Landstinget Dalarna, Västerbottens läns landsting, Svenska kyrkan, Sveriges Kommuner och Landsting, Centralförbundet Folk och Försvar, Svenskt Näringsliv, Svensk Energi, Svenska Petroleum Institutet, Svenska Brandskyddsföreningen, Sveriges Försäkringsförbund, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Tidningarnas telegrambyrå AB, Tidningsutgivarna, Svenska Bankföreningen, Bergsprängningsentreprenörernas förening, Brandkåren Attunda, Com Hem AB, Islamiska samarbetsrådet, Judiska församlingarnas centralråd, Näringslivets Säkerhetsdelegation, Plast- och Kemiföretagen, Radiobranschen RAB AB, Räddningstjänsten Storgöteborg, Räddningstjänsten Östra Blekinge, Svensk Dagligvaruhandel, Svenska Gasföreningen, Sveriges Färgfabrikanters Förening, Sveriges Skorstensfejaremästares Riksförbund, Sveriges Åkeriföretag, Transportindustriförbundet, TV4 AB.

Prop. 2007/08:92
Bilaga 2

Principer för förkortningar

Om förkortningen uttalas bokstav för bokstav används versaler (UNHCR). Det samma gäller för förkortningar som uttalas som ett ord och som har en eller två stavelser (CERT).

I de fall förkortningen uttalas som ett ord och har tre eller flera stavelser används versal begynnelsebokstav. Under förutsättning att förkortningen är allmänt känd kan denna princip användas för förkortningar med två stavelser och uttalas som ett ord (Nato).

Förkortningar och benämningar

CBRN	Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen
CCRA	Common Criteria Recognition Arrangement
CSEC	Sveriges certifieringsorgan för IT-säkerhet
DHS	Department for Homeland Security
EADRCC	Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre
EAPR	Euroatlantiska partnerskapsrådet
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
EPCIP	European Programme for Critical Infrastructure Protection
ESFP	Europeisk säkerhets- och försvarspolitik
HFA	Hyogo Framework for Action
LIS	Ledningssystem för informationssäkerhet
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
OCHA	Office for the Coordination for Humanitarian Affairs
Pff	Partnerskap för fred
PRS	Public Regulated Service
Rakel	Radiokommunikation för effektiv ledning
RSOS	Rådet för stöd och samordning
Sitic	Sveriges IT-incidentcentrum
VMA	Viktigt meddelande till allmänheten

Förklaringar

Allvarlig/extraordinär händelse

Med allvarlig eller extraordinär händelse avses 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. (Se lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap)

Förmågan inom ett verksamhets- eller ansvarsområdet att motstå allvarliga störningar så att verksamheten kan bedrivas på en sådan nivå att samhället fortfarande kan fungera och säkerställa en grundläggande service, trygghet och omvårdnad om allvarliga störningar skulle inträffa. (Regeringsbeslut dnr Fö2006/2843/CIV).

Geografiskt områdesansvar

Inom ett geografiskt område ska finnas ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation. Områdesansvaret handlar om att få till stånd denna samordning. Aktörerna hanterar samma kris men har olika uppgifter. Varje aktör agerar självständigt och leder sin egen verksamhet. Aktörerna måste försäkra sig om att man har samma uppfattning om vad som hänt, hur krisen kommer att utvecklas, vilken inriktning man bör ha för sina åtgärder och vilka prioriteringar som bör göras. (Se 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt 5 och 6 §§ förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.)

Kris

Med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.

Krisberedskap

Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer. (4 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap)

Krishantering

Förmåga att kunna hantera en kris som inträffar. Bygger både på krisledningsförmåga och operativ förmåga.

Krisledningsförmåga

Förmågan inom ett verksamhets- eller ansvarsområde att vid allvarliga störningar leda den egna verksamheten, fatta beslut inom eget verksamhets- eller ansvarsområde, sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information och vid behov kunna medverka i samordning och

Lägesbild

Lägesbild är en sammanställning av uppgifter för att få en bild över vad som har hänt, händer eller kommer att hända.

Lägesuppfattning

Lägesuppfattning är en bedömning av hur det som inträffat påverkar aktörens sammanhang. Lägesuppfattningar bygger således på en lägesbild. Både lägesbild och lägesuppfattning är kopplade till beslutsprocesser och behövs som underlag för att kunna avgöra om agerande krävs på något sätt och i så fall hur.

Operativ förmåga

Förmågan inom ett verksamhets- eller ansvarsområdet att snarast påbörja åtgärder för att hantera eller medverka i hanteringen av konsekvenserna av inträffade händelser, genomföra de åtgärder som krävs för att avhjälpa, skydda och lindra effekterna av det inträffade. (Regeringsbeslut dnr Fö2006/ 2843/CIV).

Samhällets krisberedskap

Samhället samlade förmåga att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.

Samhällsskydd

Med begreppet samhällsskydd menas det arbete som behöver bedrivas för att skydda samhället mot olyckor och allvarliga/extraordinära händelser. I detta arbete deltar såväl myndigheter, organ och institutioner som den enskilda individen.

Samhällsviktig verksamhet

En samhällsviktig verksamhet uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt. (Krisberedskapsmyndigheten, Faktablad 2007-02-23).

Samordning

Prop. 2007/08:92
Bilaga 3

Samordning avser aktivitet som innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan. (Propositionen 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap).

Samverkan

Samverkan avser den dialog som sker mellan självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål. (Propositionen 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap).

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Tolgfors

Regeringen beslutar proposition 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull