

Starkare civil beredskap

Mandat, ansvar och
resurser

20180731

ALLIANSN



Starkare civil beredskap

Det är för tidigt att dra några klara slutsatser om vad som skulle kunna ha fungerat bättre när det gäller de bränder vi sett under sommaren. Det är dock tydligt att många personer inom räddningstjänsten men också ett stort antal frivilliga har gjort, och fortsätter göra, enorma insatser. Kraften i civilsamhället och den breda uppslutningen av frivilliga är något som vi måste förvalta inför framtida kriser.

Oavsett vilka slutsatser som vi så småningom kommer kunna dra när det gäller bränderna vi sett i Sverige denna sommar finns skäl att redan nu se till att vårt samhälle generellt sett är bättre rustat för att hantera civila kriser i framtiden.

Vi har sett hur tidigare kriser – till exempel tsunamikatastrofen, skogsbranden i Västmanland 2014 men även IT-skandalen vid Transportstyrelsen – visat på en del liknande brister i statens, kommunernas och myndigheternas förmåga att förebygga och hantera kriser.

- Tsunamikommissionen konstaterade exempelvis att den mest direkta och uppenbara konsekvensen av de befintliga bristerna i planering och krishanteringsförmåga var en försening av olika nödvändiga insatser på plats (SOU 2005:104 s. 11).
- I rapporten efter skogsbranden i Västmanland 2014 framgår att det dröjde innan man insåg att den normala ledningsmodellen inte fungerade och åtgärder vidtogs för en ökad samordning. Det innebar att arbetet med att släcka branden försenades (SOU 2005:104 s. 8).
- I den utredningen som granskat IT-skandalen vid Transportstyrelsen framgår att bristen på kommunikation – både inom myndigheten och med andra berörda aktörer – varit en av de grundläggande orsakerna till händelserna (Ds 2018:6 s. 3).

I det operativa skedet – när krisen väl inträffat – har det rört sig om en viss senfärdighet bland annat när det gäller samordning och kommunikation mellan olika aktörer. Vi har vidare sett exempel på hur den svenska byråkratin har en tendens att fastna i stuprör. Det medför att kriser hanteras för sent och utan att utnyttja samhällets fulla kraft. Vidare finns det mycket som talar för att en tydligare hierarki – där en instans ges rätt verktyg och befogenheter att krisleda – skulle skapa bättre förutsättningar att hantera krissituationer.

Vägen framåt handlar förstås också om att förebygga kriser och se till att vara förberedd när krisen väl kommer. Det kräver bland annat en modern lagstiftning som möjliggör att krissituationer kan hanteras utan dröjsmål. Det innebär också att vi måste ha rätt resurser på rätt ställen – och en organisation för krishantering som är erfaren och kompetent.

Därför föreslår Alliansen följande reformer för att stärka Sveriges civila beredskap och öka krishanteringsförmågan:

**1. INRÄTTA ETT NATIONELLT SÄKERHETSRAÐ DIREKT UNDER
STATSMINISTERN**

I de flesta kriser har inte Regeringskansliet någon central roll, istället hanteras den operativa krishanteringen av berörda myndigheter. Det är en ordning som inte bör ändras. Det är viktigt att de myndigheter, kommuner och andra aktörer som har att hantera en kris vågar agera utan att vänta på någon form av klartecken eller styrning från regeringen eller Regeringskansliet. Det är dock centralt att krisberedskapen inom Regeringskansliet är uppbyggd på ett sådant sätt att myndigheter exempelvis känner trygghet i att de får budgetmedel för extraordinära händelser, vilket kan kräva regeringsbeslut. Dessutom måste ibland Regeringskansliet säkerställa att berörda myndigheter agerar i samband med en kris – inte minst i de fall då en kris berör flera olika myndigheters verksamhetsområden.

Alliansen vill att regeringens krisledningsorganisation ligger i Statsrådsberedningen, som leds av Sveriges statsminister. På så sätt får Regeringskansliets krisledning en tydligare ställning högre upp i hierarkin jämfört med situationen idag då krisledningen ligger under ett fackdepartement. Som påpekades i Tsunamikommissionen är just närheten till statsministern av stor vikt för att ge krisledningen auktoritet i relationen till fackdepartementen (se SOU 2005:104 s. 26). Det nya nationella säkerhetsrådet kommer att vara regeringens centrala krisledningsorganisation, vara knutpunkt i frågor som rör rikets säkerhet i bred bemärkelse och se till att strategiska frågor som inte har en naturlig hemvist i ett enskilt fackdepartement identifieras och hanteras.

När den nuvarande regeringen tillträdde 2014 flyttades ansvaret för samordningen av regeringens krishantering från Statsrådsberedningen till Justitiedepartementet. Därmed förlorade funktionen sin nödvändiga centrala placering och statsministern ställde sig vid sidlinjen. Hösten 2014 inrättades också ett nytt särskilt säkerhetsråd, med flera för den inre och yttre säkerheten relevanta statsråd. Vilken roll detta råd egentligen har spelat är inte känt.

2. SKAPA EN MODELL FÖR SNABBARE OCH TYDLIGARE STATLIG KRISLEDNING

Den svenska modellen med självständiga och sinsemellan likställda myndigheter har många fördelar. Det kan dock försvåra för snabba och resoluta ingripanden när en kris uppkommer som spänner över flera myndigheters ansvarsområden. Det kan i sådana situationer finnas anledning att ha en tydligare hierarki med en krisledande instans som har befogenhet att i ett krisläge styra över andra myndigheter.

En erfarenhet från den stora skogsbranden i Västmanland 2014 var att krisledningen blev mer strukturerad och metodisk efter statens övertagande då en ny samlad räddningsledning etablerades (se den s.k. Skogsbrandsutredningens rapport s. 103). Ett möjligt alternativ är att regeringen ges möjlighet att i en kris särskilt förordna om att en viss instans ska ges krisledande befogenhet och beslutsrätt över andra myndigheters resurser. Detta skulle kräva att Regeringskansliets förmåga att identifiera och följa kriser samt att agera i en kris förbättras. Även av andra skäl bör myndigheternas inbördes förhållanden i samband med kriser ses över, i syfte att skapa en effektivare modell för krishantering.

Det är kommunerna som har ansvaret för det lokala krisarbetet. De måste känna att det både finns stöd, ekonomiska och personella resurser och bra samverkan så att de kan fullgöra sina uppgifter. Staten bör ta ett större ansvar för det lokala krisarbetet och underlätta för kommunerna. Förutom att underlätta ekonomiskt för de utsatta kommunerna, måste länsstyrelsernas kompetens och resurser för krishantering stärkas.

Vidare behöver statens tillsyn stärkas. Det gäller resurser, kompetens och arbetsformer. Det innebär bland annat att länsstyrelserna bör prioritera tillsynsuppgifterna inom området skydd mot olyckor högre.

3. SATSNING PÅ NATIONELL BRANDBEKÄMPNINGSFÖRMÅGA FRÅN LUFTEN

Sverige står idag utan ändamålsenliga egna civila resurser för att bekämpa bränder från luften. Det finns tio militära helikoptrar med den förmågan. Sjöfartsverket har vidare sju räddningshelikoptrar som skulle kunna utrustas med brandbekämpningsförmåga; idag används de dock endast för samordning, evakuering och inte i det aktiva släckningsarbetet.

Erfarenheterna från 2014 och 2018 visar att särskilt brandflyg är ett effektivt sätt att bekämpa skogsbränder. Sverige har fått snabbt och effektivt stöd genom EU:s krishanteringsmekanism. Alliansen anser dock att den nationella kapaciteten att bekämpa skogsbränder från luften måste förbättras.

Sjöfartsverkets helikoptrar måste utrustas med brandbekämpningsutrustning. Sverige bör även ha en egen kapacitet vad gäller flygplan med vattenbombningsmöjligheter, eventuellt i samverkan med andra länder. Sverige bör även verka för att EU:s civila krishanteringsförmåga stärks ytterligare, även genom att EU bygger upp egen kapacitet.

4. TYDLIGGÖR FÖRSVARSMAKTENS ROLL I SAMBAND MED CIVILA KRISER

Försvarsmaktens stöd till det övriga samhället vid civila kriser regleras i ett antal författningar, varav den s.k. "stödförordningen" – förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet – är mest central i sammanhanget.

Enligt stödförordning får Försvarsmakten lämna stöd till polisen, Kustbevakningen, Tullverket, andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting. Under vissa förhållanden får stöd lämnas även till enskilda. Som allmänna förutsättningar för att Försvarsmakten ska lämna stöd gäller att Försvarsmakten ska ha resurser som är lämpliga för uppgiften och att det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet.

Beslut om stöd ska lämnas tas av Försvarsmakten själva/ÖB. En begäran om att Försvarsmakten ska lämna stöd till civil verksamhet görs hos Högkvarteret. Beslut fattas sedan av ÖB eller av den inom Högkvarteret som ÖB bestämmer.

Alliansen vill att en tydligare skyldighet införs för Försvarsmakten att bistå andra myndigheter i samband med civila kriser. Det kommer krävas att Försvarsmakten tillförs mer resurser. Utvecklingen av skyddet mot olyckor och krisberedskapen bör gå hand i hand med utvecklingen av Försvarsmakten eftersom det skulle innebära ökade möjligheter till ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade resurser (jfr Skogsbrandsutredningens rapport s. 153). Det finns också anledning att överväga om regeringen bör ges möjlighet att i större utsträckning överpröva Försvarsmaktens beslut att neka bistånd i samband med allvarliga civila kriser.

Alliansen vill också att MSB och Kustbevakningen återigen blir myndigheter under Försvarsdepartementet istället för att sortera under Justitie-departementet som de gjort sedan nuvarande regering tillträdde. Den nuvarande ordningen där Försvarsdepartementet blivit ett rent militär-departement är inte ägnat att bidra till att Försvarsmakten tar ett större ansvar även för civila kriser.

5. INFÖR SÄRSKILD LAGSTIFTNING OM HANTERINGEN AV CIVILA KRISER

Reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara ökar handlingsutrymmet för de högsta statsorganen i krig, krigsfara och "sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara" så att de åtgärder som situationen kräver kan vidtas. För civila kriser finns inte motsvarande särskilda regleringar som ökar handlingsutrymmet för statsorganen.

Grundlagsutredningen lade i sitt betänkande från 2008 fram förslag om att i regeringsformen föra in särskilda regler om hur civila kriser ska kunna hanteras (SOU 2008:125 s. 521 f.). Behovet av sådan lagstiftning har bland annat påtalats av Tsunamikommissionen (se SOU 2005:125 s. 308).

Förslagen i grundlagsutredningen innebar bland annat att regeringens normgivningskompetens skulle kunna vara större i en nödsituation. Alliansen vill ta upp frågan om sådana regler bör finnas till förnyad prövning.

6. FÖRSTÄRK HEMVÄRNET

Hemvärdnet, som idag omfattar ca 21 000 personer, är en betydelsefull resurs för både Försvarsmakten och de civila myndigheterna i samband med en kris. De frivilliga försvarsorganisationerna har alla olika kompetenser och inriktning men deras gemensamma grund är ett engagemang för att stärka samhällets krisberedskapsförmåga.

Alliansen vill öka hemvärdnets numerär till 30 000 personer, göra hemvärdnet till en egen försvarsgren och ge hemvärdnet bättre material. För att åstadkomma det krävs bland annat stöd för hemvärdnets rekrytering.

7. BYGG UT UTBILDNINGEN AV RÄDDNINGSTJÄNSTPERSONAL

Utbildningen av räddningstjänstpersonal sker främst genom MSB:s utbildningar. Dessa ges på olika nivåer. Utbildningsverksamheten som idag bedrivs av MSB är dock underfinansierad och tillgodoser till följd av detta inte kommunernas behov av utbildning (SOU 2018:54).

Det är viktigt för svensk krisberedskap att utbildningar inom räddningstjänsten ges i en utsträckning som motsvarar kommunernas behov av utbildad personal. Alliansen vill därför tillskjuta de medel som är nödvändiga för att svara upp mot kommunernas behov av utbildning.

8. FÖRBÄTTRA VILLKOREN FÖR DELTIDSBRANDMÄN

Deltidsbrandman är en speciell anställning som bedrivs som extra arbete med beredskap vid sidan av en ordinarie anställning. Personalförsörjningen av

deltidsbrandmän har under de senaste decennierna utvecklats till ett av svensk räddningstjänsts största problem.

För att förbättra villkoren för deltidsbrandmän vill Alliansen därför att MSB ska få en särskild uppgift att stödja kommunerna i personalrekrytering av deltidsbrandmän. Vi vill också se över vissa regler som inte primärt är anpassade till en anställning som deltidsbrandman. Inte minst har arbetslöshetsförsäkringens utformning negativ påverkan på personalförsörjningen (SOU 2018:54). Vi vill därför att huvuddelen av arbete som deltidsbrandman ska undantas vid beräkning av arbetslöshetsersättning.

9. ETABLERA EN NATIONELL KRISFOND

Naturkatastrofer medför kännbara ekonomiska förluster för privatpersoner, näringsidkare och kommuner. Även i de fall då dessa förluster täcks av försäkringar kan det ta lång tid innan de som drabbats får sin ersättning. Och vissa skador ersätts överhuvudtaget inte.

Sverige har idag inte något regelverk för ekonomisk ersättning när katastrofsituationer väl har inträffat. Istället beslutar regeringen från fall till fall om extra stöd ska utgå.

En nationell krisfond skulle skapa bättre förutsättningar för ett mer förutsebart ersättningssystem som gynnar personer, näringsidkare och kommuner som drabbats extra hårt av naturkatastrofer. Det minskar också risken för att statens budget belastas med oförutsedda utgifter. Det skulle dessutom möjliggöra snabbare utbetalningar – vilket kan vara helt centralt för de som drabbats.

Alliansen vill därför se över förutsättningarna för att etablera en nationell krisfond och ett särskilt ersättningssystem för personer, näringsidkare och kommuner som drabbat särskilt hårt av en kris.

10. ÅTERINFÖR MÖJLIGHET TILL STATLIGT STÖD FÖR SKOGSBRANDSBEVAKNING

Med regelbunden patrullering av skogsbrandsflyg finns möjligheter att upptäcka brandhärdar i ett tidigt skede. Det ökar förutsättningarna för att avvärja hotande skogsbränder snabbare, innan branden fått spridning.

Tidigare bidrog staten via dåvarande Räddningsverket med medel för att upprätthålla en skogsbrandsbevakning från luften över hela landet. Det byggde bland annat på frivilliga krafter – lokala flygklubbar som fick en rimlig ersättning från staten. Detta var en lösning som både innebar förhållandevis låga kostnader för staten och som medförde att piloter fick den flygtid de behövde. Stödet till skogsbrandsövervakningen avskaffades dock 2003.

Alliansen vill återinföra möjligheten att betala ut statlig finansiering för skogsbrandsbevakning till lokala flygklubbar.