



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret

Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020

Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tillsammans med Försvarsmakten på regeringens uppdrag gjort en översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret. För att tydliggöra resultatet för civilt respektive militärt försvar redovisar myndigheterna översynen i separata rapporter.

Översynen tar sin utgångspunkt i Försvarsberedningens rapport Motståndskraft (Ds 2017:66). I dialog med organisationerna har MSB analyserat hur den frivilliga försvarsverksamheten kan utvecklas för att möta behov av bland annat rekrytering, utbildning och övning inom det civila försvaret.

Det frivilliga engagemanget är en central del av såväl vårt demokratiska samhälle som av den samlade försvarsförmågan. De frivilliga försvarsorganisationerna bidrar med utbildade frivilliga inom många viktiga områden. Genom försvarsupplysning till allmänheten bidrar de även till den folkliga förankringen och försvarsviljan samt ökar individens motståndskraft.

MSB ser tillgången till rätt kompetens som avgörande för det civila försvarets möjlighet att fullgöra sina uppgifter, och bedömer att behovet av personalförstärkning kommer att öka kraftigt. Det gäller såväl myndigheter som andra offentliga aktörer, inte minst kommunerna. MSB bedömer att en första målsättning för antalet utbildade frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna bör vara 20 000 till år 2025 och 40 000 till år 2030. För att nå dit krävs att medlen ökar under perioden 2021-2025, liksom att berörda aktörer tar aktivt ansvar som samarbetspartners, uppdragsgivare och möjliggörare.

Utöver de nya roller och områden Försvarsberedningen pekar ut för de frivilliga försvarsorganisationerna inom det civila försvaret, ser MSB ytterligare områden att utveckla. Exempel på sådana områden är *skyddsvakter*, *skydd och omsorg av barn och unga* samt *kulturarv*.

MSB bedömer att de frivilliga försvarsorganisationerna har en unik möjlighet att bidra till folkförankringen och försvarsviljan. De sprider kunskap som stärker den enskildes motståndskraft och utgör en plattform för direkt engagemang i totalförsvaret. MSB ser att organisationernas roll på dessa områden därför behöver vidareutvecklas.

Utvecklingen av den frivilliga försvarsverksamheten inom civilt försvar är en utmaning som kräver mer än enbart ökade medel. Några nyckelfaktorer är tidig dialog, långsiktiga partnerskap och ett utvecklat frivilligperspektiv. Här har MSB en viktig roll att stödja och vägleda men också driva utvecklingen framåt.

Innehållsförteckning

1.	INLEDNING	4
1.1	Uppdraget	4
1.2	Genomförandet	4
2.	UTGÅNGSPUNKTER	5
2.1	Rättsliga förutsättningar	5
2.2	Politiska målsättningar	5
2.2.1	Den politiska inriktningen	5
2.2.2	Roller och områden enligt Förvarsberedningen	6
2.2.3	Förutsättningar enligt Förvarsberedningen	7
2.3	Läget idag	8
2.3.1	Utvecklingen går framåt	9
2.3.2	MSB:s arbete på området	10
3.	ROLLER OCH UTVECKLING AV FRIVILLIG FÖRSVARVERKSAMHET	12
3.1	Personalförsörjning	12
3.1.1	Nya områden enligt Förvarsberedningen	13
3.1.2	Ytterligare områden för de frivilliga försvarsorganisationerna	13
3.2	Folkförankring och försvarsvilja	14
3.2.1	Folkförankring – acceptansen av totalförsvaret	14
3.2.2	Försvarsviljan och befolkningens motståndskraft	15
3.3	Organisationernas roll i civilt försvar	15
3.4	Uppdragsgivarnas roller och ansvar	16
3.5	MSB:s roll och ansvar	17
4.	FINANSIERINGSBEHOV	18
4.1	Dagens finansiering	18
4.2	Bedömning av framtida behov och kostnader	18
4.2.1	Målsättning för antalet frivilliga fram till 2030	19
4.2.2	Kostnader för utvecklingen	19
4.2.3	Ett samlat anslag eller samlad anslagspost	20
4.2.4	Bedömningsgrunder för behov och kostnader	21
4.2.5	Avgränsningar i kostnadsberäkningen	21
4.2.6	Rimlighetsbedömning av volymen	22
4.3	Kan målsättningen uppnås?	22

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har gett MSB i uppdrag att genomföra en översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll inom totalförsvaret. Uppdraget lämnades i myndighetens regleringsbrev för år 2020:

”Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska tillsammans med Försvarsmakten genomföra en översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll inom totalförsvaret. Översynen ska göras med utgångspunkt i Motståndskraft (Ds 2017:66). Myndigheterna ska i dialog med organisationerna analysera hur den frivilliga försvarsverksamheten kan utvecklas för att möta behov av bland annat rekrytering, utbildning och övning i såväl det civila som det militära försvaret. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 30 april 2020.”

1.2 Genomförandet

Till grund för översynen ligger ett kunskapsbyggande och en strategisk dialog som MSB systematiskt bedrivit tillsammans med de frivilliga försvarsorganisationerna och deras uppdragsgivare under flera år. 2018 genomfördes ett strategiprogram gemensamt, och MSB har bland annat tagit fram en förstudie om personalförsörjningen inom civilt försvar.¹ Organisationerna får sedan 2018 i årligt uppdrag av MSB att arbeta med sin strategiska planering för att utveckla mål, hitta roller och beskriva sina möjligheter och utmaningar inom det civila försvaret. Återrappor- teringen ger en bild av var organisationerna befinner sig, och sammantaget en bild av organisationernas utveckling inom civilt försvar.

I arbetet med uppdraget har MSB genomfört en särskild strategidag med organi- sationerna. De har också fått kommentera rapporten i sin helhet. MSB har stämt av skrivningar om skyddsvakter med Polismyndigheten och om kulturarv med Riksantikvarieämbetet, samt skickat rapporten på remiss till nio myndigheter.²

MSB har samverkat med Försvarsmakten under arbetet med uppdraget, men för att tydliggöra utvecklingen inom det civila respektive militära försvaret redovisas resultatet av respektive myndighet i separata rapporter.

¹ Förstudie om en robust personalförsörjning av civilt försvar, Annika Nordgren Christensen (2019).

² Länsstyrelserna i Jämtland, Jönköping, Skåne, Stockholm och Västra Götaland samt Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Statens veterinärmedicinska anstalt och Trafikverket.

2. Utgångspunkter

2.1 Rättsliga förutsättningar

Det finns ett tydligt stöd i såväl lag som förordning för de frivilliga försvarsorganisationernas roll inom totalförsvaret. Organisationerna utgör en del av kärnan inom totalförsvarets personalförsörjning. I lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, och i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet finns de rättsliga ramarna för organisationernas verksamhet. Lagen om totalförsvarsplikt omfattar den stora majoriteten av befolkningen – alla mellan 16 och 70 år som är bosatta i Sverige. Totalförsvarsplikten kan fullgöras på olika sätt, däribland allmän tjänsteplikt, som bland annat omfattar dem som avtalat om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret. Enligt frivilligförordningen kan sådana avtal ingås mellan myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret och personer som tillhör en frivillig försvarsorganisation. I förordningen framgår vilka organisationer som räknas till de frivilliga försvarsorganisationerna och att myndigheter inom totalförsvaret ska ange utbildningsbehovet av frivilliga inom totalförsvaret, ingå avtal och krigsplacera utifrån behovet samt ”i övrigt stödja den frivilliga försvarsverksamheten”.

De frivilliga försvarsorganisationerna utses av regeringen och anges i bilaga till förordningen. De är 18 stycken:

Svenska försvarsutbildningsförbundet, Insatsingenjörernas riksförbund, Flygvapenfrivilligas riksförbund, Frivilliga automobilkårernas riksförbund, Frivilliga flygkåren, Frivilliga motorcykelkårernas riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Försvarets personaltjänstförbund, Svenska blå stjärnan, Svenska röda korset³, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Sjövärnsskårens riksförbund, Svenska brukshundklubben, Svenska fallskärmsförbundet, Svenska pistolskytteförbundet, Svenska skyttesportförbundet, Sveriges civilförsvarsförbund, och Sveriges bilkårers riksförbund.

2.2 Politiska målsättningar

2.2.1 Den politiska inriktningen

I Sverige finns en stark tradition att engagera sig i ideella organisationer, dit de frivilliga försvarsorganisationerna hör. I Sverige finns cirka 160 000 ideella föreningar.⁴ Deras verksamhet spänner över stora delar av samhället, från idrott till

³ Förordningen gäller svenska röda korset i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig.

⁴ Uppgifterna är tagna från Statistiska centralbyråns (SCB) rapport *Det civila samhället 2017 – satelliträkenskaper* (2019). Det civila samhället omfattar därutöver bland annat stiftelser och registrerade trossamfund.

kultur och folkbildning. Regeringens mål för politiken på detta område är att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin.⁵ Organisationers möjligheter att göra människor delaktiga har en stor betydelse i det svenska samhället.

På det försvarspolitiska området har de frivilliga försvarsorganisationerna en särställning genom frivilligförordningen. Den politiska inriktningen är att eventuella behov av personella förstärkningar vid de beredskapsansvariga myndigheterna i första hand bör täckas genom omfördelning inom verksamheten eller genom att avtal träffas med lämpliga personer om frivillig tjänstgöring under beredskapsförhållanden. Regeringen anser att planeringen av totalförsvaret likväl som samhällets krisberedskap bör innehålla ett utvecklat frivilligperspektiv. Vidare menar regeringen att de frivilliga försvarsorganisationerna är en effektiv och viktig resurs vars möjlighet att bidra långsiktigt bör säkerställas. Regeringen lyfter också att formerna för att ta del av frivilligheten bör förbättras och att centrala myndigheter, kommuner och regioner i högre grad bör eftersträva samverkan med berörda frivilligorganisationer. Regeringen anser vidare att det finns behov av att analysera vilka ansvarsområden och vilka uppgifter inom civilt försvar och krisberedskapen som bäst kan mötas av frivilliga krafter. Utifrån en sådan analys bör en målsättning för frivilligt engagemang i anslutning till samhällets säkerhet kunna formuleras.⁶

2.2.2 Roller och områden enligt Försvarsberedningen

Försvarsberedningen skriver i sin rapport Motståndskraft (Ds 2017:66) att de frivilliga försvarsorganisationerna har en särskild möjlighet och roll att spela för att höja den samlade förmågan i totalförsvaret under kommande försvarsberedskapsperiod. Medlemmarna utgör en rekryteringsbas och organisationerna har strukturer för att planera, styra och leda frivilliga. Ungdomsverksamheten framhålls som viktig för att säkerställa engagemang i totalförsvaret i framtiden. Försvarsberedningen understryker att organisationernas verksamhet är viktig för att involvera befolkningen i totalförsvaret vilket stärker totalförsvarets förankring i samhället och försvarsviljan.

Försvarsberedningen menar att fokus ska ligga på de frivilliga försvarsorganisationernas kärnverksamhet, det vill säga information, utbildning och övning samt bemanning av krigsorganisationerna i det militära och civila försvaret. Beredningen pekar på viktiga uppgifter för organisationerna inom bland annat försörjningsberedskap, hälso- och sjukvård, djurhållning samt omsorg under höjd beredskap och krig. Särskild tonvikt måste läggas på områden som är viktiga för totalförsvaret, såsom transport och logistik, befolkningsskydd och då särskilt det

⁵ En politik för det civila samhället, prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr 2009/10:195.

⁶ Försvarspolitisk inriktning, Sveriges försvar 2016-2020, prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr 2014/15:251.

kommunala hemskyddet (ledning, skyddsrum, livsmedelsförsörjning, sjukvård), drivmedel, elektricitet samt tele- och radiokommunikation.

Vad gäller befolkningsskyddet ser Försvarsberedningen att befolkningsskyddsorganisationen kan bestå av räddningstjänst, hemskyddsorganisation och regional förstärkningsorganisation, vilket skapar en stark samhällsanknytning på regional och lokal nivå. Försvarsberedningen betonar vikten av tillgång till en snabbt gripbar hemskyddsorganisation som kan förstärka räddningstjänsterna och den kommunala totalförsvarsverksamheten i övrigt. Beredningen lyfter att de frivilliga försvarsorganisationerna är viktiga i hemskyddets planering, organisering, utbildning och personalförsörjning. Regionala förstärkningsresurser är av särskild betydelse för de mest utsatta kommunerna och ska komplettera hemskyddsorganisationen med bland annat räddning och röjning. Försvarsberedningen anser att regler och uppdrag som rör frivillig försvarsverksamhet måste utvecklas och anpassas för det nya befolkningsskyddet. I detta sammanhang lyfts särskilt Civilförsvarsförbundet och Svenska Röda korset fram. Svenska Röda korset lyfts även fram när det gäller sjukvården i kris och krig, bland annat när det gäller grundläggande omhändertagande och första hjälpen.

Försvarsberedningen anser också att Försvarsmakten och MSB måste planera för hur ansvariga samhällsaktörer ska kunna ta emot, utbilda och organisera spontanfrivilliga i händelse av kris eller krig, och att de frivilliga försvarsorganisationerna bör ha en tydlig roll i planeringen. Det gäller också planeringen för mottagande och omhändertagande av utrymda personer från andra delar av landet och flyktingar från andra länder.

Försvarsberedningen tar i Motståndskraft också upp de frivilliga försvarsorganisationernas roll i psykologiskt försvar. Beredningen konstaterar att organisationerna har en viktig roll att fylla genom att sprida kunskap och information men också organisera och tillvarata engagemanget för totalförsvarets verksamhet i ett brett samhällsperspektiv.

Ett nytt område för de frivilliga försvarsorganisationerna som Försvarsberedningen tar upp i rapporten Värnkraft (Ds 2019:8) är informations- och cybersäkerhetsfrågor, där beredningen vill se ett bredare engagemang genom att involvera frivilliga. Försvarsberedningen menar att de frivilliga försvarsorganisationerna bör erbjudas att ha en roll i detta.

2.2.3 Förutsättningar enligt Försvarsberedningen

För att de frivilliga försvarsorganisationerna ska kunna bidra i uppbyggnaden av ett starkt totalförsvar framhåller Försvarsberedningen i Motståndskraft att det måste skapas förutsättningar att anpassa verksamheten till förändrade krav. Den försämrade säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen med en hotbild som innefattar bland annat militära angrepp, gräzonsproblematik, påverkansoperationer och cyberangrepp, ställer stora och ibland nya krav på organisationernas verksamhet. Försvarsberedningen understryker vikten av förutsättningar och

resurser för att snabbt möta denna nya kravbild. Förvarsberedningen betonar också vikten av tidig dialog i uppdragsgivarnas planeringsprocesser.

Förvarsberedningen lyfter i Värnkraft fram organisationernas egen operativa roll vid en allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig. Där framhålls att organisationernas verksamhet behöver anpassas utifrån de krav på beredskap och uthållighet som Förvarsberedningen föreslår, det vill säga tre månader. För att säkerställa administrativ förmåga och kontaktytor gentemot myndigheter vid kris eller krig föreslår beredningen att organisationerna i dialog med Förvarsmakten, MSB och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) ser över sina krigsorganisationer och krigsplacerar personal.

Förvarsberedningens kostnadsuppskattning för förslag avseende frivilliga förvarsorganisationer i totalförsvaret anges i Motståndskraft till 50 miljoner kronor per år i slutet av förvarsbeslutsperioden 2021–2025. MSB tolkar beredningen som att kostnader för frivilliga inom befolkningsskyddet inte ingår i detta belopp. Beredningen anger en total kostnadsuppskattning för utbyggnaden av befolkningsskyddet som från 2023 inte överstiger 300 miljoner kronor årligen. Den summan inkluderar frivilliga förvarsorganisationer, totalförvarspliktiga och materiel.

Förvarsberedningens föreslår i Värnkraft en översyn och anpassning av de frivilliga förvarsorganisationernas finansieringsmodell, liksom att de ekonomiska förutsättningarna tydliggörs och blir mer förutsägbara exempelvis genom en särskild anslagspost. Förvarsberedningen menar att detta ökar transparensen och ger bättre förutsättningar för den frivilliga verksamheten.

2.3 Läget idag

De frivilliga förvarsorganisationerna samlar uppemot 400 000 medlemmar⁷ och finns på lokal, regional och central nivå i hela landet. Organisationerna rekryterar och utbildar medlemmar inom ledning och kommunikation, logistik samt olika specialistkompetenser utifrån offentliga aktörers behov av förstärkningspersonal. Utbildade medlemmar kan vara användbara i hela hotskalan. Organisationerna gör även viktiga insatser för den folkliga förankringen av totalförsvaret och stärker förvarsviljan. Det är viktigt att inte glömma att de frivilliga förvarsorganisationerna i egenskap av att vara ideella organisationer har ett särskilt värde för demokratin.

År 2020 fördelade MSB uppdrag till 17 av 18 organisationer⁸. 15 av 18 organisationer får uppdrag från Förvarsmakten. I dagsläget är det för tidigt att bedöma om kretsen frivilliga förvarsorganisationer behöver förändras. Det är en fråga för framtiden.

⁷ En sammanställning av organisationernas årsredovisningar för 2018 ger totalt 393 301 medlemskap.

⁸ Uppdragen gäller verksamhet som främjar totalförsvaret och omfattar förvarsupplysning, rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret.

2.3.1 Utvecklingen går framåt

Efter att ett antal år främst ha varit inriktade på den fredstida krisberedskapen, har organisationerna tillsammans med MSB och sina uppdragsgivare påbörjat en utveckling inom det civila försvaret. Organisationerna har väl utvecklad infrastruktur, lång erfarenhet liksom system, rutiner och processer på plats för att utbilda utifrån såväl de civila som militära uppdragsgivarnas behov, även om anpassning kommer att krävas för arbete med civilt försvar. De frivilliga försvarsorganisationernas kompetensområden gör dem lämpliga att utbilda för många olika roller och uppgifter inom målet för det civila försvaret: värna befolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp. Många av deras kärnkompetenser är relevanta såväl i krig som vid kris, men när totalförsvarets krav ska vara dimensionerande behövs fler frivilliga hos fler uppdragsgivare, eftersom kraven på operativ förmåga och uthållighet hos ansvariga aktörer ökar. Nya områden och roller i det civila försvaret har också börjat utvecklas. Ett exempel är en pilotsatsning i form av regionala räddnings- och röjningsstyrkor, vilket Försvarsberedningen pekar på som en del av det framtida befolkningsskyddet.

Antalet medlemmar i organisationerna har ökat de senaste åren⁹, vilket organisationerna menar beror på en kombination av effektivare rekryteringsmetoder, ökad synlighet vid exempelvis Krisberedskapsveckan samt ett ökat fokus på beredskapsfrågorna i samhället, inte minst i samband med att broschyren *Om krisen eller kriget kommer* delades ut 2018.

Det varierar hur långt de civila uppdragsgivarna kommit i sina behovsanalyser, kravställningar och hur aktiva de är i sitt stöd till förstärkningsresurserna. Ansvar att ingå avtal för tjänstgöring med de färdigutbildade frivilliga, liksom att omhänderta dem i krigsorganisationen, öva och säkerställa mottagarkapaciteten ligger på de respektive uppdragsgivarna.

Många av de frågor som aktualiserats om de frivilliga försvarsorganisationerna från myndigheter och länsstyrelser de senaste åren handlar om fredstida insatser. Inom civilt försvar finns i huvudsak en tydlig reglering. Det handlar således främst om mer om kunskap och om tillämpning. MSB delar Försvarsberedningens uppfattning att regler och uppdrag som rör frivillig försvarsverksamhet behöver anpassas till det nya befolkningsskyddet. Det gäller även regionernas och kommunernas utveckling av frivilliga förstärkningsresurser i övrigt. Det är viktigt att säkerställa att regleringen för att få och nyttja personalförstärkning är ändamålsenlig.¹⁰

Samtidigt är inte rollfördelningen och processerna för samverkan fullt ut operationaliserade, vare sig i uppbyggnaden av förstärkningsresurser eller i det operativa nyttjandet. Här bedömer MSB att mycket utvecklingsarbete återstår, och att det finns stort behov av stöd. Men även om mycket återstår att göra och de politiska

⁹ År 2016 var det totala antalet medlemskap 375 098. År 2017 var det 379 965 och år 2018 var det 393 301. Källa: organisationernas årsredovisningar med angivet antal per 31 december.

¹⁰ MSB lämnade 2019 en skrivelse till regeringen om behovet av en SOU om personalförsörjning civilt försvar.

målen inte är uppnådda, så har nästan alla frivilliga försvarsorganisationer idag samarbeten med myndigheter, länsstyrelser och kommuner. De som ännu inte har utvecklat samverkan inom personalförsörjningen arbetar aktivt med att identifiera aktörer utifrån behoven de kan möta, inte minst där de historiskt har haft roller på områden som nu återuppbyggs inom det civila försvaret. Under de senaste åren har många av organisationerna knutit närmare band med offentliga aktörer genom insatser vid stora händelser som skogsbränderna 2014 och 2018, flyktingsituationen 2015, svåra översvämningar, stormar och allvarliga utbrott av djursmitta som mjältbrand och blåtunga.

2.3.2 MSB:s arbete på området

MSB fördelar idag uppdragsersättning utifrån angivna behov hos civila aktörer och följer upp hur medlen används. MSB fördelar också organisationsstöd utifrån en gemensam modell med Försvarsmakten.

Därutöver arbetar MSB aktivt utifrån de politiska målen på området. Det handlar om att på olika sätt stärka de frivilliga försvarsorganisationerna och ge dem bättre långsiktiga förutsättningar, exempelvis genom en längre ansökningsperiod och tvååriga beslut om uppdrag. I syfte att öka samverkan mellan organisationerna och offentliga aktörer arbetar MSB med kommunikationsinsatser, kunskapsspridning och vägledning. MSB har också finansierat personlig utrustning till cirka 500 frivilliga för att skapa flexibilitet vid omfattande insatser. MSB deltar också aktivt i erfarenhetsutbyte om frivilligfrågor inom Norden.

Som ett led att integrera frivilligfrågorna och utveckla frivilligperspektivet i arbetet med civilt försvar har MSB tillsatt en särskild frivilligsamordnare för Totalförsvarsövning 2020 (TFÖ2020). MSB har också tagit stöd av de frivilliga försvarsorganisationerna vid planering och genomförande av TFÖ2020.

I arbetet med försvarsupplysning och att stärka den enskildes motståndskraft har de frivilliga försvarsorganisationerna lång erfarenhet. MSB har sedan 2018 satsat särskilt på detta område under den så kallade Krisberedskapsveckan. För många av organisationerna har Krisberedskapsveckan stor betydelse för deras lokala medlemsrörelser, som kan möta människor för att berätta om exempelvis broschyren *Om krisen eller kriget kommer*. MSB ser detta som ett viktigt exempel på hur organisationernas rikstäckande lokala närvaro samverkar med och förstärker MSB:s eget arbete med att nå ut till enskilda människor. Det ger också bra tillfällen för organisationerna att rekrytera och stärka samverkan med offentliga aktörer.

Sedan 2018 har MSB börjat arbetet tillsammans med organisationerna för att anpassa verksamheterna och ta sig an nya uppgifter inom civilt försvar. Det sker parallellt med MSB:s stöd till övriga aktörer, bland annat genom att stärka organisationernas långsiktiga strategiska planering, kompetenshöjning om totalförsvaret samt utveckling av säkerhetsskydd, säkra kommunikationer och utveckling av organisationernas egna krigsorganisationer.

MSB har också påbörjat den analys som regeringen efterlyste i nuvarande försvarspolitiska inriktningsproposition av vilka ansvarsområden och uppgifter inom civilt

försvar och krisberedskap som bäst kan mötas av frivilliga krafter. De behovsbedömningar som redovisas i rapporten är ett första steg mot en målsättning för frivilligt engagemang inom civilt försvar och krisberedskap.

3. Roller och utveckling av frivillig försvarsverksamhet

MSB:s bedömning:

Utöver de roller och områden Försvarsberedningen pekar ut för de frivilliga försvarsorganisationerna inom det civila försvaret, ser MSB ytterligare områden som *skyddsvakter, skydd och omsorg för barn och unga* samt *kulturarv*.

De frivilliga försvarsorganisationernas roll för att öka folkförankring och försvarsvilja, liksom för att öka individens egen beredskap, behöver vidareutvecklas i dialog med MSB och Försvarsmakten.

Berörda offentliga aktörer behöver ta aktivt ansvar som samarbetspartners, uppdragsgivare och möjliggörare.

MSB avser att driva utvecklingen för den frivilliga försvarsverksamheten. Där ingår bland annat att tillsammans med berörda aktörer vidareutveckla rollfördelningen och processer för samverkan.

3.1 Personalförsörjning

Personalförsörjningen inom civilt försvar är en viktig fråga kommande år, eftersom personalen är gränssättande för verksamheten inom totalförsvaret. MSB anser att personalförsörjningen av det civila försvaret är en stor utmaning och att tillgången till rätt kompetens är avgörande för möjligheten att klara av uppgifterna. MSB bedömer att behovet av personalförstärkning kommer att öka kraftigt, eftersom ordinarie bemanning på viktiga områden i många fall inte räcker till för att bygga ett robust och uthålligt system.

Regeringens inriktning är att anställda och frivilliga bör användas i första hand vid behov av personalförstärkning inom det civila försvaret. MSB ser därför inte att en eventuell återaktivering av civilplikten innebär någon motsättning i förhållande till de frivilliga.

Försvarsberedningen pekar ut en rad områden som de frivilliga försvarsorganisationerna idag utbildar inom och som är relevanta för det civila försvarets personalförsörjning. Det gäller försörjningsberedskap, hälso- och sjukvård, djurhållning samt omsorg, transport och logistik, drivmedel, elektricitet samt tele- och radio-kommunikation.

3.1.1 Nya områden enligt Förvarsberedningen

Förvarsberedningen pekar ut ett antal nya områden där de frivilliga förvarsorganisationerna bör ges en tydlig roll. Det gäller befolkningsskyddet, då särskilt det kommunala hemskyddet (ledning, skyddsrum, livsmedelsförsörjning, sjukvård), en utvecklad hälso- och sjukvård, stödet till Förvarsmakten, utbildning och organisering av spontanfrivilliga vid höjd beredskap samt cybersäkerhet. Det är områden som organisationerna till del har börjat ta sig an och har kompetens att utveckla. Inom både befolkningsskyddet och hemskyddet kommer det sannolikt att behövas betydande förstärkningsresurser. Särskilt för kommuner är detta ett stort behov inom civilt försvar där organisationerna kan bidra. MSB ser att både de organisationer som pekas ut specifikt och många av de övriga frivilliga förvarsorganisationerna har en viktig roll att spela inom dessa områden.

3.1.2 Ytterligare områden för de frivilliga förvarsorganisationerna

På några områden finns det roller och uppgifter som inte ingår i Förvarsberedningens beskrivning av de frivilliga förvarsorganisationerna, men där MSB bedömer att det finns förutsättningar att omhänderta utvecklingsbehov, inte minst där organisationerna haft en roll historiskt. Det handlar bland annat om skyddsvakter, skydd och omsorg för barn och unga och skyddet av kulturarv.

Frågan om skyddsvakter inom civilt försvar har aktualiserats. I förvarsbeslutet 2004 utvecklades driftvärnet, som var en del av Hemvärnet med uppgift att skydda vissa myndigheters eller företags anläggningar och verksamhet. Regeringen har uttalat att vid ett växande militärt hot behöver man överväga hur bevakningsfrågorna ska lösas i framtiden.¹¹ Det är ännu inte klarlagt hur stora dessa behov är inom civilt försvar, eller hur behoven kan tillgodoses. MSB konstaterar att de frivilliga förvarsorganisationerna historiskt har haft en viktig roll inom detta område och fortfarande har kompetens för att utbilda till exempel skyddsvakter och bevakningspersonal utifrån vissa uppdrag de har inom Förvarsmakten.

I den nationella grundsynen slår MSB och Förvarsmakten fast att ”barnperspektivet ska vara en integrerad del i all totalförvarsplanering”. Barnkonventionen blev svensk lag i januari 2020. Barnperspektivet behöver genomsyra all verksamhet¹², men det finns också uppgifter som de frivilliga förvarsorganisationerna historiskt har arbetat med inom ramen för skydd och omsorg för barn och unga. Det kan exempelvis röra barnomsorg vid höjd beredskap och evakuering av barn. Här finns möjligheter för samarbete med andra ideella organisationer och offentliga aktörer med expertkunskaper.

Ytterligare ett område där de frivilliga förvarsorganisationerna tidigare haft en roll, och där Riksantikvarieämbetet ser behov inom civilt försvar, är skyddet av Sveriges kulturarv. Objekt och egendomar som räknas som kulturarv har ett särskilt skydd i händelse av väpnad konflikt. Riksantikvarieämbetet ger råd om

¹¹ Prop. 2004/05:5 s. 60.

¹² Andra viktiga perspektiv som ingår i MSB:s arbete är bland annat jämställdhet, hbtq och miljöperspektivet.

katastrofberedskap till kyrkor, arkiv, muséer och andra kulturinstitutioner och är positiva till att kulturarv kan bli närmare belyst kopplat till de frivilliga försvarsorganisationerna. Särskild utbildning i hantering och evakuering av känsliga kulturföremål är en viktig fråga i sammanhanget.

Ett område där Insatsingenjörerna haft en historisk roll är reparationsberedskap, som lyfts fram av Försvarsberedningen i Motståndskraft. Det handlar om förmåga, beredskap och uthållighet att skyndsamt bygga och reparera viss infrastruktur.

Ett möjligt utvecklingsområde som idag inte är utrett är att nyttja de frivilliga försvarsorganisationerna till utbildning av andra grupper såsom offentliga tjänstemän och för näringslivets personal.

3.2 Folkförankring och försvarsvilja

Försvarsvilja och folkförankring är grunden för möjligheten att uppbåda ett trovärdigt försvar. Såväl historiskt som framöver har de frivilliga försvarsorganisationerna en tydlig roll här.

3.2.1 Folkförankring – acceptansen av totalförsvaret

De frivilliga försvarsorganisationerna bidrar till folkförankringen både genom insatser för informationsspridning och genom att möjliggöra för den enskilde att efter förmåga och intresse engagera sig i totalförsvaret. Ett sådant engagemang kan sträcka sig från att stärka förmågan att klara sig själv till att bidra till myndigheters eller kommuners personalförstärkning. Den samlade bredden på organisationernas verksamheter och kompetensområden, liksom deras olika särarter, är styrkor i detta sammanhang. MSB delar Försvarsberedningens uppfattning att inte minst befolkningsskyddet och hemskyddet kan skapa en stark samhällsanknytning och förutsättningar för aktivt engagemang lokalt inom kommunen, och att detta är viktigt för kommunernas förmåga att klara sina uppgifter inom civilt försvar.

Enligt MSB:s uppfattning är de bedömningar och förslag som presenteras i denna rapport, i synnerhet en utökning av antalet utbildade frivilliga, ett effektivt sätt att också öka folkförankringen. Totalförsvaret bör vara förankrat i hela befolkningen och MSB anser att särskilda ansträngningar kan behövas för att nå nyanlända och grupper i utsatta områden. Ett sätt att nå utanför den traditionella medlemskretsen kan vara samarbeten med andra ideella organisationer.

MSB betonar vikten av att de som engagerar sig möts av en väl fungerande verksamhet för att engagemanget ska bibehållas. Det förutsätter att de frivilliga försvarsorganisationerna stärks samt att MSB och andra offentliga aktörer tar sitt ansvar som samarbetspartners, uppdragsgivare och möjliggörare.

3.2.2 Försvarsviljan och befolkningens motståndskraft

Försvarsberedningen konstaterar att totalförsvaret bygger på befolkningens försvarsvilja, dess engagemang i fredstid och motståndsvilja under höjd beredskap och krig. MSB bedömer, i likhet med Försvarsberedningen, att försvarsviljan bygger på flera faktorer. Ett robust hemskydd och sjukvård som kan lindra krigets verkningar för civilbefolkningen är en viktig faktor. Information och vår förmåga att stå emot informationspåverkan är en annan. Av stor vikt är också förtroendet för totalförsvaret och i förlängningen förtroendet för det offentliga Sverige, liksom tilliten människor emellan. Försvarsberedningen framhåller att behovet av totalförsvaret behöver förmedlas till befolkningen, och att befolkningen behöver involveras. En god folkförankring kan förväntas bidra till försvarsviljan.

MSB bedömer att de frivilliga försvarsorganisationerna har en unik möjlighet att bidra till försvarsviljan. Liksom andra ideella organisationer bidrar de till att ge människor sammanhang och bygger tillit. Därutöver sprider de kunskap och utgör en plattform för direkt engagemang i totalförsvaret. Försvarsupplysning bidrar också med att klargöra individens eget ansvar och kan stärka förmågan att ta hand om sig själv och sina nära under stora påfrestningar. Det har stor betydelse för det psykologiska försvaret.

MSB bedömer att de frivilliga försvarsorganisationernas roll för att öka folkförankring och försvarsvilja liksom för att öka individens egen beredskap är viktig och bör vidareutvecklas i dialog mellan organisationerna, MSB och Försvarmakten.

3.3 Organisationernas roll i civilt försvar

För att fullt ut bli en robust resurs för personalförstärkningen i ett utvecklat civilt försvar kommer de frivilliga försvarsorganisationerna behöva stärkas inom en rad områden. Dit hör kapaciteten att rekrytera och utbilda förstärkningspersonal. Det gäller volymökning för ökad uthållighet över tid inom befintliga områden och till fler aktörer, men också utveckling av nya områden, i enlighet med Försvarsberedningens och MSB:s bedömningar. Det gäller också kapaciteten att folkförankra och stärka försvarsviljan.

Därtill behöver organisationerna ha kapacitet att verksamhetsutveckla för egen del. Försvarsberedningen betonar vikten av att organisationerna kommer in tidigt i uppdragsgivarnas planeringsprocesser, och de måste utvecklas för att kunna delta i den planering som sker nationellt, regionalt och lokalt, såväl strategiskt som praktiskt. Utvecklingsarbetet med organisationerna har påbörjats men kräver långsiktiga insatser, tid och resurser för att vidareutvecklas och implementeras.

Organisationerna behöver även anpassa sin verksamhet till de krav på beredskap och uthållighet som Försvarsberedningen lyfter fram. Det gäller bland annat att se

över säkerhetsskyddet, exempelvis säker förvaring av uppgifter och säker kommunikation. Det gäller också att se över sin egen krigsorganisation för att säkerställa bemanning utifrån den roll de ska ha vid höjd beredskap. Detta arbete är påbörjat och här har organisationerna kommit olika långt idag.

Rekryteringen kommer att vara avgörande för organisationerna de kommande åren för att snabbt omhänderta ett ökat behov av frivilliga. Med stöd av Försvarsmakten har organisationerna sedan länge haft ett särskilt fokus på ungdomsverksamhet. Det finns också i viss omfattning via MSB, men området kan både vidgas och utvecklas kopplat till civilt försvar.

Även rollen att bistå ansvariga aktörer i att ta emot, utbilda och organisera spontanfrivilliga i totalförsvaret ställer krav på de frivilliga försvarsorganisationerna. Vad detta innebär och hur det bäst kan omhändertas återstår att utreda och utveckla i samverkan mellan berörda aktörer.

3.4 Uppdragsgivarnas roller och ansvar

En förutsättning för att de frivilliga försvarsorganisationerna ska kunna ta en större roll inom personalförsörjningen är att offentliga aktörers roller i samverkan med organisationerna tydliggörs. Offentliga aktörer behöver också ta aktivt ansvar för behovet av personalförstärkning, frivilligavtal och stöd. Samverkan mellan uppdragsgivarna och de frivilliga försvarsorganisationerna behöver utvecklas både i byggandet av personalförsörjningen och i den operativa hanteringen, och mycket arbete återstår när det gäller hur detta ska organiseras såväl praktiskt som strategiskt. Uppdragsgivarnas arbetssätt och processer för behovsanalys och kravställningar behöver utvecklas för att fungera med organisationernas rekrytering och utbildningsverksamhet. Avtalsskrivande, vidmakthållande, personalvård, övningsverksamhet och operativt nyttjande behöver prioriteras och utvecklas.

I den förra frivilligförordningen som gällde 1970-1994¹³ var uppdragsgivarnas ansvar och roller tydligare definierade. Det rörde bland annat deltagande i rekrytering, utbildning samt att bistå med materiel, lokaler och övningsområden. De frivilliga försvarsorganisationerna har under en tid framfört behov av mer stöd i utbildningsverksamheten från uppdragsgivarna. Det gäller exempelvis övningsfält och utrustning, liksom att myndigheterna är delaktiga genom föreläsare på utbildningar av förstärkningspersonal, men även vid tillfällen där de samlar många medlemmar som exempelvis organisationernas riksstämmor.

Inom det militära försvaret finns erfarenheter vad gäller de frivilliga försvarsorganisationerna som offentliga aktörer kan dra lärdom av. Det gäller hanteringen kring kravställningar på utbildningar, frivilligavtal, utrustning och stöd i form av lokaler, fordon och i viss utsträckning föreläsare/instruktörer. Det gäller också återkommande repetitionsutbildning och deltagande i övningar.

¹³ Kungl. Maj:t Kungörelse (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet.

3.5 MSB:s roll och ansvar

MSB ska utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, bland annat genom att inrikta, samordna och finansiera åtgärder och planering. MSB har även till uppgift att skapa överblick, stödja aktörer och följa upp hur utvecklingen.

MSB har ett särskilt ansvar för planeringen av civilt försvar och den sammanhängande planeringen av totalförsvaret tillsammans med Försvarmakten, att stärka den enskildes motståndskraft, utveckling av befolkningsskydd, hanteringen av spontanfrivilliga samt informations- och cybersäkerhetsfrågor. För att säkerställa att frivilligperspektivet integreras i beredskapsplaneringen bevakar MSB att behovet av förstärkningsresurser omhändertas exempelvis i arbetet med nationella programplaner.

MSB behöver också fortsätta det långsiktiga utvecklingsarbete som pågår och utöka stöd och samverkan med de frivilliga försvarsorganisationerna och offentliga aktörer. Till detta kommer behov av särskilda satsningar inom civilt försvar, där MSB kommer att behöva inrikta strukturer och processer. Det handlar om strategiarbete och utbildningsinsatser, men kan även vara inköp av utrustning eller förbättrat säkerhetsskydd för att öka organisationernas operativa användbarhet och robusthet.

Hur de frivilliga försvarsorganisationerna ska omhänderta förstärkningsbehovet på de nya områden som Förvarsberedningen och MSB pekar ut, liksom kraven på organisationerna själva, behöver utvecklas som en integrerad del av totalförvarsplaneringen, i samverkan med berörda aktörer.

För de frivilliga försvarsorganisationerna med kompetens inom transporter är tillgången till fordon, fartyg och flygplan avgörande för utbildningar, övningar och operativa insatser. Organisationerna äger idag fordon och fartyg endast i begränsad omfattning, och då mest äldre modeller som övertagits från Försvarmakten. Det väcker frågor om bland annat underhållskostnader och livslängd. Samtidigt kan ett visst ägarskap och underhåll av fordon bidra till att vidmakthålla kompetens, gemenskap och engagemang. Tillgången till fordon, fartyg och flygplan behöver utredas och säkerställas.

MSB kommer i arbetet med personalförsörjning och planering för civilt försvar särskilt att se över och beakta frågan om kommunernas och regionernas samverkan med de frivilliga försvarsorganisationerna och deras utbildade medlemmar. MSB delar Förvarsberedningens bedömning att kommunerna har behov av personalförstärkning på flera viktiga områden kopplat till bland annat befolkningsskydd och hemskydd samt omsorg. Det är viktigt att säkerställa ändamålsenliga lösningar. MSB delar Förvarsberedningens uppfattning att regler och uppdrag som rör frivillig försvarsverksamhet behöver anpassas till det nya befolkningsskyddet.

4. Finansieringsbehov

MSB:s bedömning:

En första målsättning för antalet utbildade frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna inom det civila försvaret bör vara 20 000 till år 2025 och 40 000 till år 2030.

MSB:s förslag:

Medlen till de frivilliga försvarsorganisationerna och deras verksamhet inom det civila försvaret bör öka under perioden 2021-2025.

Regeringen bör inrätta ett samlat anslag, alternativt en samlad anslagspost, för uppdragsersättning och organisationsstöd till de frivilliga försvarsorganisationerna, som MSB disponerar.

4.1 Dagens finansiering

De frivilliga försvarsorganisationernas ekonomi består i varierande grad av egna medel, statligt organisationsstöd och statlig uppdragsersättning. I den mån det finns sparade egna medel har de byggts upp av medlemsavgifter, i vissa fall även av insamlade pengar och donationer. Vissa organisationer söker medel ur fonder och stiftelser. Ungdomsorganisationerna kan söka ett visst finansiellt stöd från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Totalt fördelar MSB cirka 80 mnkr årligen till de frivilliga försvarsorganisationerna, fördelat på organisationsstöd (23 mnkr) och uppdragsersättning (57,4 mnkr). Försvarsmakten fördelar cirka 167 mnkr årligen till organisationerna (51 mnkr till organisationsstöd och 116 mnkr till uppdragsersättning). 2018 ökade uppdragsersättningen som MSB fördelar från 33,4 mnkr till 57,4 mnkr, vilket har möjliggjort mer utbildning och utveckling för organisationerna. Behoven som är tydliga idag är dock större än vad uppdragsersättningen räcker till. Samtidigt är många centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner ännu i ett inledande skede av sin beredskapsplanering. MSB bedömer att mycket kommer att ske på detta område kommande år, och att behoven av förstärkningspersonal är långt större än vad som är fullt ut tydliggjort och efterfrågat idag.

4.2 Bedömning av framtida behov och kostnader

MSB delar Försvarsberedningens bedömning att organisationerna snabbt behöver ges resurser för att möta nya krav. Här finns flera utmaningar. För det första

kommer de frivilliga försvarsorganisationerna att behöva bygga ut sin produktionskapacitet, framför allt gällande utbildning, vilket bara kan ske stegvis. Det omfattar bland annat att öka antalet instruktörer, och aktualiserar behovet att se över nivån på den ekonomiska ersättningen till instruktörer. Försvarsmakten arbetar för närvarande med en översyn av detta.

För det andra behöver uppdragsgivare bygga ut sin kapacitet att ta emot och tillgodogöra sig stöd från frivilliga försvarsorganisationer. Därutöver behöver en omfattande rekrytering ske. Samtidigt behöver organisationerna stärkas även på andra sätt, för att kunna delta i totalförsvarsutvecklingen och anpassa sina verksamheter efter ökade krav på robusthet och uthållighet.

4.2.1 Målsättning för antalet frivilliga fram till 2030

I dagsläget är det svårt att bedöma det exakta behovet av frivilliga eftersom centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och regioner är i ett inledande skede av sin planering. MSB har påbörjat ett arbete med schablonbedömningar av behov inom civilt försvar utifrån de politiska målen och Försvarsberedningens ambitionsnivå, med tillhörande kostnadsberäkningar. Utifrån detta arbete redovisar MSB sitt äskande för perioden 2021-2025.

MSB bedömer att det inom civilt försvar finns behov av 40 000 frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna fram till år 2030. Som delmål bedömer MSB att behovet är 20 000 frivilliga fram till år 2025. Dessa frivilliga ska vara utbildade utifrån behoven hos offentliga aktörer och ha tecknat avtal alternativt vara redo för avtal.

4.2.2 Kostnader för utvecklingen

MSB bedömer att utifrån den ambitionsnivå som uttrycks av Försvarsberedningen behöver ytterligare resurser skjutas till för perioden 2021-2025. Ökningen behöver ske stegvis från 40 mnkr till 120 mnkr i en takt som organisationerna hinner med att hantera. MSB bedömer därutöver att ytterligare ökning av medlen kommer att behövas under nästkommande försvarsbeslutsperiod, för att målet på 40 000 frivilliga till 2030 ska kunna uppnås.

MSB har bett var och en av de frivilliga försvarsorganisationerna om en egen bedömning av kostnadsbehovet för deras verksamhet inom det civila försvaret. Som grund har de sina ansökningar om uppdragsersättning för åren 2021-23, som lämnades till MSB i september 2019, men de har fått revidera beloppen och lägga till behov av organisationsstöd. MSB:s bedömning stämmer relativt väl överens med organisationernas bedömningar när de summeras. I slutet av perioden är bedömningen i stort densamma.

I tabellen nedan anges kostnadsbedömningarna för de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet och utveckling inom civilt försvar den kommande femårsperioden. Tabellen inkluderar Försvarsberedningens, organisationernas och MSB:s bedömningar. MSB tolkar Försvarsberedningen som att beloppet för områden som beskrivs i avsnittet om frivilliga försvarsorganisationer i Motståndskraft inte

inkluderar frivilliga inom befolkningsskyddet. Beredningens kostnadsbedömning inkluderar både det civila och det militära försvaret, och gäller endast ”slutet av perioden”, vilket MSB tolkar som de två sista åren. Kostnaden för frivilliga inom befolkningsskyddet går inte att särskilja i Förvarsberedningens helhetsbedömning, och därför redovisas i tabellen endast det som specificerats för frivilliga.

Tabell: Uppskattningar respektive beräkning av kostnadsökningar för den frivilliga försvarsverksamheten 2021-2025 (organisationsstöd och uppdragsersättning).

Uppskattningar av kostnadsökningar i mnkr	2021	2022	2023	2024	2025
Förvarsberedningens bedömning inom totalförsvaret utom befolkningsskydd				50	50
FFO ¹⁴ bedömning inom civilt försvar	50	84	90	110	114
FFO totalt behov inklusive dagens medel	130	164	170	190	194

MSB:s beräkning av kostnadsökningar i mnkr	2021	2022	2023	2024	2025
MSB:s beräkning inom civilt försvar inklusive befolkningsskydd	40	60	80	110	120
MSB totalt behov inklusive dagens medel	120	140	160	190	200

4.2.3 Ett samlat anslag eller samlad anslagspost

Det är en nödvändig förutsättning att anslaget ökar både i form av organisationsstöd och i uppdragsersättning om organisationerna ska kunna möta kommande behov. Organisationsstödet som MSB fördelar har varit oförändrat i mer än tio år, vilket medfört en urholkning. Det faktum att uppdragsersättningen utökades med cirka 70 % 2018 medförde också en obalans¹⁵. Organisationsstödet är av särskild vikt för organisationernas möjlighet att öka antalet utbildade, liksom för den övriga anpassningen av verksamheten som behöver ske i och med ökade krav för att kunna verka under höjd beredskap. Till utvecklingsbehoven inom civilt försvar hör vissa investeringar för exempelvis utrustning, säkerhetsskydd samt medel till att utveckla och upprätthålla organisationernas operativa beredskap och krigsorganisation. Ambitionsnivån i Värnkraft är 3 månader.

För att säkerställa en balans mellan organisationsstöd och uppdragsersättning framöver, och möjlighet till anpassning utifrån behoven av stöd och satsningar, föreslår MSB en samlad anslagspost för uppdragsersättning och organisationsstöd till de frivilliga försvarsorganisationerna, som MSB disponerar. Det kan skapas ett eget anslag, i enlighet med Förvarsberedningens förslag, alternativt läggas som en samlad post i anslag 2:4 Krisberedskap.

¹⁴ FFO är en förkortning av de frivilliga försvarsorganisationerna.

¹⁵ En ökning från 33,4 mnkr till 57,4 mnkr.

Bild Utvecklingen av MSB:s organisationsstöd sedan 2010.¹⁶



4.2.4 Bedömningsgrunder för behov och kostnader

Behovsbedömningen bygger på schablonberäkningar av behovet inom de områden som har tagits upp i den här rapporten, förutom de nya områden som MSB lyfter fram. Bedömningarna utgår ifrån nyckeltal som relaterar till exempelvis antalet berörda myndigheter, storleken på deras ordinarie personal, antalet kommuner och antalet invånare i Sverige.

MSB:s kostnadsberäkningar bygger både på data från den verksamhet som organisationerna bedriver idag, till exempel utbildningsbudgetar, och på antaganden och uppskattningar. Antagandena rör exempelvis kapaciteten för möjlig årlig tillväxt och tillväxttakt i utbildningsproduktionen, genomsnittligt antal utbildningsdagar samt stordriftsfördelar, synergieffekter och ökat stöd från uppdragsgivare. Andra antaganden rör hur stor andel av de utbildade som kan ingå i personalförsörjningen, hur många utbildade frivilliga som slutar per år, behov av instruktörer och rimlig omfattning på repetitionsutbildningar.

4.2.5 Avgränsningar i kostnadsberäkningen

Kostnaderna för utvecklingsbehoven hos uppdragsgivarna ingår inte i MSB:s kostnadsberäkning. Det är av stor vikt att följa upp så att de ekonomiska bedömningar som görs av myndigheterna (sektorerna) tar höjd för frivilliga i alla dessa led. Annars tillkommer att göra en kostnadsberäkning för det. Kostnader för MSB:s stöd och arbete ingår inte i äskandena.

¹⁶ PLO är en förkortning för pris- och löneomräkningen.

Kostnadsberäkningen tar höjd för utveckling av verksamhet inom de nya områdena skydd och omsorg för barn och unga samt kulturarv, men inte för löpande verksamhet på dessa områden.

Beräkningarna utgår från nuvarande arvodesnivå för instruktörer. Det finns ett behov av att se över nivån på arvodet och ett utredningsarbete pågår inom Försvarmakten.

Beräkningarna inkluderar inte anskaffning eller underhåll av fordon, båtar och flygplan, eftersom det behöver utredas hur tillgången kan säkerställas. Dock kan ett lågt belopp för vidmakthållande av sådan materiel rymmas inom kostnadsbedömningen under en övergångsperiod.

4.2.6 Rimlighetsbedömning av volymen

MSB ser målsättningen 40 000 frivilliga till 2030 som ambitiös men i grunden relativt försiktig. Som jämförelse kan nämnas bedömningen i riksdagens beslut 1982 där enbart den statliga hemskyddsorganisationen ansågs kräva 80 000-100 000 frivilliga.¹⁷ Som mest uppgick antalet utbildade frivilliga inom hemskyddet till cirka 30 000 personer.¹⁸ Försvarsberedningen anser att omfattningen av befolkningsskyddet som nu ska byggas upp till skillnad från tidigare kommer att variera över landet. Det kan påverka antalet frivilliga som behövs. Andra skillnader är att sårbarheterna i samhället på många sätt är mer omfattande idag. Civilplikten är vilande. Befolkningsmängden är större i Sverige idag, och beräknas ha passerat 11 miljoner år 2030.¹⁹ Kraven på att det civila försvaret fungerar har också ökat sett till att Försvarmakten har behov av mer stöd från det civila försvaret idag för att kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp.

Detta talar för att det kan behövas fler frivilliga. Samtidigt ser samhället annorlunda ut, och hur personalförsörjningen inom det civila försvaret kommer att organiseras är svårt att säga med exakthet i detta uppbyggnadsskede. MSB anser att 40 000 frivilliga är en rimlig första målsättning, som sedan kan vidareutvecklas i takt med att totalförsvarets behov tydliggörs ytterligare.

4.3 Kan målsättningen uppnås?

Även om man utgår ifrån att behovsbedömningen och kostnadsberäkningarna är rimliga, så kan man ställa sig frågan om målsättningen kan uppnås. MSB anser att det är möjligt, och att de senaste årens utveckling stärker det antagandet.

Organisationerna kan på ett kostnadseffektivt sätt ge relativt snabb ökning av försvarsförmågan inom civilt försvar. De har en pågående rekryterings- och utbildningsverksamhet med stor bredd, erfarenhet och fungerande infrastruktur för personalförsörjning. De kan skräddarsy utbildning och öva förstärkningsresurser

¹⁷ FOI Memo 6121 (2017) s. 80.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningsprognos-for-sverige/>

utifrån skiftande behov och kravställningar. Organisationerna har de senaste åren börjat anpassa sin verksamhet för civilt försvar och har påbörjat särskilda pilot-utbildningar. Medlemsrekryteringen har fått ett uppsving och det finns i huvudsak ett tydligt regelverk. En särskild styrka är att de utbildade frivilliga i olika utsträckning kan förstärka uppdragsgivare i hela skalan från fredstida kriser till höjd beredskap.

Men målsättningen är – liksom hela personalförsörjningen av det civila försvaret – en utmaning som kräver mer än enbart ökade medel. En av nyckelfaktorerna är möjligheten att omhänderta engagemanget, där de frivilliga behöver mötas av en väl fungerande verksamhet för att engagemanget ska bibehållas. Det ansvaret delar organisationerna och offentliga aktörer. Ytterligare en faktor är hur komplexiteten i återuppbyggnaden av det civila försvaret, med mer omfattande och delvis nya uppgifter, kan hanteras. Det kräver omfattande samverkan mellan ett mycket stort antal självständiga aktörer. Här behövs en god balans mellan standardisering och lokal anpassning.

Slutligen vill MSB lyfta fram att även om utvecklingen av det civila försvaret är i ett inledande skede, är det inte möjligt att vänta tills behovsanalyser och planering är i någon mening färdiga. Svaret är istället tidig dialog, långsiktiga partnerskap och ett utvecklat frivilligperspektiv. Här har MSB en viktig roll att stödja och vägleda men också driva utvecklingen framåt.