

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

någon organisation inte kan genomföra uppdragen på det önskade sättet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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