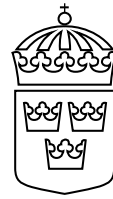


Regeringens skrivelse

2018/19:28



Riksrevisionens rapport om nationellt försvar på regional nivå

Skr.
2018/19:28

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 12 december 2018

Stefan Löfven

Peter Hultqvist
(Försvarsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Denna skrivelse har utarbetats med anledning av Riksrevisionens rapport Nationellt försvar på regional nivå – de regionala stabernas roll och ansvar (RiR 2018:14). Riksrevisionen har granskat om Försvarsmaktens regionala staber har förutsättningar att lösa sina huvuduppgifter och om arbetet sker på ett ändamålsenligt sätt.

Riksrevisionens sammanvägda bedömning är att riksdagens och regeringens övergripande målsättning uppfylls, det vill säga att de regionala stabernas arbete bidrar till Försvarsmaktens förmåga att lösa nationella uppgifter genom att utöva territoriell ledning, leda hemvärnsförbanden och ge stöd till samhället. Riksrevisionen anser att regeringens styrning av Försvarsmakten avseende de regionala staberna är tillräckligt tydlig, har relevans för uppgiften och sker med rimlig frekvens. Detsamma gäller för Försvarsmaktens åiterrapportering, såväl internt som till regeringen.

Riksrevisionen lämnar i rapporten rekommendationer till Försvarsmakten. Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och följer myndighetens arbete med att omhänderta Riksrevisionens rekommendationer.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport	4
	Bilaga Riksrevisionens rapport Nationellt försvar på regional nivå (RiR 2018:14)	5
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 december 2018	29

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens regionala staber. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Nationellt försvar på regional nivå – de regionala stabernas roll och ansvar (RiR 2018:14), se bilaga. Granskningsrapporten innehåller slutsatser och rekommendationer för Försvarsmakten. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 31 maj 2018.

Regeringen har inhämtat underlag från Försvarsmakten när det gäller myndighetens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer samt vilka åtgärder som vidtagits eller planeras inom området.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens regionala staber. Riksrevisionens sammanvägda bedömning är att riksdagens och regeringens övergripande målsättning uppfylls, det vill säga att de regionala stabernas arbete bidrar till Försvarsmaktens förmåga att lösa nationella uppgifter genom att utöva territoriell ledning, leda hemvärnsförbanden och ge stöd till samhället. Riksrevisionen bedömer vidare att de regionala staberna tillsammans med bl.a. länsstyrelserna är centrala aktörer i utvecklingen av totalförsvaret på regional nivå. Vid högre konfliktnivåer begränsas dock de regionala stabernas möjlighet att lösa sina uppgifter av ett antal brister.

Riksrevisionen anser att regeringens styrning av Försvarsmakten avseende de regionala staberna är tillräckligt tydlig, har relevans för uppgiften och sker med rimlig frekvens. Detsamma gäller för Försvarsmaktens återrapportering, såväl internt som till regeringen.

Regeringen konstaterar att Riksrevisionen i sin granskning lämnat följande rekommendationer riktade till Försvarsmakten:

- Tydliggör styrdokument så att de regionala stabernas uppgifter framgår tydligt och samlat, i syfte att skapa tydlighet för staberna och underlätta krigsförbandsvärderingen och rapporteringen till regeringen.
- Harmonisera de regionala stabernas arbete i större utsträckning och se till att effektiva arbetssätt delas och implementeras av alla regionala staber i de fall det är lämpligt.
- Se till att de regionala staberna övas i sin fullständiga roll att leda underställda förband och stödja på operativ och taktisk nivå.
- Överväga åtgärder som kan öka möjligheterna för den regionala staben i militärregion mitt att lösa sina tilldelade uppgifter på ett mer ändamålsenligt sätt.

- Beakta bemanningsbehovet vid de regionala staberna med avseende på bakgrund och erfarenhet.

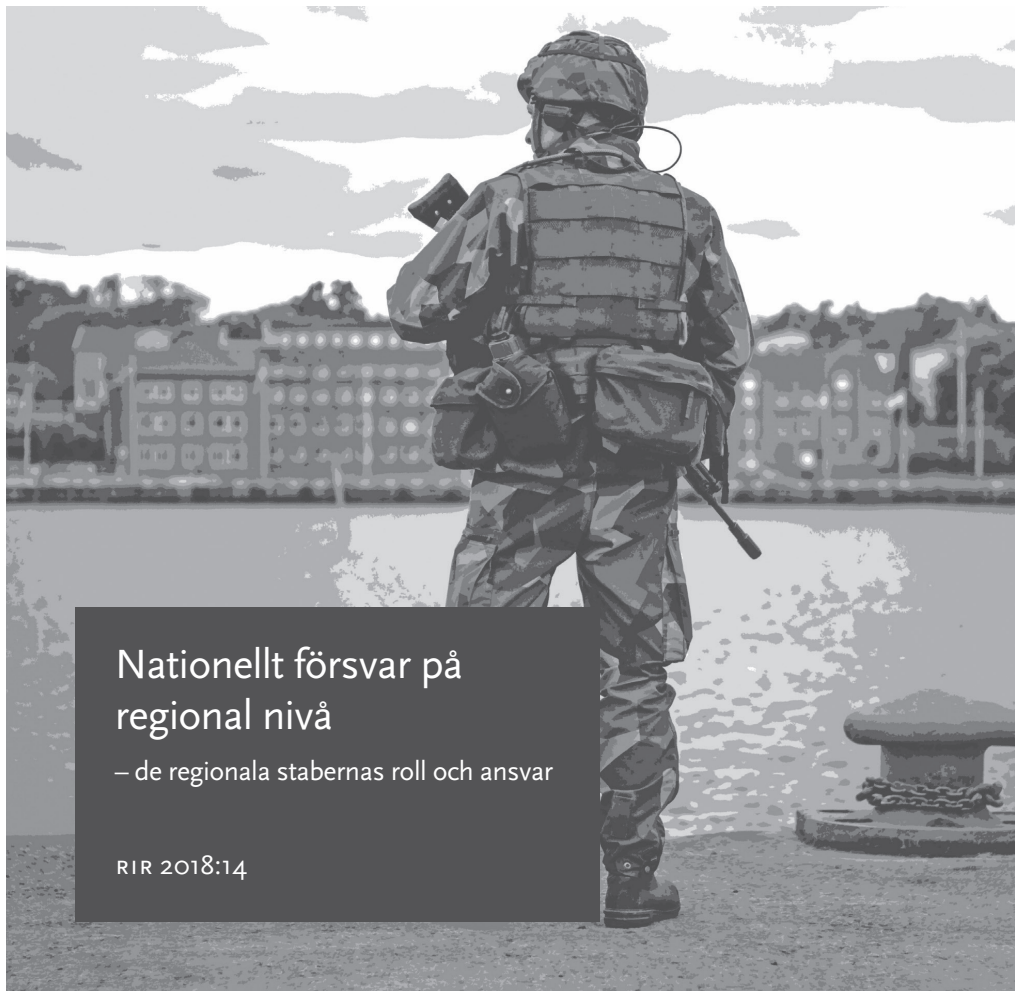
Dessa rekommendationer behandlas inte vidare i denna skrivelse.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av Försvarsmakten regionala staber. Regeringen följer Försvarsmaktens arbete med att omhänderta Riksrevisionens rekommendationer.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Nationellt försvar på
regional nivå
– de regionala stabernas roll och ansvar

RIR 2018:14



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-483-4

RIR 2018:14

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: JIMMY CROONA/FÖRSVARSMAKTEN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2018

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-05-22

DNR: 3.1.1-2017-0770

RIR 2018:14

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Nationellt försvar på regional nivå

– de regionala stabernas roll och ansvar

Riksrevisionen har granskat om Försvarsmaktens regionala staber har förutsättningar att lösa sina uppgifter och om arbetet sker på ett ändamålsenligt sätt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Försvarsmakten.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Sascha Sohlman har varit föredragande. Enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Sascha Sohlman

För kännedom:

Regeringskansliet; Försvarsdepartementet
Försvarsmakten

RIKSREVISIONEN

Skr. 2018/19:28
Bilaga

NATIONELLT FÖRSVAR PÅ REGIONAL NIVÅ

RIKSREVISIONEN

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	6
1.1 Motiv till granskning	6
1.2 Granskningens syfte och frågeställningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Granskningens genomförande	9
2 Bakgrund	13
2.1 Uppbyggnad av totalförsvaret	13
2.2 Nationellt försvar på regional nivå	14
3 Slutsatser och rekommendationer	18
3.1 Slutsatser	18
3.2 Rekommendationer riktade till Försvarsmakten	19
Referenslista	20
Bilaga 1. Fakta om militärregionerna	21

RIKSREVISIONEN

Skr. 2018/19:28
Bilaga

NATIONELLT FÖRSVAR PÅ REGIONAL NIVÅ

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Försvarsmakten med avseende på de regionala stabernas arbete. Granskningen genomfördes under hösten 2017 och våren 2018. I granskningen har Riksrevisionen inhämtat information från Försvarsdepartementet, Försvarsmakten och 17 länsstyrelser.

Riksrevisionen drar slutsatsen att riksdagens och regeringens övergripande målsättning uppfylls, det vill säga att de regionala stabernas arbete bidrar till Försvarsmaktens förmåga att lösa nationella uppgifter genom att utöva territoriell ledning, leda hemvärnsförbanden och ge stöd till samhället. Riksrevisionen bedömer vidare att de regionala staberna tillsammans med bl.a. länsstyrelser är centrala aktörer i utvecklingen av totalförsvaret på regional nivå.

Vid högre konfliktnivåer begränsas dock de regionala stabernas möjligheter att lösa sina uppgifter av ett antal brister i såväl förutsättningar som arbetsmetoder, som inte fullt ut är ändamålsenliga. Försvarsmaktens styrning av de regionala staberna är otydlig avseende såväl interna styrdokument som harmonisering och framtagande av bästa praxis. Stabernas bemanningsbehov motsvaras inte helt av den bemanning som planeras. Staberna har inte övats i sin fullständiga ledningsroll och det är därför svårt att bedöma i vilken utsträckning de kan leda underställda förband och stödja på operativ och taktisk nivå. Den regionala staben i Militärregion Mitt möter särskilda geografiska och uppgiftsmässiga utmaningar som innebär att de inte på samma sätt som övriga regionala staber kan lösa sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Riksrevisionen rekommenderar Försvarsmakten att:

- Tydliggöra styrdokument så att de regionala stabernas uppgifter framgår tydligt och samlat, i syfte att skapa tydlighet för staberna och underlätta krigsförbandsvärderingen och rapporteringen till regeringen.
- Harmonisera de regionala stabernas arbete i större utsträckning och se till att effektiva arbetssätt delas och implementeras av alla regionala staber i de fall det är lämpligt.
- Se till att de regionala staberna övas i sin fullständiga roll att leda underställda förband och stödja på operativ och taktisk nivå.
- Överväga åtgärder som kan öka den regionala staben i MR Mitts möjligheter att lösa sina tilldelade uppgifter på ett mer ändamålsenligt sätt.
- Beakta bemanningsbehovet vid de regionala staberna med avseende på bakgrund och erfarenhet.

Utöver dessa rekommendationer presenterar Riksrevisionen ytterligare tre rekommendationer i en hemlig promemoria som har delgivits Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

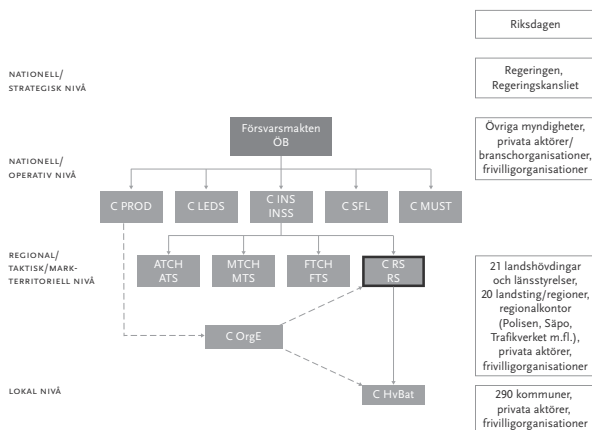
Till följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde har det nationella försvaret återigen fått stor uppmärksamhet under senare år, efter nästan 20 år av fokus på internationella insatser. Riksdag och regering har angett att det enskilt viktigaste ur ett försvarspolitiskt perspektiv under inriktningsperioden 2016–2020 är att höja den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.¹ Försvarsmakten har delat in Sverige i fyra militärregioner (MR): MR Norr, MR Mitt, MR Väst och MR Syd.² I varje militärregion finns en regional stab som leds av en Chef Regional stab. De regionala stabernas uppdrag i det nationella försvaret är omfattande. De ska lösa ett antal uppgifter inom militärt försvar, som att leda Hemvärnets 40 bataljoner, samtidigt som de ska samverka med länsstyrelser och andra civila aktörer på regional nivå och ge stöd till samhället. De regionala staberna är därmed centrala aktörer både i att höja Försvarsmaktens operativa förmåga och i att bygga upp totalförsvaret. *Figur 1* illustrerar de regionala stabernas organisatoriska placering i Försvarsmakten samt vilka civila aktörer som återfinns på olika nivåer. Chefen för den regionala staben lyder under insatschefen vid insatser och under produktionschefen för resurstilldelning i form av bemanning, försörjning, utbildning och övning, i det senare fallet via chefen för respektive organisationsenhet som de regionala staberna tillhör. Hemvärnsbataljonscheferna inom de olika militärregionerna lyder under chefen för den regionala staben i respektive militärregion vid insatser.

¹ Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 7; bet. 2014/15:F6U11; rkskr. 2014/15:251.

² Försvarsmakten: *Lydnadsförhållanden och uppgifter för regional stab*, FM2013-1680:1, s. 2.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 1 De regionala staberna i ett sammanhang



Anm. ÖB = överbefälhavare; C PROD = produktionschefen; C LEDES = ledningsstabschefen; C INS = insatschefen; INSS = insatsstaben; C SFL = chef specialförbandsledningen; C MUST = chef Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten; ATCH = armétaktisk chef; ATS = armétaktisk stab; MTCH = marintaktisk chef; MTS = marintaktisk stab; FTCH = flygtaktisk chef; FTS = flygtaktisk stab; C RS = chef regional stab; RS = regional stab; C OrgE = chef organisationsenhet; C HvBat = chef hemvärnsbataljon. Observera de olika färgerna som representerar olika typer av relationer mellan aktörerna: blått (heldraget) – ledning/styrning vid insats och grönt (streckat) – resurstilldelning i form av bemanning, försörjning, utbildning och övning.
Källa: Riksrevisionen. Figuren ger en schematisk överblick och gör inte anspråk på att vara heltäckande.

De regionala staberna är ständigt insatta ledningsförband som ska kunna verka vid alla konfliktnivåer: i fred, i kris, i ett gråzonsläge, under höjd beredskap och väpnat angrepp. Staberna ska tillsammans med andra delar av Försvarsmakten och med civila aktörer planera för höjd beredskap. De har uppgifter vid mobilisering och ska bidra till att Försvarsmaktens fredstida organisation övergår till krigsorganisation på ett så sömlöst sätt som möjligt.³ Samtidigt blir de regionala staberna sannolikt viktiga aktörer i ett eventuellt mottagande av militärt stöd från andra stater, så kallat värdlandsstöd, vilket ytterligare gör dem till viktiga

³ De regionala stabernas uppgifter under mobilisering är under beredning inom Försvarsmakten, bl.a. är *Reglemente Mobilisering (MobR18)* på remiss när denna rapport skrivs.

NATIONELLT FÖRSVAR PÅ REGIONAL NIVÅ

noder i det nationella försvaret. Vikten av värdlandsstöd framgår t.ex. av Försvarsmaktens militärstrategiska doktrin från 2016, där ÖB fastslår att:⁴

Försvarsmakten ska, tillsammans med det övriga totalförsvaret, verka konfliktförebyggande. Vid ett angrepp ska motståndaren snabbt kunna mötas med förband med hög tillgänglighet för att vinna tid och handlingsfrihet. Tillsammans med andra parter ska vi kunna vinna över en angräpare och om vi står själva ska vi uppbåda utdraget och uthålligt motstånd med syfte att undvika att förlora kriget.

Mot bakgrund av de regionala stabernas roll och ansvar i totalförsvaret anser Riksrevisionen att det är av stor vikt att de har förutsättningar att lösa sina tilldelade uppgifter och att de löser dessa uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Riksrevisionen har därför granskat Försvarsmakten och dess fyra regionala staber i syfte att bedöma detta. Denna rapport redogör för Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer, för såväl förutsättningar som ändamålsenlighet. Iakttagelser, mer detaljerade slutsatser och tre ytterligare rekommendationer redovisas i en hemlig promemoria som har överlämnats till Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

1.2 Granskningens syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att undersöka om Försvarsmakten lever upp till den övergripande målsättningen för de regionala staberna som anges i regeringens proposition 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (hädanefter kallad inriktningspropositionen)⁵: att bidra till Försvarsmaktens förmåga att lösa nationella uppgifter genom att utöva territoriell ledning, leda hemvärnsförbanden och ge stöd till samhället.

Riksrevisionen har i sin granskning utgått från två revisionsfrågor:

1. Har de regionala staberna förutsättningar att kunna lösa sina huvuduppgifter?
2. Sker arbetet på ett ändamålsenligt sätt?

1.3 Bedömningsgrunder

Riksrevisionen har utgått från inriktningspropositionen och Försvarsmaktens egna styrdokument för att identifiera vilka uppgifter de regionala staberna ska lösa.

⁴ ÖB Micael Bydén's förord till *Militärstrategisk doktrin* – MSD 16, FM2016-7616:1.

⁵ Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 7; bet. 2014/15:F8U11; rsksr. 2014/15:251.

I inriktningspropositionen, som riksdagen antog 2015, nämns de regionala stabernas övergripande mål och uppgifter:

De fyra regionala staberna bör bidra till Försvarsmaktens förmåga att lösa nationella uppgifter genom att utöva territoriell ledning, leda hemvärnsförbanden och ge stöd till samhället. Som en del av den territoriella ledningen utvecklas med befintliga resurser en framskjuten ledningsfunktion avsedd för Gotland. Funktionen inordnas under Regional stab Mitt. I fredstid samverkar de regionala staberna med övriga samhället i respektive region, leder säkerhets- och underrättelsetjänsten, genomför regional försvarsplanering och samordnar territoriell verksamhet. De regionala staberna leder inom regionen militär verksamhet vid nationella krissituationer och stöd till samhället, såvida dessa inte leds av annan chef. Vid höjd beredskap, och då ytterst i krig, har den regionala staben territoriellt ansvar inom regionen och leder hemvärnsförbanden. Det territoriella ansvaret och ledningen över hemvärnsförbanden kan tilldelas annan chef.

I bedömningen av huruvida de regionala staberna har förutsättningar att lösa sina huvuduppgifter (den första revisionsfrågan) har Riksrevisionen utgått från fyra grundförutsättningar: adekvat styrning och återrapportering, tillräckliga personalresurser, rätt materiel och funktionella anläggningar. Riksrevisionen har utgått från att adekvat styrning uppifrån är en grundläggande förutsättning för att de regionala staberna ska veta vilka mål de ska arbeta mot och vilka uppgifter de har. Övriga grundförutsättningar utgår från Försvarsmaktens egen beskrivning av operativ förmåga som uppbyggd av personal, materiel och anläggningar. För att styrning och återrapportering ska bedömas som adekvat måste den vara tydlig för mottagaren, ha relevans för uppgiften och ske med rimlig frekvens. För att de regionala stabernas personal ska bedömas som tillräcklig ska den möjliggöra att givna uppgifter kan lösas vid alla konfliktnivåer. Detta gäller såväl antal som kompetens, och inbegriper utbildning och övningar. Materiel och anläggningar bedöms som adekvata om omfattningen och kvaliteten är tillräcklig för att staberna ska kunna lösa sina uppgifter vid alla konfliktnivåer.

Bedömningsgrunderna för ändamålsenlighet (den andra revisionsfrågan) har utvecklats under de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört i samband med granskningen. De avser i vilken utsträckning Försvarsmaktens och de regionala stabernas arbetssätt och rutiner underlättar uppgifternas lösande samt att det övergripande målet för staberna nås. Denna bedömning görs under antagandet att lösandet av uppgifterna tillsammans utgör en grund för att det övergripande målet nås, vilket därmed kopplar revisionsfrågorna till granskningens syfte.

1.4 Granskningens genomförande

Riksrevisionen har baserat denna granskning på dokumentstudier, intervjuer och deltagande vid möten. De dokument som har ingått i granskningen är målsättnings- och styrdokument samt delar av försvarsplaneringen.

NATIONELLT FÖRSVAR PÅ REGIONAL NIVÅ

Med utgångspunkt i såväl inriktningspropositionen som i Försvarsmaktens egna styrdokument har Riksrevisionen i denna granskning betraktat följande som de regionala stabernas huvuduppgifter, att genomföra på regional/operativ nivå och inom eget ansvarsområde (ej i prioriteringsordning):

1. Ledning av underställda förband och stödja på operativ och taktisk nivå
2. Civil-militär samverkan
3. Försvarsplanering
4. Säkerhets- och underrättelsetjänst
5. Stöd till samhället

Anledningen till att Riksrevisionens har valt att inte redovisa stöd till samhället som en del av civil-militär samverkan är dels att det rör sig om enkelriktat stöd, dels att Försvarsmaktens stöd till samhället inte ska vara dimensionerande för Försvarsmaktens verksamhet.⁶

På nationell nivå har Riksrevisionen inom ramen för denna granskning intervjuat ett antal befattningshavare inom Försvarsmakten, såväl i ledningsorganisationen som i insats- och produktionsorganisationen.⁷ På regional nivå har cheferna för de regionala staberna och ett stort antal respondenter vid regionala staber i samtliga militärregioner intervjuats.⁸ Utöver dessa intervjuer har Riksrevisionen närvarat vid ett av insatschefens CUB (Commander's Update Brief), ett stabsmöte i insatsstaben, ett myndighetsinternt samverkansmöte under ledning av INSS J9 (insatsstabens funktion för civil-militär samverkan) och två stabsmöten vid staben i MR Syd. Innan intervjuerna påbörjades gjorde Riksrevisionen ett studiebesök vid den regionala staben i MR Väst för att få en grundläggande förståelse för hur en regional stab är uppbyggd och vilka huvuduppgifter de regionala staberna har. Ett inledande möte hölls också tillsammans med INSS J9 på Högkvarteret.

Riksrevisionen har vidare intervjuat länsstyrelserna eftersom de har en central roll i totalförsvaret och för att samverkan mellan dem och de regionala staberna har

⁶ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 37, samt 2 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁷ Insatschefen, rikshemvärnschefen, armémåttaktisk chef, företrädare för INSS J2, INSS J3 Plan, INSS J57, INSS J6 och INSS J9, samt personal vid LEDS INRI och PROD PLAN. Försvarsmakten har i likhet med de flesta Nato-länder organiserat sina staber i enlighet med det s.k. kontinentala stabssystemet. De olika funktionerna i respektive stab benämns med en bokstav som representerar stabens vapenslag eller natur och en eller flera siffror som fastställer vilken roll/vilka roller eller funktioner personalen som bemannar staben har. Staber som ska kunna hantera sammansatta frågor/frågor som berör mer än ett vapenslag har en funktionsbeteckning som börjar med J(joint). Detta gäller både insatsstaben vid Högkvarteret och de regionala staberna. Efterföljande siffror/siffror sätts enligt följande struktur: 1. Bemanning och personal; 2. Underrättelse- och säkerhetstjänst; 3. Operationer; 4. Logistik; 5. Planering; 6. Samband; 7. Övning och utbildning; 8. Ekonomi; 9. Civil-militär samverkan.

⁸ Riksrevisionen har intervjuat de personer som var Chef Regional stab under hösten 2017 samt före detta Chef Regional stab i MR Väst/nuvarande armémåttaktisk chef.

fastslagslits som viktig av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).⁹ Under hösten 2017 intervjuade Riksrevisionen representanter för 17 av 21 länsstyrelser för att få deras synpunkter på samarbetet med Försvarsmakten i allmänhet och med de regionala staberna i synnerhet.¹⁰ Intervjuerna delades upp i fyra grupper i enlighet med indelningen av länen för militärregionerna. Dessa intervjuer utgör en viktig del av underlaget, vid sidan om intervjuer med Försvarsmaktens personal, för Riksrevisionens bedömning av huruvida den civil–militära samverkan på regional nivå sker på ett ändamålsenligt sätt. Dessa länsstyrelser har i efterhand fått tillfälle att läsa och lämna synpunkter på samt sekretessbedöma Riksrevisionens intervjuanteckningar. Riksrevisionen har inte intervjuat andra civila aktörer och gör därför inte någon bedömning av samarbetet mellan de regionala staberna och dessa aktörer.

Sammanlagt har 49 intervjuer genomförts. Intervjuerna har varit av semistrukturerad karaktär och inför varje intervju med företrädare för Försvarsmakten och länsstyrelser har Riksrevisionen tagit fram ett antal frågor som har identifierats vid genomläsning av styrdokument och en analys av vad dessa dokument innebär för respektive respondent.

Det faktum att en stor del av empirin till denna granskning baseras på intervjuer där såväl faktauppgifter som personliga synpunkter och åsikter har framkommit innebär en risk för att granskningen påverkas av svar som i delar är subjektiva och ensidiga. Även om Riksrevisionen bedömer denna risk som låg, baserat på innehållet i svaren, har den hanterats dels genom att olika respondenters svar har vägts mot varandra, dels genom att iakttagelser har abstraherats så att individuella svar har fått mindre genomslag.

Riksrevisionen har också fått förhålla sig till att merparten av de underlag som legat till grund för granskningen, både dokument och intervjuer, har innehållit skyddsvärd information. Riksrevisionen har utgått från att all information är hemlig som inte uttryckligen är öppen och har hanterat den därefter. Riksrevisionen har i syfte att begränsa mängden hemlig information inte tagit del av alla delar av försvarsplaneringen. Granskningsrapporten har sekretessbedömts och faktagranskats av Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

⁹ Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: *Sverige kommer att möta utmaningarna – gemensamma grunder (grundsyn)* för en sammanhängande planering för totalförsvaret, FM2016-13584:3, MSB2016-25, Bilaga 1, s. 8.

¹⁰ Riksrevisionen skickade förfrågan till samtliga 21 länsstyrelser att delta vid intervjuerna. De 17 länsstyrelser som deltog var: i MR Norr – Jämtlands län, Västerbottens län och Västernorrlands län; i MR Mitt – Gotlands län, Gävleborgs län, Stockholms län, Uppsala län och Västmanlands län; i MR Väst – Värmlands län, Västra Götalands län och Örebro län; i MR Syd – Blekinge län, Jönköpings län, Kalmar län, Kronobergs län, Skåne län och Östergötlands län.

NATIONELLT FÖRSVAR PÅ REGIONAL NIVÅ

Försvarsmakten har under granskningens genomförande beslutat om vissa organisatoriska förändringar, framför allt utflyttning av de taktiska staberna från Högkvarteret och inrättandet av Gotlands regemente.¹¹ Utöver detta sker en intern beredning i Försvarsmakten kring huruvida de regionala staberna ska bli egna organisationsenheter och ta över produktionsansvaret för hemvärnsförbanden, samt vilken roll regementen ska ha efter eventuell aktivering och mobilisering.¹² Den geografiska indelningen av militärregionerna kan komma att påverkas av hur Indelningskommitténs förslag om myndighetsgemensam indelning på regional nivå omhändertas, något som ännu inte har beslutats när denna rapport skrivs.¹³ Relevansen i vissa bedömningar som görs i denna rapport kan förändras till följd av utkomsten av dessa utvecklingsarbeten.

Vid Riksrevisionens intervjuer har det framkommit att tillämpning av lagar och förordningar under höjd beredskap, inriktning och stöd i uppbyggandet av civilt försvar samt sambandsmedel hos landsting, kommuner, frivilligorganisationer och privata aktörer upplevs som utmaningar i arbetet med civilt försvar. Även om dessa frågor kan få konsekvenser för Försvarsmakten och de regionala staberna har de ingen direkt bäring på dessa och ingår därmed inte i denna granskningsrapport.

Granskningen har genomförts av Sascha Sohlman, under större delen av tiden tillsammans med Sara Gullbrandsson. Therese Brolin och Per Dackenberg har bidragit med synpunkter på rapporten.

¹¹ Försvarsmakten: *ÖB Beslut i fortsatt arbete med Ledning för ett starkare försvar*, FM2017-3586:5, s. 2. För etableringen av Gotlands regemente (P18) finns en upprättad etableringsplan (FM2017-22378:1). I denna framgår att fortsatt etablering och tillväxt samordnas inom ramen för ordinarie försvarsmaktsplanering genom förändringsförslag, bl.a. avseende Gotlands regementes förmåga att lösa uppgifter inom ramen för territoriell ledning inklusive målbildsorganisation för staben (huvuddokument s. 3).

¹² Försvarsmaktens *Reglemente Mobilisering (MobR18)* är ute på remiss när denna rapport skrivs.

¹³ SOU 2018:10 *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå*.

2 Bakgrund

2.1 Uppbyggnad av totalförsvaret

Arbetet med att bygga upp ett nytt totalförsvaret pågår sedan ett antal år. Ett stort antal myndigheter, kommuner och landsting, frivilligorganisationer och privata företag ska inom ramen för det civila försvaret samverka med Försvarsmakten och övriga försvars- och bevakningsansvariga myndigheter. Syftet är att bygga upp ett system som ska verka avskräckande för en eventuell motståndare, utgöra en tröskel mot angrepp samt kunna stå emot påfrestningar inom alla samhällssektorer.

I december 2015 beslutade regeringen om planeringsanvisningar för det civila försvaret till myndigheter som omfattas av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.¹⁴ I regeringsbeslutet står det att myndigheterna ska återuppta planeringen för sin beredskap inom ramen för det civila försvaret.

Försvarsmakten och MSB publicerade 2016 en gemensam grundsyn för planeringen av totalförsvaret. I denna står det bl.a. att:¹⁵

Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Privata företag äger och/eller driver idag en stor del av Sveriges försvarsmåga. Företagen behöver involveras i arbetet med samhällets säkerhet och förberedelserna för höjd beredskap. Beredskapsplanering är inte bara ett offentligt åtagande utan är ett nationellt ansvar som berör hela samhället.

Arbetet med att bygga ett delvis nytt totalförsvaret har accelererat sedan 2015 och genomförs idag på nationell, regional och lokal nivå. Totalförsvarsverkan har inletts på alla nivåer. Privat-offentlig samverkan har påbörjats men sker i första hand på nationell nivå, mellan ledningsstaben på Försvarsmaktens högkvarter, MSB, privata företag och branschorganisationer.¹⁶

¹⁴ Regeringsbeslut II:16, 2015-12-10 Ju2015/00054, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis), Ju2015/09669/SSK. Beslutet hänvisade egentligen till den tidigare förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap som dock upphävdes den 1 april 2016 och ersattes av nuvarande förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

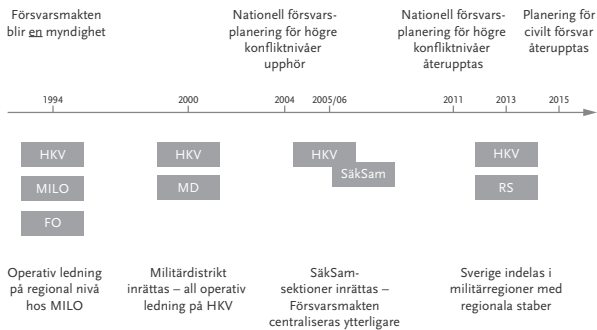
¹⁵ Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, FM2016-13584:3, MSB2016-25, s. 3.

¹⁶ Detta har framkommit vid intervjuer med totalförsvarsavdelningen på LEDS, regionala staber och länsstyrelser.

2.2 Nationellt försvar på regional nivå

Utvecklingen av Försvarsmaktens regionala organisation är en tydlig återspeglning av den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde, och verksamhetens organisation och omfattning har förändrats ett antal gånger sedan andra världskriget. Mellan 1942 och 2000 hade Sverige militärområden (MILO) under ledning av militärbefälhavare. Antalet militärområden varierade under denna period men de var tre till antalet när de avskaffades 2000.¹⁷ Militärbefälhavaren hade ansvaret för den samlade operativa ledningen av alla stridskrafter inom militärområdet. På nivån under MILO fanns försvarsområden (FO) som leddes av försvarsområdesbefälhavare. MILO och FO hade civila motsvarigheter i civilområden (CIVO) under ledning av civilbefälhavare respektive län under ledning av landshövdingar.

Figur 2 Försvarsmaktens regionala ledningsstruktur från 1994 fram till idag



Anm. HKV = Högkvarteret, MILO = militärområde, FO = försvarsområde, SäkSam = säkerhets- och samverkanssektioner, MD = militärdistrikt, RS = regional stab.

Källa: Försvarsmakten.

År 2000 ersattes MILO av militärdistrikt (MD) som hade motsvarande geografiska indelning men de territoriella och operativa uppgifterna överfördes till den då nyinrättade operativa insatsledningen vid Högkvarteret (HKV).¹⁸ Den operativa ledningen av förband centraliserades således och kvar i militärdistrikten blev uppgifter kopplade till viss territoriell verksamhet, utbildning av

¹⁷ Norra militärområdet, Mellersta militärområdet och Södra militärområdet. Vid denna tid fanns också Gotlands militärkommando, som var underställt Mellersta militärområdet.

¹⁸ Militärkommando Gotland upplöstes och istället bildades Gotlands militärdistrikt.

hemvärnsförbanden och samverkan med länsstyrelser, kommuner, landsting och andra samhällsaktörer.

Vid årsskiftet 2005/2006 upphörde militärdistriktsorganisationen och fyra säkerhets- och samverkanssektioner (SäkSam), som funktionsleddes av Högkvarteret, tog över uppgifterna att samordna den militära säkerhetstjänsten och att samverka med civila aktörer på regional och lokal nivå. Samtidigt inrättades insatsledning Stockholm, en särskild enhet vars arbete syftade till att skydda vitala samhällsfunktioner i Stockholms län, och med mandat att samverka med relevanta aktörer inom området. Övriga uppgifter övertogs av Högkvarteret; Försvarsmaktens ledning centraliserades därmed ytterligare.

År 2013 genomgick Försvarsmakten en omorganisation som innebar en decentralisering från Högkvarteret och att den regionala organisationen återigen stärktes. Sverige indelades i fyra militärregioner, och i varje militärregion inrättades en regional stab under ledning av en Chef Regional stab. Inrättandet gjordes efter ett internt analysarbete som ledde till slutsatsen att ledningen av Hemvärdet behövde decentraliseras, samtidigt som civil-militär samverkan på regional nivå behövde stärkas.¹⁹ Regional försvarsplanering, ledning av territoriell verksamhet, viss säkerhets- och underrättelsetjänst och samverkan med civila aktörer inom ramen för totalförsvaret lades på de regionala staberna. Sedan 2013 har innehållet och omfattningen av de regionala stabernas uppgifter delvis ökat, framförallt inom försvarsplanering, samtidigt som uppgifter kopplade till världsstöd har tillkommit. De regionala staberna förlades till ett regemente inom respektive militärregion, och cheferna på fyra regementen blev tillika chefer för varsin regional stab. MR Norr leds sedan 2013 från Boden, MR Mitt från Kungsängen, MR Väst från Skövde (J9-funktionen med ansvar för civil-militär samverkan är placerad i Göteborg) och MR Syd från Revinge (se Figur 3). I och med inrättandet av de regionala staberna upphörde SäkSam-sektionerna och insatsledning Stockholm. Den 1 januari 2018 blev Chef Regional stab en fristående tjänst.²⁰

¹⁹ *Utredning regional ledning – remiss*, 2011, HKV 02 324:55126.

²⁰ Försvarsmakten: *ÖB beslut i fortsatt arbete med Ledning för ett starkare försvar*, FM2017-3586:5, s. 1.

NATIONELLT FÖRSVAR PÅ REGIONAL NIVÅ

Figur 3 Sverige indelat i fyra militärregioner (MR); MR Norr, MR Mitt, MR Väst och MR Syd; och 21 län



Den geografiska indelningen av militärregionerna baserades på tidigare indelning i militärömråden och militärdistrikt, en fiendes förväntade angreppsmönster, antalet direkt underställda chefer, civila samverkanspartner och annan planering.²¹ Indelningen innebär att det geografiska området för MR Norr omfattar fyra län, MR Mitt sju län, MR Väst fyra län och MR Syd sex län (se bilaga 1). Inrättandet 2013 av de fyra regionala staberna innebär 130 nya tjänster i grundbemanning, tjänster som huvudsakligen fördes över från de tidigare Saksam-sektionerna och från insatsledning Stockholm.

2.2.1 Beslutsprocessen

I Försvarsmaktens årsredovisning 2012 beskrivs hur beslutsprocessen inför inrättandet av de regionala staberna gick till:²²

Försvarsmakten föreslog i Försvarsmaktens budgetunderlag 2011 (BU 11) att det inom insatsorganisationen inrättas fyra regionala chefer med staber för att under chefen för insats samordna markterritoriell verksamhet. Genom regleringsbrevet för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten har regeringen beslutat att dessa staber ska vara operativa och ingå i insatsorganisationen från 2013. Regionala staber personalförsörjs i huvudsak genom överföring från säkerhets- och samverkanssektioner samt insatsledning Stockholm och övertar därmed deras uppgifter. Förslag till organisation, grundorganisatorisk tillhörighet och uppgifter framtog under 2011 inom ramen för ett särskilt projekt. Staberna organiserades till del från 1 juli 2012 för att kunna övas och utveckla metoder i syfte att vara operativt användbara från 1 januari 2013. De fyra regionala staberna är organiserade under Livgardet, I 19, P 4, och P 7 och cheferna är tillika chefer för dessa organisationsenheter.

Inget särskilt riksdagsbeslut fattades med anledning av inrättandet av de regionala staberna, men riksdagen antog budgetpropositionen för 2012, där Försvarsmaktens avsikter att inrätta de fyra regionala staberna framgick.²³ Inrättandet föregicks heller inte av ett särskilt regeringsbeslut.²⁴

²¹ Intervju med rikshemvärnschefen, 2017-08-30.

²² Försvarsmaktens årsredovisning 2012, s. 52.

²³ Budgetpropositionen för 2012 Utgiftsområde 6, prop. 2011/12:1, s. 34.

²⁴ Enligt förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten bestämmer Försvarsmakten sin egen grundorganisation i de delar den inte är reglerad i denna förordning. Av 16 § framgår att Försvarsmakten även bestämmer vilka organisationsenheter som ska samverka med länsstyrelser, kommuner, landsting och andra samhällsorgan för att åstadkomma dels en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvärets olika delar, dels en samordnad användning av militära och civila resurser.

3 Slutsatser och rekommendationer

Nedan följer de slutsatser som Riksrevisionen drar av granskningen samt rekommendationer riktade till Försvarsmakten. Riksrevisionens iakttagelser, mer detaljerade slutsatser och ytterligare tre rekommendationer till Försvarsmakten redovisas i en hemlig promemoria som har delgivits Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

3.1 Slutsatser

Riksrevisionens sammanvägda bedömning är att den övergripande målsättningen i inriktningspropositionen är uppfylld, det vill säga att de regionala stabernas arbete bidrar till Försvarsmaktens förmåga att lösa nationella uppgifter genom att utöva territoriell ledning, leda hemvärnsförbanden och ge stöd till samhället. Riksrevisionen bedömer vidare att de regionala staberna tillsammans med bl.a. länsstyrelser är centrala aktörer i utvecklingen av totalförsvaret på regional nivå. Vid högre konfliktnivåer begränsas dock de regionala stabernas möjlighet att lösa sina uppgifter av ett antal brister i såväl förutsättningar som arbetsmetoder, som inte fullt ut är ändamålsenliga.

Riksrevisionen anser att regeringens styrning av Försvarsmakten avseende de regionala staberna är tillräckligt tydlig, har relevans för uppgiften och sker med rimlig frekvens. Detsamma gäller för Försvarsmaktens återrapportering, såväl internt som till regeringen.

Riksrevisionen bedömer att Försvarsmaktens interna styrning av de regionala staberna har relevans för uppgiften och sker med rimlig frekvens, men att de interna styrdokumenterna avseende staberna inte är tillräckligt tydliga, och Försvarsmaktens möjligheter att göra en korrekt värdering av deras krigsduglighet och resursbehov försvåras av att den fullständiga bilden av de regionala stabernas uppgifter inte kan fås samlat. Försvarsmaktens begränsade styrning av de regionala staberna med avseende på harmonisering och framtagande av bästa praxis innebär också att staberna inte drar nytta av varandras erfarenheter i tillräcklig utsträckning, vilket annars sannolikt hade kunnat öka ändamålsenligheten i deras arbete. De regionala staberna har heller inte själva harmoniserat sina arbetssätt sinsemellan i någon större utsträckning.

När det gäller att leda underställda förband och stödja på operativ och taktisk nivå är det svårt att bedöma i vilken utsträckning de regionala staberna kan göra detta på ett ändamålsenligt sätt, eftersom uppgiften i första hand blir aktuell vid högre konfliktnivåer och eftersom staberna inte har övats i sin fullständiga ledningsroll.

Den regionala staben i MR Mitt möter särskilda geografiska och uppgiftsmässiga utmaningar, inte minst kopplat till att såväl rikets ledning som Försvarsmaktens

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

högkvarter återfinns inom militärregionens geografiska ansvarsområde. Riksrevisionens bedömning är att den regionala staben i MR Mitt inte på samma sätt som övriga regionala staber kan lösa sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt under de förutsättningar som råder.

Utöver dessa slutsatser ser Riksrevisionen en risk för att den förskjutning i bemanning som Försvarsmakten planerar, från taktiska officerare mot specialistofficerare med lägre grad, kan få negativa konsekvenser för de regionala stabernas möjligheter att lösa sina uppgifter.

3.2 Rekommendationer riktade till Försvarsmakten

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Försvarsmakten:

1. Tydliggör styrdokument så att de regionala stabernas uppgifter framgår tydligt och samlat, i syfte att skapa tydlighet för staberna och underlätta krigsförbandsvärderingen och rapporteringen till regeringen.
2. Harmonisera de regionala stabernas arbete i större utsträckning och se till att effektiva arbetssätt delas och implementeras av alla regionala staber i de fall det är lämpligt.
3. Se till att de regionala staberna övas i sin fullständiga roll att leda underställda förband och stödja på operativ och taktisk nivå.
4. Överväg åtgärder som kan öka den regionala staben i MR Mitts möjligheter att lösa sina tilldelade uppgifter på ett mer ändamålsenligt sätt.
5. Beakta bemanningsbehovet vid de regionala staberna med avseende på bakgrund och erfarenhet.

Referenslista

Författningar

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.
Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.
Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Offentligt tryck

Proposition. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*.
Proposition. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012*.
Proposition. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*.
Riksdagsskrivelse 2014/15:251.
Försvarskommitténs betänkande 2014/15:FöU11.

Utredningar

SOU 2018:10 *Myndighetens gemensam indelning – samverkan på regional nivå*.

Rapporter och andra handlingar från myndigheter

Försvarsmakten: *Utredning regional ledning – remiss*, 2011, HKV 02 324:55126.
Försvarsmakten: *Lydnadsförhållanden och uppgifter för regional stab*, FM2013-1680:1.
Försvarsmakten: *Militärstrategisk doktrin – MSD 16*, FM2016-7616:1
Försvarsmakten: *Reglemente Mobilisering MobR 2018*, Remissutgåva 2, FM2016-21855:44.
Försvarsmakten: *Etableringsplan Gotlands Regemente (P 18)*, FM2017-22378:1.
Försvarsmakten: *ÖB Beslut i fortsatt arbete med Ledning för ett starkare försvar*, FM2017-3586:5.
Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: *Sverige kommer att möta utmaningarna – gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, FM2016-13584:3, MSB2016-25.

Övrigt

Regeringsbeslut II:16, 2015-12-10 Ju2015/00054, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis), Ju2015/09669/SSK.
Försvarsmaktens årsredovisning 2012.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Bilaga 1. Fakta om militärregionerna

	MR Norr	MR Mitt	MR Väst	MR Syd
Län	Järmtlands län Norrbottens län Västerbottens län Västernorrlands län	Dalarnas län Gotlands län Gävleborgs län Stockholms län Södermanlands län Uppsala län Västmanlands län	Hallands län Värmlands län Västra Götalands län Örebro län	Blekinge län Jönköpings län Kalmar län Kronobergs län Skåne län Östergötlands län
Antal hemvärnsbataljoner	7	12	10	11
Förband, skolor och centrum	I 19 (Boden) F 21 (Luleå) SkyddC (Umeå)	FMUndSäkC (Uppsala) LSS (Uppsala) LG (Kungsängen) HKV (Stockholm) FM HRC (Stockholm) MHS K (Stockholm) FMLOG (Stockholm) LedR (Enköping) HySS (Vällinge) Amf 1 (Berga) 4. sjöstridsflj. (Berga)	FMTIS (Örebro) K 3 (Karlsborg) SOG (Karlsborg) P 4 (Skövde) TrängR (Skövde) MSS (Skövde) F 7 (Sätenäs) FömedC (Göteborg)	Ing 2 (Eksjö) SWEDEC (Eksjö) Lv 6 (Halmstad) MHS H (Halmstad) FMTS (Halmstad) P7 (Revingehed) F 17 (Ronneby) Hkpfj. (Linköping) MarinB (Karlskrona) 3. sjöstridsflj. (Karlskrona) 1. ubfj. (Karlskrona) SSS (Karlskrona)
Polisregioner (Säkerhetspolisens regionala sektioner överensstämmer med dessa regioner)	Polisregion Nord	Polisregion Mitt Polisregion Bergslagen Polisregion Stockholm Polisregion Öst	Polisregion Bergslagen Polisregion Väst	Polisregion Öst Polisregion Syd
Antal kommuner	44	79	83	84
Andel av landets yta; landareal samt inlandsvatten och de fyra stora sjöarna (SCB)	54 procent	18 procent	15 procent	13 procent
Antal invånare och andel av landets befolkning (31 december 2017, SCB)	895 534 (9 procent)	3 869 947 (38 procent)	2 594 913 (26 procent)	2 759 848 (27 procent)

Försvarsmakten genomgick 2013 en omorganisation som innebar en decentralisering av vissa uppgifter från Högkvarteret till fyra nyinrättade regionala staber. De regionala staberna fick ansvar att leda underställda förband och stödja på operativ och taktisk nivå, samverka med civila aktörer, genomföra regional försvarsplanering, leda regional säkerhets- och underrättelsetjänst samt ge stöd till samhället.

Riksdagens och regeringens övergripande mål för de regionala staberna är att de ska bidra till Försvarsmaktens förmåga att lösa nationella uppgifter genom att utöva territoriell ledning, leda hemvärnsförbanden och ge stöd till samhället. Riksrevisionen har granskat om staberna har förutsättningar att lösa sina huvuduppgifter och om arbetet sker på ett ändamålsenligt sätt, i syfte att bedöma om det övergripande målet är uppnått.

Riksrevisionens sammanvägda bedömning är att riksdagens och regeringens målsättning är uppnådd, och att de regionala staberna tillsammans med bl.a. länsstyrelser är centrala aktörer i utvecklingen av totalförsvaret på regional nivå. Vid högre konfliktnivåer begränsas dock de regionala stabernas möjligheter att lösa sina uppgifter av vissa brister i förutsättningar och arbetsmetoder.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-483-4

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 december 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Hultqvist

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om nationellt försvar på regional nivå

