SKYDDSKOMPETENS-

UTREDNINGEN

Behov och förutsättningar för att skapa en sammanhållen kompetens för statliga fastigheter som kräver särskild skydds- och anläggningsteknik

Stockholm 2010-05-10
Peter Lagerblad, Utredare
Magnus Sand, Sekreterare

Innehåll

Sammanfattning 3
1. Inledning 5
1.1 Utredningens uppdrag 5
1.2 Utredningsarbetet 5
1.3 Utredningens utgångspunkter 6
1.3.1 Definitioner 6
1.3.2 Processer 10
2. Hotbild mot samhället 12
3. Nuvarande aktörer, ansvar och roller 14
3.1 Försvarsmakten 14
3.2 Fortifikationsverket 15
3.3 Totalförsvarets forskningsinstitut 18
3.4 Försvarshögskolan 19
3.5 Utrikesförvaltningen 20
3.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 20
3.6 Kriminalvården 23
3.7 Polisen 23
3.8 Post och Telestyrelsen 24
3.9 Statens fastighetsverk 25
3.10 Strålsäkerhetsmyndigheten 25
3.11 Svenska Kraftnät 26
3.12 Säkerhetspolisen 28
3.13 Trafikverket 29
3.14 Övriga verksamheter 29
4. Internationella jämförelser 31
4.1 Europeiska Unionen 31
4.2 Norge 32
4.3 USA 33
5. Överväganden och förslag 34
5.1 Forskning och utveckling 36
5.2 Anskaffning 38
5.3 Vidmakthållande 40
5.4 Avveckling 42
5.5 Kompetensförsörjning 42

Sammanfattning

Denna utredning har genomförts med start i januari 2010 och med avslut den 10 maj 2010. Fortifikationsverket har förordnat Peter Lagerblad som utredare. Kvalitets- och miljöchef Magnus Sand, Fortifikationsverket, har förordnats som sekreterare.

Utredningen har bedrivits på uppdrag av Fortifikationsverket (FORTV) och i samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Till grund för utredningen ligger ett regeringsuppdrag till FORTV att utreda behovet och förutsättningarna för att skapa en sammanhållen kompetens för statliga fastigheter som kräver särskild skydds- och anläggningsteknik i Sverige.

Inledningsvis har utredningen ägnat arbete åt att definiera och avgränsa utredningens uppdrag. Innebörden av begreppet särskild skydds- och anläggningsteknik, innebörden och sammanhanget mellan begreppen samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur liksom kopplingen till den militära verksamheten har analyserats. I denna utredning definieras kompetens för fastigheter som kräver särskild skydds- och anläggningsteknik som förmågan att utveckla, anskaffa, vidmakthålla och avveckla ett fysiskt skydd för samhällsviktig- och militär verksamhet.

Utredningen har valt att anlägga ett processperspektiv när det gäller att bedöma behov och förutsättningar för en samlad kompetens. Utredningen har valt att utgå från processtegen forskning och utveckling, anskaffning, vidmakthållande samt avveckling. Vidare har utredningen behandlat kompetensförsörjning.

Den aktuella hotbilden mot samhällsviktig verksamhet i Sverige behandlas. Det konstateras att det inte finns hot i form av krig inom överskådlig framtid men att andra typer av hot gör att vissa delar av samhället har behov av fysiskt skydd.

Utredningen har genomfört ett stort antal intervjuer med en rad aktörer, framförallt i myndighetssfären men även med andra aktörer. Den övergripande bild som framkommer av utredningens kartläggning är att kompetensen avseende fysiskt skydd inom staten är relativt splittrad. Hos de flesta aktörer är frågor om fysiskt skydd ingen huvuduppgift. Respektive aktör söker effektiva lösningar på sina skyddsproblem utan närmare samarbete med andra aktörer med likartade skyddsproblem. Ett visst begränsat informellt samarbete föreligger dock. Flera aktörer utnyttjar också samma myndigheter för att få kunskap om hotbilden. Ett betydande utnyttjande av konsulter kan också konstateras. Utredningen har även hämtat inspiration från internationella jämförelser.

En annan grundläggande förutsättning för denna utredning är den så kallade ansvarsprincipen inom svensk krishantering. En modell att samla all statlig verksamhet som har med fysiskt skydd att göra i en organisation strider i avgörande mån mot ansvarsprincipen och förordas inte. En motsatt modell där varje statlig organisation själv svarar för allt som har med fysiskt skydd att göra, som uppvisar betydande likheter med dagens struktur, är i linje med ansvarsprincipen, men har avgörande nackdelar när det gäller att samla kompetensen för fysiskt skydd i staten. Lösningar har därför sökts som tillgodoser båda dessa utgångspunkter.

Vid överväganden kring hur en sammanhållen kompetens kan åstadkommas finner utredningen det naturligt att utgå från en statlig aktör eller verksamhet som har fysiskt skydd som en huvuduppgift. Regeringen har i instruktion och regleringsbrev gett uppdrag till FORTV att utveckla kompetens inom skydds- och anläggningsteknik för samhällets behov. Mot denna bakgrund och mot bakgrund av genomförd kartläggning av aktörer inom området finner

utredningen det naturligt att förslag avseende en mer sammanhållen kompetens inom området fysiskt skydd i första hand knyts till FORTV. Med utgångspunkt i MSB:s roll och ansvar i det svenska krishanteringssystemet har utredningen också funnit det naturligt att myndigheten får ett ökat ansvar för att hålla samman kompetens i vissa frågor.

Enligt utredningens bedömning är dagens rätt splittrade struktur inte hållbar och effektiv för framtiden. Kritiska kompetensnivåer riskerar att underskridas. Utredningens förslag om förändring av nuvarande förhållanden bedöms bidra till att kritiska kompetensnivåer avseende fysiskt skydd upprätthålls och/eller att ekonomiska besparingar erhålls.

De förslag som utredningen lämnar är följande:

Forskning och utveckling

- Ett nätverk bör bildas för att samordna forskningsuppdragen rörande fysiskt skydd och för att säkerställa att forskningsresultat kommer hela statsförvaltningen tillgodo. Försvarsmakten, MSB, FORTV, SSM och FOI bör vara deltagare i detta nätverk som sammanhålls av MSB.
- Samverkan rörande internationella forsknings- och utvecklingsprojekt bör ske inom ramen för ovanstående nätverk.
- Försvarsmaktens forsknings- och utvecklingsuppdrag inom fysiskt skydd bör genomföras i nära samverkan mellan FORTV och FOI.

Anskaffning

- FORTV bör överväga att ha viss egen projekteringskompetens när det gäller kvalificerat fysiskt skydd.
- FORTV bör på affärsmässiga grunder erbjuda kompetens inom anskaffningsprocessen för kvalificerat fysiskt skydd till statliga och privata bolag.
- FORTV bör få en rådgivande roll mot övriga statliga myndigheter vid ny- och ombyggnation som inbegriper fysiskt skydd av olika slag. Ett tillägg i § 5 i Instruktion för Fortifikationsverket med följande lydelse bör införas: ”Myndigheten ska även lämna stöd och råd till övriga statliga myndigheter i frågor rörande fysiskt skydd”.
- MSB och FORTV bör samverka när det gäller risk- och sårbarhetsanalyser och i arbetet med utformningen av den nationella handlingsplanen för skydd av kritisk infrastruktur vad gäller frågor om fysiskt skydd.
- FORTV och Forsvarsbygg i Norge bör utveckla och fördjupa samverkansformerna.

Vidmakthållande

- FORTV bör erbjuda marknaden utbildning till certifierad drifttekniker för anläggningar med fysiskt skydd.
- MSB bör ge FORTV i uppdrag att handha kontrollen av stora skyddsrum.
- FORTV bör överta ansvaret för förvaltningen av länsstyrelsernas ledningsplatser.

Kompetensförsörjning

- En kvalificerad utbildning inom området fysiskt skydd bör etableras. Utbildningen bör omfatta samtliga intressenters behov. Berörda myndigheter bör samverka kring att etablera en sådan utbildning.
- FORTV bör etablera en allmän kortare utbildning inom området fysiskt skydd riktad mot offentlig förvaltning och näringsliv.

1. Inledning

Denna rapport består av fem avsnitt där det i avsnitt 1 framgår hur utredningen definierat de centrala begreppen och vilken kompetens som krävs i olika processteg. Avsnitt 2 tar upp den aktuella hotbilden för att i kapitel 3 beskriva hur olika aktörer hanterar denna hotbild och arbetar med fysiskt skydd som ett medel för att hantera dessa hot. I avsnitt 4 redogörs för vissa internationella jämförelser som utredning gjort och utredningen avslutas med avsnitt 5 som sammanfattar intrycken och ger förslag på åtgärder för att förbättra situationen.

1.1 Utredningens uppdrag

I regleringsbrevet för Fortifikationsverket 2010 ges följande uppdrag:

Fastigheter som kräver särskild skyddsteknik

Fortifikationsverket får i uppdrag att i samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utreda vilka behov och förutsättningar som finns för att skapa en sammanhållen kompetens för statliga fastigheter som kräver särskild skydds- och anläggningsteknik. Även kompetensbehov för de fastigheter som inte ägs av staten som kräver särskild skydds- och anläggningsteknik ska beaktas i utredningen. Uppdraget skall slutredovisas till regeringen (Finansdepartementet och Försvarsdepartementet) senast 17 maj 2010.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen inledde sitt arbete i januari 2010. Utredningen har skett på uppdrag av Fortifikationsverket (FORTV) och i samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Utredningen har två gånger redovisat utredningsläget för myndigheternas generaldirektörer.

En referensgrupp (bilaga 1) med representanter för FORTV, MSB, Försvarsmakten (FM), Post- och Telestyrelsen (PTS), Svenska Kraftnät (SvK), Länsstyrelsen i Uppsala län och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har knutits till utredningen. Gruppen har sammanträtt tre gånger och har diskuterat olika problemställningar kring utredningens uppdrag.

En stor del av utredningens arbete har bestått i att kartlägga hittillsvarande utveckling och nuläget avseende området fysiskt skydd i Sverige. Detta har huvudsakligen skett genom intervjuer. Ett antal möten har således genomförts med FORTV, MSB, FM, FOI, PTS, TeliaSonera, Rikspolisstyrelsen, Statens fastighetsverk, Strålskyddsmyndigheten, SvK, Säkerhetspolisen, Vattenfall, Utrikesdepartementet, Svensk handel och Näringslivets säkerhetsdelegation. Skriftligt underlag har inhämtats från Trafikverket och Kriminalvården.

Utredningen har tillsammans med Näringslivets säkerhetsdelegation haft ett seminarium om området fysiskt skydd. Utredningen har vidare haft ett möte med arbetsgruppen för säkerhet inom Kontanthanteringsrådet.

Utredningen har genomfört ett studiebesök hos Forsvarsbygg i Norge för att inhämta underlag om arbetsformer och samverkansformer samt för att diskutera kring organisation och verksamhetsformer.

Utredningen har haft samverkan med pågående fastighetsutredning ”Översyn av statens fastighetsförvaltning” (Dir. 2009:45).

Berörda myndigheter har haft möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast till rapport.

1.3 Utredningens utgångspunkter

I detta avsnitt redovisas utredningens utgångspunkter. Detta för att tydliggöra i vilket sammanhang utredningens resultat kan sättas in i. För att ringa in aktuella områden för denna utredning har utgångspunkten varit det som benämns samhällsviktig verksamhet. Vidare har den militära verksamheten ingått i denna utredning. Utredningen har också gjort vissa definitioner och avgränsningar som redovisas nedan.

1.3.1 Definitioner

I detta avsnitt definieras de centrala begreppen för denna utredning.

Skydds och anläggningsteknik
Begreppet skydds- och anläggningsteknik har diskuterats i utredningens referensgrupp, varvid slutsatsen blivit följande definition i denna utredning:

> **Kompetens för fastigheter som kräver särskild skydds- och anläggningsteknik** är förmågan att utveckla, anskaffa, vidmakthålla och avveckla ett fysiskt skydd för samhällsviktig- och militär verksamhet.

I detta resonemang har önskan varit att få fram en definition som är allmänt accepterad i berörda verksamheter och som aktörer känner sig bekväma med.

Fysiskt skydd
Fysiskt skydd definieras som tillträdesskydd och skydd avseende yttre påverkan.

Yttre påverkan kan exempelvis ske genom olika vapensystem. Ett sätt att skapa fysiskt skydd är att bygga rent fysiska hinder runt verksamhetens områden och lokaler eller mindre delar av den. Dessa fysiska hinder kan i sin yttre del bland annat bestå av stängsel eller staket. De inre delarna baseras på byggtekniska konstruktioner som exempelvis förstärkta betongväggar, ståldörrar eller galler. Förutom fysiska hinder räknas även tekniska installationer som larm och övervakningsutrustning in i det fysiska skyddet för att skapa ett komplett skydd.

Fastighet
En fastighet består av ett eller flera avgränsade områden på marken. Till en fastighet kan höra byggnader, skog, vatten m.m. All mark i landet är indelad i fastigheter och alla har en särskild beteckning inom kommunen (namn och nummer) t.ex. Berga 1:8 i Lyckeby kommun.

Ur jordabalken 1 kap § 1, 2 kap § 1:
Fast egendom är jord. Denna är indelad i fastigheter. En fastighet avgränsas antingen horisontellt eller både horisontellt och vertikalt. Om fastighetsbildning finns särskilda bestämmelser. Till fastighet hör byggnad, ledning, stängsel och annan anläggning som anbragts i eller ovan jord för stadigvarande bruk.

Begreppet fastighet ingår i uppdragsbeskrivningen men i denna utredning används begreppet samhällsviktig- och militär verksamhet istället för fastighet då utredningens inriktning är att det är verksamheterna som har behov av fysiskt skydd och inte fastigheten i sig själv.

Samhällsviktig verksamhet
I proposition prop. 2007/08:92 Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull, beskrivs samhällsviktig verksamhet som sådan verksamhet som uppfyller båda eller det ena av följande villkor:

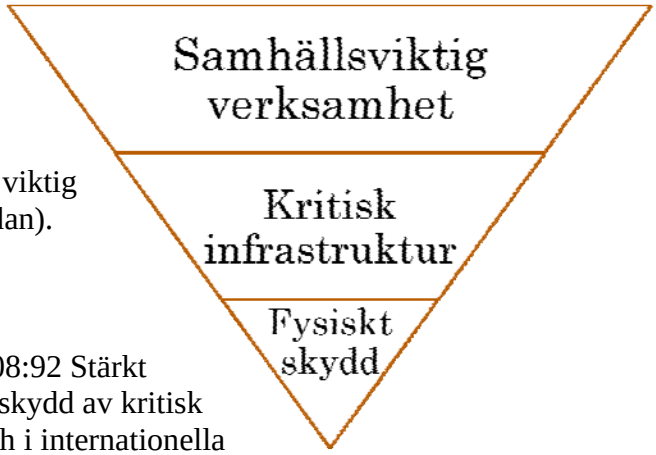
1. Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
2. Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället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

Den militära verksamheten ingår normalt inte i begreppet samhällsviktig verksamhet. Den militära verksamheten har emellertid ett stort behov av fysiskt skydd och Försvarsmakten är en viktig aktör inom detta område, varför utredningen använder begreppet samhällsviktig- och militär verksamhet.

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

För att tydliggöra vilken typ av fastigheter med statlig verksamhet och krav på skydd och säkerhet vi diskuterar i denna utredning kan nämnas följande exempel: polishus, ambassader, länsstyrelsernas ledningsplatser och Försvarsmaktens anläggningar.

Utöver detta finns ett antal fastigheter utanför statlig ägo som är i behov att fysiskt skydd för att stärka samhällets robusthet. Här kan nämnas kärnkraftverk, kommuners och landstings ledningsplatser och teleanläggningar.



Kritisk infrastruktur
Utifrån ovan förda diskussion kan kritisk infrastruktur sägas utgöra en delmängd av samhällsviktig verksamhet och finnas med som en viktig komponent inom flera samverkansområden (se nedan). Fysiskt skydd är i sin tur ett av flera medel för att åstadkomma robusthet.

Som det beskrivs i Regeringens proposition 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull, kan begreppet skydd av kritisk infrastruktur, som används framförallt inom EU och i internationella

sammanhang, till viss del kopplas till det arbete som bedrivs avseende samhällsviktig verksamhet i det svenska krisberedskapssystemet.

Skydd av kritisk infrastruktur syftar till att minska sårbarheter genom ett förberedande arbete, vilket skapar en bättre säkerhet i samhället. Frågan om skydd av samhällsviktig verksamhet handlar lika mycket om infrastrukturens robusthet som om att efter ett avbrott eller en störning ha förmåga att återställa funktionaliteten.

Inom ramen för det Europeiska Programmet för skydd av kritisk infrastruktur, definieras kritiskt infrastruktur som:
anläggningar, system eller delar av dessa belägna i medlemsstaterna som är nödvändiga för att upprätthålla centrala samhällsfunktioner, hälsa, säkerhet, trygghet och människors ekonomiska eller sociala välfärd och där driftsstörning eller förstörelse av dessa skulle få betydande konsekvenser i en medlemsstat till följd av att man inte lyckas upprätthålla dessa funktioner.

Principer för krishantering
Tre principer är centrala i det svenska samhällets krishanteringssystem: Ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också ska ha ansvaret under krissituationer. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets lokalisering och organisation så långt det är möjligt ska vara den samma såväl under fredstida, normala förhållande som under kris eller annan stor påfrestning. Närhetsprincipen innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

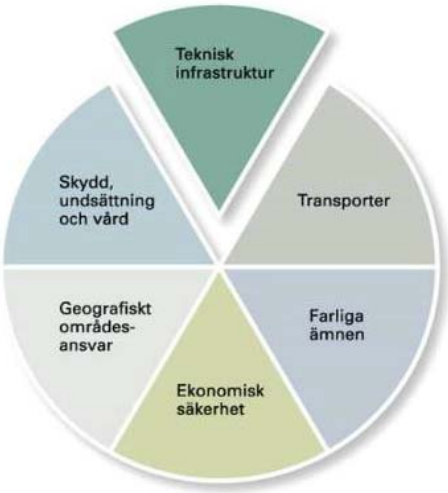
Samverkansområden
I syfte att komma fram till hur krisberedskapen inom ett område och mellan områden bör och kan stärkas har regeringen pekat ut ett antal ansvariga myndigheter. Dessa är indelade i olika grupper och varje grupp är ansvarig för krisberedskapen inom ett särskilt område, ett så kallat samverkansområde (SO).

De myndigheter som ingår i samverkansområdena anges i bilaga till förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Dessa har fått ett särskilt ansvar för att minska samhällets sårbarhet. Förutom de myndigheter som är utpekade i förordningen kan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) besluta att även andra myndigheter ska ingå eller stödja arbetet i samverkansområdena. De som för närvarande utifrån MSB:s beslut ingår är Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Lantmäteriet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Det är utifrån dessa samverkansområden som utredningen tagit sin utgångspunkt när det gäller att bedöma var det kan finnas ett behov av fysiskt skydd för verksamheterna.

Det finns för närvarande sex samverkansområden (SO):

- **Samverkansområde Teknisk infrastruktur (SOTI)**



Arbetar med att minska sårbarheten och reducera konsekvenserna av störningar inom bland annat:
- Elförsörjning
- Tele- och IT-system
- Distribution av gas
- Mediedistribution
- Kommunaltekniska försörjningssystem

Deltagande myndigheter är:
Elsäkerhetsverket, Energimyndigheten, Livsmedelsverket, MSB, Post- och telestyrelsen samt Svenska kraftnät.

- **Samverkansområde Transporter (SOTP)**

Syftar till att säkerställa en grundläggande transportverksamhet som tillgodoser samhällets behov i fredstida kriser och höjd beredskap.

Deltagande myndigheter är:
Trafikverket, Energimyndigheten och Sjöfartsverket

- **Samverkansområde Farliga ämnen (SOFÄ**)

Syftar till att samhället ska kunna förebygga risker och hot samt hantera inträffade händelser inom CBRN-området (farliga ämnen).

Deltagande myndigheter är:
Jordbruksverket, Kustbevakningen, Livsmedelsverket, MSB, Rikspolisstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten och Tullverket

- **Samverkansområde Ekonomisk säkerhet (SOES)**

Bidrar till att minska sårbarheterna i det finansiella systemet och verkar för att det finansiella systemet är robust och flexibelt nog för att minimera skador och konsekvenser av skador.

Deltagande myndigheter är:
Arbetsförmedlingen, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Riksgälden, Skatteverket och Tullverket

- **Samverkansområde Skydd, undsättning och vård (SOSUV)**

Syftar till att identifiera brister inom samhällets krisberedskap och föreslå åtgärder för att säkra att funktioner för skydd, undsättning och vård fungerar i kris.

Deltagande myndigheter är:
Kustbevakningen, MSB, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Transportstyrelsen och Tullverket

- **Samverkansområde Geografiskt områdesansvar (SOGO)**

Syftar till att stärka länsstyrelsens stödjande och samordnande roll inom det geografiska området och att stärka länken mellan lokala och regionala aktörer och den nationella nivån.

Deltagande myndigheter är:
Länsstyrelserna (21 st.), SKL och MSB

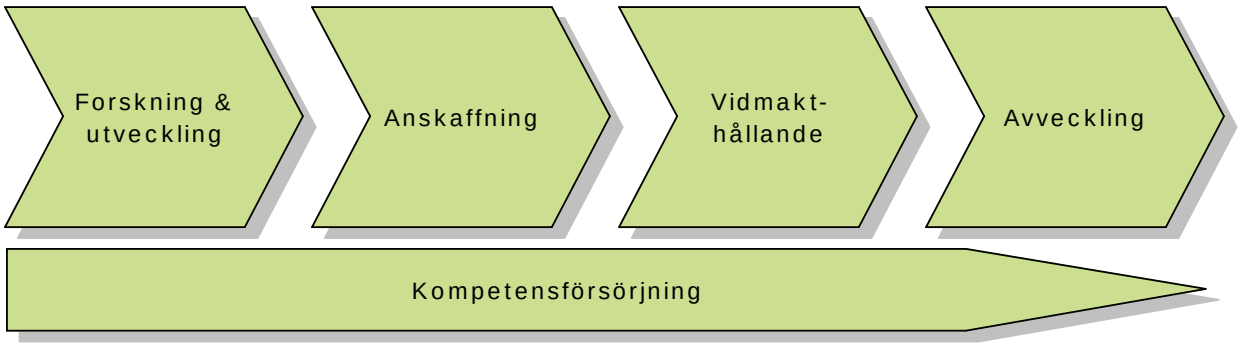
Säkerhetsskydd
Enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) ska staten, kommuner, landstingen samt vissa bolag och enskilda verksamheter som är av betydelse för rikets säkerhet ha det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter.

Med säkerhetsskydd avses skydd mot brott som kan hota rikets säkerhet, skydd av hemliga uppgifter som rör rikets säkerhet och skydd mot terrorism. Fysiskt skydd är en del av säkerhetsskyddet.

Säkerhetspolisen och Försvarsmakten är tillsynsmyndigheter för denna lagstiftning.

1.3.2 Processer

Det fysiska skyddet för olika verksamheter är i många fall mycket långsiktigt och ställer speciella krav. En tidsrymd på 30 år eller mer är inte ovanligt och omfattas av flera olika steg. För vissa verksamheter gäller också krav på sekretess i alla processteg. För att analysera behovet av kompetens inom fysiskt skydd har utredningen därför valt att utgå från följande processteg och beskriva särarten av kompetens som denna utredning har i uppdrag att titta på:



Verksamhetens krav, skyddsprinciper och skyddsfilosofier bör ligga till grund för genomförandet i de olika processtegen.

1. **Forskning och utveckling**
   Med forskning och utveckling avses i denna utredning olika typer av studier av hot och vapenverkan och deras effekter på olika typer av fysiskt skydd. Vidare handlar det om att utveckla skydd genom skyddskomponenter eller konstruktionsprinciper för att minimera verkan av dessa hot. I detta skede gäller i många fall sekretess, både vad avser inhämtat underlag (underrättelseinhämtning) som verkan och därmed tänkt skyddsteknik (jmf motmedel).

   Den speciella kompetens som krävs för detta är att kunna genomföra forskningen och att omsätta genomförd forskning till skyddstekniska produkter som kan hantera verkan.

2. **Anskaffning**
   Med anskaffning avses nyinvesteringar i byggnader eller anläggningar. Det kan vara nyproduktion eller ombyggnader och modernisering av befintliga byggnader.

   Den speciella kompetens som krävs i detta skede kan delas in i beställar- och utförarkompetens. Beställarkompetensen handlar främst om att kunna göra riskbedömningar och ta fram behovsunderlag, dvs. vara kravställare. Utförarkompetens handlar om att inom alla delmoment inom processen Anskaffning beakta och förstå hur erforderlig skyddsteknik får avsedd effekt i samverkan med övriga åtgärder samt vikten av bibehållet säkerhetsskydd.

3. **Vidmakthållande**
   Med vidmakthållande avses i denna utredning att sköta om, anpassa, underhålla och kontrollera det fysiska skyddet under hela dess livslängd.

   Den speciella kompetens som krävs i detta skede är framförallt specifik teknisk kunskap om de olika skyddstekniska lösningar som måste vidmakthållas genom åren.

4. **Avveckling**
   Med avveckling avses i denna utredning att avsluta verksamheter och ta bort funktionen av det fysiska skyddet.

   Den speciella kompetens som krävs i detta skede är framförallt miljökunskap. När en anläggning som innehåller hemliga skyddstekniska lösningar av olika slag inte längre behövs och beslut om avveckling skett börjar olika steg i ett avhemligande. När olika skydd, som finns och används i andra aktiva anläggningar tas bort, måste sekretess och säkerhetsskydd beaktas.

5. **Kompetensförsörjning**
   Att över en tidsperiod på mer än 30 år säkerställa teoretisk och praktisk kompetens kräver både utbildning och forskning samt genomförande av verkliga projekt för att bekräfta framtagna skyddstekniska konstruktioner. Utbildning, erfarenhet och praktik är grunden för kompetens.

2. Hotbild mot samhället

För att få en uppfattning om vilka behov som finns för fysiskt skydd av samhällsviktig- och militär verksamhet redovisas i det följande de utgångspunkter som statsmakterna angett.

I regeringens proposition 2008/09:140 Ett användbart försvar anges som en utgångspunkt för svensk säkerhetspolitik att ett enskilt militärt väpnat angrepp mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser och incidenter, som även inbegriper militära maktmedel kan dock också uppstå i vår region, och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas.

Försvarsmaktens operativa förmåga bör möta kraven på ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar för insatser i Sverige, i och utanför närområdet. Försvarsmakten ska kunna lämna stöd vid terroristattacker, kriser och katastrofer i samhället. De hot som Försvarsmakten bör kunna upptäcka och hantera inbegriper även kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära vapen (CBRN).

Mot denna bakgrund anger regeringen bl.a. att Försvarsmakten ska ha förmåga att skydda egen verksamhet och anläggningar.

I MUST Årsrapport Säkerhetstjänst 2008 redovisas att de främsta säkerhetshoten som riktas mot Försvarsmakten nationellt är främmande underrättelseinhämtning (spioneri och signalspaning) och kriminalitet. Kriminella grupper utgör det främsta hotet mot Försvarsmakten i Sverige där tillgreppsbrott är det vanligaste. I första hand är det vapen, ammunition och avancerad skyddsutrustning som är eftertraktat att komma över. I rapporten framhålls vidare att även terrorism måste medräknas som ett av de främsta säkerhetshoten med tanke på de konsekvenser som ett angrepp sannolikt skulle få. Vidare kan Försvarsmaktens övningsverksamhet och insatser nationellt och internationellt medföra ett överfört hot från terrorism mot Försvarsmakten. Vid de internationella insatserna varierar säkerhetshoten med de specifika förutsättningarna som finns i insatsområdet.

I rapporten Säkerhetspolisen 2008 redovisas bedömningar angående hoten mot Sverige. När det gäller terroristhot skiljer Säkerhetspolisen på attentatshot och verksamhetshot. Attentatshot innebär att individer eller grupper planerar att genomföra terrorattentat. I detta avseende bedöms hotbilden vara låg i Sverige. Däremot bedöms det finnas ett påtagligt verksamhetshot i Sverige. Med detta menas att det finns ett antal individer som planerar, stödjer eller finansierar terrorbrott i andra länder – och detta gör de från Sverige.

I proposition 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull anges som utgångspunkter för samhällets krisberedskap att hoten mot Sveriges säkerhet förändras och nya risker och utmaningar tillkommer ständigt. Nutida hot och risker är ofta komplexa och kan få konsekvenser för flera samhällssektorer. Hoten kan också vara mer eller mindre synliga och förutsägbara. Ofta stoppas de inte heller av nationsgränser. Det är därför viktigt att ha beredskap för det oväntade. Klimatförändringar, organiserad brottslighet, epidemier, epizootier, naturkatastrofer och terrorism redovisas som exempel på hot mot samhällets säkerhet. Enligt förordningen (2006:492) om krisberedskap och höjd beredskap ska enligt 9§ varje myndighet i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

I proposition 2009/10:87 lämnade regeringen förslag till en ny skyddslag. Förslaget hade föregåtts av en offentlig utredning Skyddet för samhällsviktig verksamhet (SOU 2008:50). Regeringen konstaterar att sedan den nuvarande lagens tillkomst har genomgripande omvärldsförändringar skett vilket skapat stabilitet i mellanstatliga relationer, samtidigt som hotet från internationell terrorism och andra antagonistiska hot från icke-statliga aktörer vuxit sig starkare. Utredningens liksom regeringens slutsats är emellertid att det finns goda skäl att i en ny skyddslag behålla skyddsändamålen sabotage, terroristbrott och spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. Som ett nytt skyddsändamål föreslås skydd mot brottsliga angrepp i form av grovt rån. Som nya skyddsobjekt föreslås byggnader, andra anläggningar och områden för Sveriges försörjning med sedlar och mynt, verksamhet till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet (polisen), samt verksamhet som bedrivs inom kriminalvården.

I sammanhanget kan noteras att regeringen har tagit bort rätten att föreskriva om särskilda skyddsåtgärder i form av tekniska arrangemang eller byggnadstekniska skyddsåtgärder för ett skyddsobjekt. Denna regel har i praktiken inte utnyttjats. Regeringen framhåller att de verktyg som skyddslagstiftningen erbjuder bara utgör en del av det värn som behövs. Det åligger t ex den aktör som bedriver kontanthanteringsverksamhet att upprätthålla ett fullgott skydd och förebygga angrepp genom att tillgodose att tillräcklig bemanning finns, att säkerhetsrutiner utarbetas och följs och att andra nödvändiga åtgärder vidtas.

Regeringen har den 14 april 2010 uppdragit åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att ta fram en nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet. Frågor som strategin ska omfatta är bland annat en tydligare definition av de centrala begreppen samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur. Vidare ska strategin ge en långsiktig vision som vägledning för arbetet, vilka prioriteringar som bör göras och vilket mervärde det innebär för inblandade aktörer. Vilken verksamhet som bör betraktas som samhällsviktig bör analyseras och uppdateras kontinuerligt. Uppdraget ska inte påverka ansvarfördelningen mellan berörda myndigheter.

3. Nuvarande aktörer, ansvar och roller

Det militära försvaret har historiskt varit och är fortfarande om än i mindre omfattning ett viktigt område när det gäller fysiskt skydd. Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan har varit eller är viktiga aktörer inom detta område. Försvarsmakten är den enskilt största beställaren av tjänster avseende fysiskt skydd i Sverige.

3.1 Försvarsmakten

Försvarsmaktens (FM) uppgift är att förebygga och hantera konflikter och krig, ytterst genom väpnad strid. Försvarsmakten ska enskilt och tillsammans med andra länder, myndigheter och organisationer och med tydligt insatsfokus;

- försvara Sverige, värna svenska intressen och främja säkerheten genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och globalt
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna Sveriges suveränitet och nationella intressen i områden utanför detta
- med befintliga förmågor och resurser vid behov bistå övriga samhället

När det gäller att skapa ett visst materielsystem/fysiskt skydd så genomförs detta genom att FM samordnar helheten avseende förband, materiel och det fysiska skyddet. Detta sker genom att man för respektive system/objekt genomför följande delar;

- inom förbandsprocessen tar man fram en taktisk, ekonomisk, organisatorisk målsättning (TOEM)
- inom materielprocessen tar man fram en teknisk, taktisk, ekonomisk målsättning (TTEM)
- inom fysiskt skydd-processen tar man fram ett behovsunderlag (BU)

BU bygger på TOEM och TTEM och anger bl.a. kravet på fysiskt skydd. Detta underlag sänds till FORTV (fastighetsägaren) för att denne ska kunna tillgodose FM med rätt anläggning (fysiskt skydd).

Kopplat till ovanstående processer genomförs bl.a. analys av verksamhetens behov och av skyddsprinciper. Vidare genomförs risk- och sårbarhetsanalyser samt säkerhetsanalyser.

Till ovanstående dokument kopplas även de operativa krav som FM ställer på anläggningarna över tiden under vidmakthållandeskedet.

Inom FM styrs verksamheten från högkvarteret (HKV) och där främst genom insatsledningen (INS) och produktionsledningen (PROD). Insatsledningen anger vilka behov av materielsystem och fysiskt skydd som finns, samt vilka verksamhetskrav dessa system ska tillgodose på olika platser både i och utanför Sverige.

Produktionsledningen omvandlar dessa krav till behovs- och förfrågningsunderlag till Försvarets materielverk (FMV) och FORTV, som omsätter detta till anskaffning, vidmakthållande och avveckling. Till viss del har dock HKV egen kompetens avseende fysiskt skydd, kopplat till genomförande av mindre projekt med kort varaktighet, som sker runt om i världen.

Till HKV:s stöd för att genomföra verksamheten finns freds- och insatsförbanden samt en anläggningsenhet vid ett av fredsförbanden med personal utbildad specifikt inom området

anläggnings- och skyddsteknik (fysiskt skydd). Denna enhet genomför de olika centrala inriktningarna, som är nedbrutna på olika aktiviteter kopplat till specifika objekt/verksamhets-områden, som ges av HKV (INS och PROD).

Inom FM är det främst fortifikationsofficerare som har kompetens att hantera ärenden kopplat till fysiskt skydd. Det kan konstateras att det är ett antal år sedan utbildningen av dessa lades ner och detta har inneburit att antalet fortifikationsofficerare har minskat och närmar sig nu en kritisk nivå. FM har under år 2009 genomfört en kompetensinventering och en kompetensbehovsanalys och arbetar för närvarande tillsammans med Norge och Finland för att åter uppta en utbildning inom området. Totalt bedömer FM ett framtida behov av personal med kompetens inom området anläggnings- och skyddsteknik (fysiskt skydd) till ca 40 personer i olika roller inom FM.

Sammantaget konstaterar FM att det finns ganska stora brister i den samlade kompetensen rörande fysiskt skydd inom den militära sektorn både kopplat till beställare och utförare. FM framhåller också vikten av att inse skillnaden mellan byggnation och vidmakthållande av ”vanliga” byggnader, ”vanliga” byggnader med visst skydd samt mer kvalificerade skyddade anläggningar.

3.2 Fortifikationsverket

Fortifikationsverkets (FORTV) uppdrag är att förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål. Verket ska också på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva fast egendom. Myndigheten ska bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor. FORTV är en av landets största fastighetsägare och den största kunden är Försvarsmakten. Verket har cirka 700 anställda och förvaltar cirka 3,1 milj. kvm lokaler och cirka 7 000 försvarsanläggningar.

För att få en historisk referens kan konstateras att Utredningen om lednings- och myndighets-organisationen för försvaret (LEMO) föreslog att dåvarande Fortifikationsförvaltningens resurser för projektering av befästningar, markanläggningar och byggnader skulle brytas loss och Confortia bildades således. LEMO föreslog också att resurserna avseende tillämpad forskning och studier inom området fortifikatoriskt skydd skulle inordnas i dåvarande FOA (nuvarande FOI). Regeringen föreslog för riksdagen att Fortifikationsverket (FORTV) skulle inrättas den 1 juli 1994 och de ovan nämnda förändringarna genomfördes.

Samtidigt med LEMO genomfördes Utredningen avseende förvaltning av försvarsfastigheter (FÖFA) för att förtydliga Fortifikationsverkets ansvar. Intressant för denna utredning var att FÖFA föreslog att verksamheten i stor omfattning skulle bygga på att köpa tjänster. Exempelvis projektering skulle köpas av Confortia och på marknaden. Samtidigt föreslogs att egna resurser skulle koncentreras till nyckelkompetenser för ledning och styrning av verksamheten och att kompetenser av specialkaraktär som inte med säkerhet kan upphandlas på marknaden över tiden skulle finnas i FORTV.

Det kan konstateras att den statliga fastighetsreformen splittrade FORTV:s förmåga att utveckla, anskaffa, vidmakthålla och avveckla ett fysiskt skydd för försvarets anläggningar. Forskningsresurserna överfördes till dåvarande FOA, projekterings- och konstruktionskompetens övergick i Confortia och fortifikatörerna och fortifikationsingenjörerna fördelades mellan FORTV och FM. Kvar i FORTV blev en ganska modest fortifikatorisk kompetens. Det var främst en beställarkompetens som kvarstod.

Samtidigt kan konstateras att FORTV under början av 2000-talet började närma sig en mer civil marknad och en mer allmänt inriktad skydds- och säkerhetsteknisk verksamhet. Detta fortsatte utvecklas och år 2006 inrättades Kompetenscentrum för skyddsteknik i verket. Ambitionen var att säkerställa Sveriges behov av kompetens inom området bibehölls och utvecklades.

Centrum för Skyddsteknik är FORTV:s resurs inom området skydds- och anläggningsteknik. Verksamheten har till uppdrag att utveckla, anskaffa, och förvalta anläggningar. Inom avdelningen finns en stab, tre stycken Anläggningsenheter som är geografiskt organiserade i landet, en Teknikenhet som har ansvar för anläggningsutveckling och ägarrelaterad utveckling, en Projektledningsenhet som har ansvar för anskaffningsprocessen samt en Analys och kontrollenhet som har till ansvar att kontrollera att anläggningarna uppfyller de funktionskrav som kunden ställer. I staben finns också en marknadschef som har ansvaret för den nationella försäljningsverksamheten inom verksamhetsområdet skydd och anläggningsteknik. När det gäller vidmakthållande av anläggningar så köps denna internt av driftpersonal som organisatoriskt är placerade i verkets öppna verksamhet. När det gäller ny- och ombyggnadsprojekt har FORTV egna projektledare, men projekteringskompetens köps på marknaden. Totalt har Centrum för skyddsteknik för närvarande 51 st. medarbetare. Kompetens och ansvar avseende avveckling, omvandling till nya ändamål och avyttring återfinns inom Markavdelningen.

År 2007 ändrades instruktionen för Fortifikationsverket enligt följande:
”Myndigheten ska bedriva fortifikatoriskt utvecklingsarbete så att kompetens för det svenska samhällets behov inom skydds- och anläggningsteknik kan utvecklas och säkerställas.” (§5)

I 6 § står att myndigheten därutöver på uppdrag av Försvarsmakten ska lämna underlag för inriktning av och genomföra utvecklingsprojekt avseende skydds- och anläggningsteknik.

Enligt 7 § i instruktionen framgår att myndigheten har inom sitt verksamhetsområde rätt att bedriva uppdragsverksamhet.

I regleringsbrevet 2010 har FORTV uppdraget att genom samverkan bidra till att det svenska samhällets behov av skydds- och anläggningsteknisk kompetens säkerställs.

FORTV har således både i instruktionen och i regleringsbrevet uppdrag avseende skydd och säkerhet, som sträcker sig utöver de fastigheter verket förvaltar och som medför ett bredare samhällsansvar.

Utöver ovanstående uppdrag ska FORTV utgöra ett stöd till samhällets krisberedskap genom beslutet av MSB att FORTV ska stödja arbetet i samverkansområdena. Därmed kan konstateras att FORTV utgör en del i det svenska krishanteringssystemet.

FORTV verksamhet avseende militära anläggningar och civila objekt framgår av följande tabeller:

Militära anläggningar, volymer

Hyresintäkter (Mkr)	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Uthyrning förvaltning och drift till Försvarsmakten	327	328	313	290	266	254	241	230	220	210	205	200	195	190
Investeringar (Mkr)	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Investeringar till Försvarsmakten	90	135	100	61	95	106	105	120	200	220	140	140	140	140
Avveckling (Mkr)	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Kostnader för avveckling (Mkr)	105	146	151	146	105	97	96	112	120	110	100	60	50	0

Av tabellen ovan kan man utläsa en betydande minskning av det bestånd som kräver skydds- och anläggningsteknik. Minskningen är till dags dato ca 100 mkr och kommer fram till 2014-2015, då avvecklingen bedöms vara klar, minska med ytterligare ca 40 mkr.

Avveckling av befästningsanläggningar kan ses i den intäktsminskning som anges under hyresintäkter. Eftersom investeringarna är direktavskrivna finns en direkt koppling mellan hyresintäkt och den pågående avvecklingen.

Civila objekt, volymer

Hyresintäkter (Mkr)	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Uthyrning förvaltning och drift till civila kunder som har krav på fysiskt skydd	9	3	5	4	9	13	26	28	38	44	48	50	52	52
Investeringar (Mkr)	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Investeringar till civila	-	-	8	-	7	-	-	25	20	15	10	10	10	10

FORTV bedriver utveckling inom det området fysiskt skydd inom uppdraget anläggningsutveckling och ägarrelaterad utveckling. Den skyddstekniska utvecklingen som idag bedrivs inom FORTV (anläggningsutveckling och ägarrelaterad utveckling) är starkt beroende av kunden Försvarsmakten och dess behov av utveckling. Den del av hyresintäkterna från Försvarsmakten som avser finansiering av ägarrelaterad utveckling/verksamhet kommer sannolikt att reduceras i takt med minskat slutet bestånd, vilket kan få konsekvenser för kompetensförsörjning/uppbyggnad inom det skydds- och anläggningstekniska området.

Anläggningsutveckling genomförs på uppdrag av FM (HKV PROD INFRA). Uppdraget är treårigt (2008-2010) och tillgängliga resurser är 7.5 milj. kr per år. Detta sker idag till största delen genom nära samarbete med Totalförsvarets forskningsinstitut och andra för att få kunskap och kännedom om nya vapen och vapenverkan för att FORTV ska kunna utveckla skydd genom skyddskomponenter eller konstruktionsprinciper för att minimera verkan av dessa hot. I detta tidiga skede gäller mycket hög sekretess, både vad avser inhämtat underlag som verkan och därmed tänkt skyddsteknik. FORTV:s del i detta är att kunna omsätta genomförd forskning till skyddstekniska produkter som kan hantera verkan.

3.3 Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) är ett forskningsinstitut inom försvar och säkerhet. Myndigheten är uppdragsfinansierad. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling och studier. År 2009 var antalet anställda cirka 950 personer varav 800 forskare. Omsättningen låg på 1,1 miljarder kronor och den uppdragsfinansierade andelen var 91 procent.

Inom området fysiskt skydd av anläggningar och andra byggda objekt omfattar uppdragen i första hand experimentella och numeriska studier av vapenverkan och den därtill kopplade responsen hos målet.

Forskningsresurser inom området fördes år 1994 över från dåvarande Fortifikations-förvaltningens forskningsbyrå till FOI. Denna grupp bildade då tillsammans med FOI:s avdelning för konventionell vapenverkan, inkl brand mot civila byggnader, en institution på Botele Udd i Märsta och omfattade då cirka 20-25 personer. Det var då en omfattande verksamhet med fullskalig testverksamhet och med en bred kompetens inom flera områden. Verksamheten bedrivs numera på Grindsjön och omfattar cirka 10 personer.

Idag utgör området en del av FOI:s totala verksamhet inom vapenverkan och skydd. Verksamheten är i huvudsak inriktad mot skydd av camper utomlands, andra anläggningar och byggda objekt vid internationella insatser samt risker med och skydd av ammunitionslager. Uppdragen mot den civila sektorn ligger främst inom transport och hantering av farligt gods, skydd mot terror- och sabotage samt skydd mot inbrott. Fortfarande sker en omfattande verksamhet med storskaliga försök på bland annat Älvdalens skjutfält och denna kompetens anses unik i omvärlden.

Kunderna inom den militära sektorn är framförallt FM och FORTV. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anlitar FOI för vissa försök och det utförs riskanalyser åt myndigheter och näringslivet. FOI bedriver också internationella samarbeten inom detta område.

Forskningsintäkter och antal sysselsatta

Intäkter (Mkr)	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Forskning relaterat till fysiskt skydd	20	15	20	18	15	13	12	12
Sysselsatta (Antal)	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Antal sysselsatta med forskning relaterat till fysiskt skydd av anläggningar	15	15	14	13	12	11	10	10

3.4 Försvarshögskolan

Försvarshögskolan har funnits i sin nuvarande form sedan år 1997. Försvarshögskolans uppgift är att bidra till nationell och internationell säkerhet genom forskning och utbildning. Forskningen bedrivs inom delvis unika kunskapsområden och sprids därefter vidare till övriga samhället och även utanför Sveriges gränser.

Försvarshögskolan utbildar militära och civila ledare, nationellt och internationellt och utbildningarna på Försvarshögskolan ges inte av någon annan högskola i Sverige.

FHS har tidigare bedrivit utbildning inom fortifikatoriska området. Den högre utbildningen på två år till fortifikationsofficerare upphörde år 1996 och den kortare fackutbildningen upphörde år 1999.

När det gäller utbildningar inom fysiskt skydd så bedrivs det idag inga sådana i Försvarshögskolans regi.

Den civila sektorn har också historisk haft en betydande verksamhet avseende fysiskt skydd. Utifrån de tidigare beskrivna samverkansområdena har en kartläggning gjorts för att konstatera vilka aktörer inom den civila sektorn som kan vara aktuella att titta närmare när det gäller behov av fysiskt skydd för verksamheten. Nedan beskrivs dessa aktörer och deras arbete med fysiskt skydd.

3.5 Utrikesförvaltningen

Utrikesdepartementet (UD) och utlandsmyndigheterna, vilka inkluderar ambassader, representationer, delegationer och konsulat, utgör tillsammans utrikesförvaltningen. UD har cirka 1 300 anställda av vilka cirka 590 arbetar på utlandsmyndigheterna. Till detta kommer cirka 1 200 lokalt anställda personer. Inom hela utrikesförvaltningen arbetar totalt cirka 2 500 personer.

Inom UD ställer Sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap (SSSB) kraven på det fysiska skyddet för de svenska utlandsmyndigheterna. En lokal hotbedömning görs för varje aktuellt fastighetsärende. Fastighets- och logistikenheten inom UD svarar för att fysiskt skydd kommer till stånd i de fastigheter som utlandsmyndigheterna disponerar. I de fastigheter som förhyrs svarar enheten själv för skyddsåtgärderna med egen kompetens eller med utnyttjande av konsulter. Enheten ger också ut riktlinjer för hur skyddet ska utformas. För de fastigheter som ägs av svenska staten, som byggs och förvaltas av Statens Fastighetsverk, ställer UD som brukare krav på det fysiska skyddet. När Statens Fastighetsverk arbetar med dessa frågor utnyttjas i stor utsträckning konsulter. Cirka hälften av UD:s fastigheter är inhyrda och cirka hälften statligt ägda. Låneramsbudgeten för år 2010 är ca 90 milj.kr. varav ca 70 % utgör byggprojekt. I ett normalår avdelas ca 7 till 9 milj.kr. för säkerhetsåtgärder.

3.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bildades den 1 januari 2009. MSB bedriver verksamhet i Stockholm, Karlstad och Kristinehamn, samt vid utbildningsplatserna i Sandö och Revinge. Cirka 920 personer var under år 2009 anställda vid MSB. Inom MSB är det främst enheten för ledningssystem och beslutsstöd i Karlstad som ansvarar för frågor rörande fysiskt skydd.

MSB:s uppgift är att utveckla och stödja samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser. Anslag 2:4 Krisberedskap omfattade år 2009 ca 1,5 miljarder kronor och delas ut till kommuner och landsting, myndigheter och länsstyrelser för att stödja krisberedskapsarbetet. I propositionen "Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull (prop. 2007/08:92)" angav regeringen att anslaget 2:4 Krisberedskap ska användas för särskilda satsningar som ligger utöver varje myndighets ansvar för att säkerställa att samhällsviktig verksamhet kan bedrivas även vid allvarliga händelser eller vid kriser.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2010 angett nya villkor för tilldelning av medel från krisberedskapsanslaget. Verksamhet som bedöms omfattas av ansvarsprincipen bör enligt MSB fasas ut från anslag 2:4 Krisberedskap under en kortare övergångsperiod. MSB bedömer att detta bör vara möjligt till utgången av 2012. Kostnader för drift och underhåll bör kunna fasas ut omedelbart. I linje med detta ska åtgärder för att upprätthålla en tillräcklig förmåga vid allvarliga händelser och kriser finansieras inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet.

Inom MSB:s egen verksamhet är det främst skyddsrum och ledningsplatser som har koppling till de frågor om kompetens avseende fysiskt skydd som utredningen har att beakta.

Skyddsrum
Skyddsrum är till för att ge befolkningen ett fysiskt skydd i krig. De är konstruerade för att kunna skydda mot alla de stridsmedel som kan tänkas komma till användning. Skydd ges mot såväl stötvåg och splitter som gasbeläggning, biologiska stridsmedel, brand och joniserande strålning. I Sverige finns drygt 65 000 skyddsrum med tillsammans ungefär sju miljoner skyddsplatser. Dessa skyddsrum finns spridda i den vanliga bebyggelsen och används i fredstid av respektive fastighetsägare som helt vanliga lokaler.

År 2006 kom en ny skyddsrumslag (SFS 2006:545) och ett syfte var att koncentrera skyddsrumskompetensen och ansvaret till en enda myndighet och därigenom säkerställa att tillräckliga tekniska lösningar kan tillhandahållas genom en fortlöpande forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Detta var också ett sätt för staten att försäkra sig om tillförlitligheten i den mycket stora investering man genom åren gjort genom att bygga skyddsrum. Samtidigt med ny lagstiftning infördes nya regler i plan- och bygglagen. När ett projekt rör en befintlig byggnad ska byggnadsnämnden kontrollera om byggnaden innehåller ett skyddsrum. Om så är fallet ska en certifierad sakkunnig yttra sig.

I samband med att riksdagen beslutade om den nya skyddsrumslagen uttalade försvarsutskottet (2005/06: FöU9) att skyddsrumsbyggande i princip upphört, men att det även fortsättningsvis ska finnas en lagstiftning som reglerar såväl hanteringen av befintliga skyddsrum som produktion av nya skyddsrum. Enligt utskottet är det skyddsrumsbestånd som finns idag en resurs som ska bevaras och kontrolleras för att i framtiden, om det skulle uppstå ett behov av fysiskt skydd i krig, kunna användas för sitt ändamål.

MSB har ansvar för att upprätthålla ett nationellt register över alla skyddsrum i Sverige.

MSB har uppdraget att genom kontroller se till så att beståndet av skyddsrum vårdas och vidmakthålls på en sådan nivå att skyddsförmågan inte försämras. Det är respektive fastighetsägare som har underhållsansvaret och om en kontroll visar på brister så blir ägaren ålagd att åtgärda dessa. För vissa åtgärder betalas statlig ersättning och för andra måste ägaren stå för kostnaden själv.

För att genomföra kontroller har MSB ett system med certifierade kontrollanter och sakkunniga. Dessa utbildas av MSB med tredagars kurs med tentamen. I dagsläget finns ca 110 kontrollanter och 90 sakkunniga som är certifierade av MSB. Båda kategorierna är behöriga att kontrollera skyddsrum och de sakkunniga är dessutom behöriga att utfärda godkännandeintyg över utförda konstruktionsåtgärder i skyddsrum. Inom MSB är det sex personer som administrerar cirka 3 000 skyddsrumsärenden med cirka 10 000 myndighetsbeslut.

Under år 2009 medverkade MSB till att landets skyddsrumstillgångar vidmakthölls genom kontroll av 2 359 st. skyddsrum. MSB genomförde också skyddsrumstillsyn av 2 500 st. skyddsrum, en förenklad variant av kontroll. Avveckling av skyddsrum sker om det finns särskilda skäl till detta, och under året avvecklades 172 st. skyddsrum.

MSB tar även fram en rad olika dokument som ska stötta kontrollanter, sakkunniga och fastighetsägarna i vidmakthållandet av skyddsrum.

Kunskapssäkringen inom MSB sker främst med hjälp av externa konsultföretag, genom samarbete med Chalmers och aktivt arbete i den så kallade verkansgruppen. Egen kompetens rörande fysiskt skydd utgörs av chefen för skyddsrumsverksamheten.

Kostnader (Mkr)	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Kostnader för kontroll- och utveck-lingsverksamhet	36,3	28,0	29,5	32,8	28,5	27,3
Förvaltningskostnader	1,2	1,3	2,0	3,4	4,0	4,1
Bidrag (Mkr)	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Bidrag för åtgärder	2,7	5,5	3,4	3,1	2,4	1,2

I en skrivelse till regeringen den 30 mars 2010 har MSB konstaterat att skyddsrumsverksamheten inte uppfyller de nya finansieringsprinciperna för beredskapsanslaget. Innan en överföring till annan kan ske bör dock den framtida ambitionsnivån utredas och ny finansiering säkerställas, enligt MSB.

Ledningsplatser
MSB ska bidra till och stärka ledningsförmågan på lokal, regional och nationell nivå för de aktörer som ska leda, samverka och informera vid allvarliga olyckor och kriser. Detta görs genom teknisk rådgivning och ekonomiska bidrag. De områden som omfattas är följande:

- På lokal nivå stödja kommunerna vid produktion av räddningscentraler och kommunala ledningsplatser samt stödja med teknisk rådgivning och information avseende säkerhet och robusthet i kommunalteknisk försörjning
- På regional nivå förvalta och utveckla länsstyrelsernas ledningsplatser och förvalta de statligt ägda analoga länsradiokommunikationsnäten
- På regional och lokal nivå stödja landstingen vid produktion av regionala ledningsplatser inklusive ledningsplatser vid akutsjukhusen och ge stöd avseende akutsjukhusens robusthet och tekniska försörjningssäkerhet (SSIK - Sjukvårdens säkerhet i kris)
- På central nivå stödja med teknisk rådgivning och utarbeta förslag på tekniska åtgärder för uppbyggnad av myndigheternas ledningsplatser
- Förvalta, utveckla och vara sammanhållande för svenska myndigheter gällande det säkra myndighetsnätet SGSI (Swedish Government Secure Intranet)
- Stödja samhällets aktörer i frågor som rör Försvarets telenät (FTN)

När det gäller dessa områden är det främst räddningscentralerna och länsstyrelsernas ledningsplatser som har koppling till frågor rörande fysiskt skydd.

På lokal nivå ges stöd till kommunala ledningsplatser som iordningsställs i ordinarie verksamhetslokaler, vanligen i kommunhuset. Dessa lokaler bedöms inte i dagsläget kräva något fysiskt skydd i den bemärkelsen som denna utredning utgår ifrån. Oftast blir frågan om utökat fysiskt skydd aktuell vid ny- eller ombyggnad av lokaler och detta förekommer sällan när det gäller de kommunala och landstingsledningsplatser.

Merparten av räddningscentralerna i Sveriges kommuner bedöms vara tillfredsställande medan ett mindre antal saknar en acceptabel räddningscentral. Vid nybyggnad av en räddningscentral görs en lokal bedömning av MSB, Länsstyrelsen och kommunen om behovet av fysiskt skydd och skydd mot joniserad strålning. Hur byggnationen ska genomföras regleras av handböcker utgivna av MSB. MSB ansvarar enbart för åtgärder vid nybyggnation och inte för uppföljande kontroller. Anslaget som MSB har för denna verksamhet omfattade år 2009 44 milj. kr.

Länsstyrelsernas ledningsplatser
Sveriges 21 länsstyrelser har skyddade ledningsplatser för att kunna utföra sin roll som geografiskt områdesansvarig på regional nivå. MSB driver och förvaltar, samt utvecklar ledningsplatserna och deras tekniska funktioner. MSB hyr lokalerna men äger de speciella installationer som behövs för funktionen.

MSB driver inte denna verksamhet med egen personal, utan upphandlar dessa tjänster från olika privata företag för respektive ledningsplats. MSB genomför kontroller med hjälp av samma certifierade sakkunniga som kontrollerar skyddsrummen. Den ekonomiska omfattningen uppgår till cirka 15,5 milj. kr. per år.

MSB har i skrivelse till regeringen den 30 mars 2010 föreslagit att länsstyrelserna enligt ansvarsprincipen bör ta ansvar för sina ledningsplatser. Finansieringsansvaret bör därför överlämnas till respektive länsstyrelse så fort som möjligt.

3.6 Kriminalvården

När det gäller kriminalvården är den främsta orsaken till fysiskt skydd att hålla personer kvar innanför detta skydd. Dock krävs ett yttre fysiskt skydd för att minimera påverkan utifrån. Det är framförallt Specialfastigheter AB, som idag förvaltar 58 anstalter, som uppför detta fysiska skydd och Kriminalvården som är beställare.

3.7 Polisen

Polisen ska förebygga brott, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, bedriva spaning och göra brottsutredningar. Rikspolisstyrelsen (RPS) är den centrala förvaltnings- och tillsynsmyndigheten för polisen. RPS:s huvuduppgifter är att utöva tillsyn över polisen och verka för planmässighet, samordning och rationalisering.

Varje län utgör ett polisdistrikt. Inom varje polisdistrikt finns en polismyndighet totalt 21 stycken, som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. När det gäller frågor om fysiskt skydd av polisens lokaler har de 21 polismyndigheterna själva ansvar för denna fråga. Till stöd finns inom RPS en Fastighetssektion som hjälper till med övergripande lokalfrågor inom hela polisen. De stödjer polismyndigheterna i lokalfrågor, säkerhetsfrågor och säkerhetsskyddsfrågor. Enligt interna föreskrifter ska kontakt tas med Fastighetssektionen vid mer omfattande om- eller nybyggnationer.

Staben på RPS har som huvuduppgift att ansvara för ledning och samordning av RPS verksamhetsskydd samt utveckla och stödja Polisens verksamhetsskydd. Inom ramen för uppdraget har ett antal handböcker getts ut som vägledning varav en behandlar ”Skydd av Polisens lokaler”. Handboken ska vara ett stöd i polismyndigheternas förebyggande säkerhetsarbete och skapa en samsyn inom hela Polisen. Handboken beskriver övergripande

åtgärder för att utforma ett fysiskt skydd av lokalerna för att skydda polisens verksamhet och tillgångar.

Inom Polisen finns det olika behov av fysiskt skydd beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs. Verksamheterna delas in i olika nivåer. Utifrån dessa nivåer anges behovet av fysiskt skydd. I handboken hänvisas till viss del till Svenska Stöldskyddsföreningens norm SSF 200. Stöldskyddsföreningen samverkar med bl.a. Polisen i sitt brottsförebyggande arbete.

Inom fysiskt skydd har Polisen god säkerhetskompetens när det gäller planering av verksamheten, lås, larm och säkerhetsskyddade upphandlingar, men brister i resurser och kompetens som rör projektering konstruktion och utveckling av fysiskt skydd. Till detta används konsulter. Polisen uppger att de saknar en samtalspartner inom staten i dessa frågor. Framförallt saknas kompetens att säkra det fysiska skyddet och följa upp att det hanteras på ett vederbörligt sätt i projekten. Polisen anser att det är viktigt att säkra upp beställarkompetens inom fysiskt skydd inom staten för att inte bli för beroende av fristående privata konsulter.

Då Polisen inte själva äger sina lokaler/fastigheter måste fysiska skyddsåtgärder alltid konfirmeras hos fastighetsägaren inom rådande hyresförhållande. Detta har ibland varit ett problem eftersom många hyresvärdar kan vara oförstående till åtgärder. För att skydda sin verksamhet överväger Polisen normalt alltid möjligheten att klassa sina byggnader som skyddsobjekt. Fastighetsägarens samtycke måste alltid finnas vid en sådan klassning.

3.8 Post och Telestyrelsen

Post- och Telestyrelsen (PTS) är den myndighet som bevakar områdena elektronisk kommunikation och post i Sverige. Begreppet elektronisk kommunikation innefattar telekommunikationer, IT och radio. PTS bildades år 1992. Ett av PTS fyra övergripande mål är säker kommunikation. Grundläggande för ett IT- samhälle är att infrastrukturen, näten och knutpunkterna fungerar och är skyddade mot avbrott, sabotage och andra incidenter. Detta har bl.a. inneburit att PTS varit med och finansierat skyddade bergrum för telenätens och Internets viktigaste knutpunkter. Nätsäkerhetsavdelningen ansvarar för PTS arbete med robust kommunikation. Flera personer inom Nätsäkerhetsavdelningen arbetar delvis med frågorna men främst ligger uppdraget på Enheten för robust kommunikation med 6 st. medarbetare.

Beredskapsåtgärder finansieras genom en särskild beredskapsavgift som erläggs av operatörer med en årsomsättning av minst 30 milj.kr. Beredskapsavgiftens storlek fastställs av regeringen och är för år 2010 100 milj.kr. Härutöver tilldelas PTS anslag via MSB, medel som varierat under åren, och under år 2010 uppgår till 35 milj.kr.

PTS har lagt fast en strategi för robust elektronisk kommunikation för åren 2009 – 2011. Ett av de åtgärdsområden som behandlas är skyddet mot fysiska och elektromagnetiska hot. PTS konstaterar att noder med kritiska funktioner har placerats i anläggningar som skyddar mot fysiskt och elektromagnetisk åverkan. Fortsatta investeringar i dessa anläggningar handlar om att vidmakthålla och anpassa dem efter nya krav. Andra viktiga noder som inte är förlagda i bergrum behöver också skyddas mot skador på grund av olyckor och avsiktlig skadegörelse.

Det finns ett flertal teleoperatörer som har verksamhet förlagd till berganläggningar. Exempelvis har teleoperatörer som bedömts samhällsviktiga av PTS, lokaliserat delar av sin kritiska infrastruktur till berganläggningar.

PTS har också gett riktlinjer för projektering av fullträffskyddade teleanläggningar i berg. De senaste är från år 1999 och håller f.n. på att revideras.

Under perioden 2001-2005 investerade PTS cirka 17 milj. kr. av anslaget från MSB i förstärkt fysiskt skydd (bergrum). Motsvarande investering under perioden 2006-2009 var sammanlagt cirka 90 milj. kr.

De olika berganläggningarna kan indelas i tre grupper. Den första gruppen avser anläggningar som helt ägs av TeliaSonera. Den andra gruppen ägs också av TeliaSonera, men här finns vissa förbehåll avseende förvaltning m.m. som har sin grund i att PTS medverkat i finansieringen. Den tredje gruppen anläggningar ägs och förvaltas av FORTV och i dessa är t.ex. vissa teleoperatörer hyresgäster.

Inom TeliaSonera ägs anläggningarna av ett dotterbolag Telia Sonera Sverige Net Fastigheter AB. Bolaget har inga anställda utan är en legal enhet. Anläggningarna drivs inte med egen personal utan driften är sedan år 1998 outsourcad. Driften handlas upp för varje anläggning, framför allt från privata företag, men också från FORTV. Inför nästa upphandling övervägs om leverantörerna ska vara certifierade av FORTV. Vid ny- eller ombyggnation nyttjas ofta någon av de leverantörer som finns tillgängliga på marknaden.

PTS anser att det är viktigt att bibehålla den idag uppbyggda kritiska infrastrukturen som finns i de befintliga berganläggningar som är uppförda i Sverige. Några större investeringar i nya anläggningar förutses inte.

3.9 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk (SFV) förvaltar Sveriges nationalbyggnader och fria marker; slott och kungsgårdar, teatrar, museer, ambassader och en sjundedel av landets yta bestående av skog och mark. SFV:s förvaltningsuppdrag omfattar cirka 2 miljoner kvadratmeter lokaler och 6,5 miljoner hektar mark. SFV har cirka 400 anställda runt om i Sverige.

SFV är organiserat i olika fastighetsområden. Merparten av fastighetsbeståndet SFV förvaltar har ett mindre behov av fysiskt skydd. Inom några områden är frågor om fysiskt skydd aktuella. Ett område avser regeringsbyggnaderna där SFV genomfört omfattande renoveringsarbeten och anpassat byggnaderna till dagens krav på säkerhet. Ett andra område avser museibyggnader där speciella säkerhetskrav ställs. Ett tredje område avser de statsägda utlandsfastigheterna såsom svenska ambassader. Inom det senare området har UD och SFV tagit fram riktlinjer för samarbete och ansvar/roller mellan UD och SFV. Härav framgår bl.a. att UD svarar för säkerhetshöjande åtgärder.

SFV:s uppdrag avser inte bara att förvalta existerande byggnader utan även att bygga nytt. Vid sådana projekt kan således frågor om fysiskt skydd aktualiseras.

3.10 Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) bildades år 2008 genom en sammanläggning av Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitut och har ca 260 anställda. Uppgiften är att skydda människor och miljö mot oönskade effekter av strålning. Myndighetens verksamhet finansieras indirekt genom avgifter från berörd industri. Myndigheten har en avdelning för radioaktiva ämnen där tre personer arbetar med frågor rörande fysiskt skydd.

Av förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten framgår av 1§ att myndigheten är förvaltningsmyndighet för bl.a. säkerhet och skydd i kärnteknisk och annan verksamhet med strålning.

Grundläggande bestämmelser om säkerheten vid kärnteknisk verksamhet finns i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Av 4§ framgår bl.a. att åtgärder dels ska vidtas som krävs för att förebygga att ett sabotage kan leda till en radiologisk olycka dels för att förhindra obehörig befattning med kärnämne och kärnavfall.

I Strålskyddsmyndighetens föreskrifter (2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar regleras det fysiska skyddet i 2 kap. 11§. Utformningen av skyddet ska vara grundat på en analys av hotbilden mot anläggningen och vara dokumenterat i en plan. Innan anläggningen tas i drift ska planen vara säkerhetsgranskad, samt prövad och godkänd av SSM.

I Strålskyddsmyndighetens föreskrifter (2008:12) om fysiskt skydd av kärntekniska anläggningar ges närmare föreskrifter om hur det fysiska skyddet ska utformas för olika typer av kärntekniska anläggningar. Bl.a. behandlas anslutning och utformning av bevakningscentraler, bevakade områden, skyddade områden med skalskydd och inre förvaringsområden. Dessa föreskrifter har medfört betydande säkerhetshöjande åtgärder för de kärntekniska anläggningarna i storleksordningen två till tre miljarder kr.

SSM:s roll inom fysiskt skydd är ställa krav genom att ge ut föreskrifter, samt att följa upp och kontrollera säkerhetsarbetet. Beträffande hotbilden sker en samverkan med RPS, SÄPO och FOI. Kraven på fysiskt skydd baseras på konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och på internationella rekommendationer publicerade av IAEA samt på internationellt samarbete med systermyndigheter i andra länder. Vidare sker en samverkan med berörda polismyndigheter i syfte att säkerställa polisens förmåga att ingripa vid allvarliga antagonistiska hot och händelser.

SSM bedriver också forskningsverksamhet genom att lägga ut forskningsuppdrag på olika institutioner som KTH och Chalmers. Den årliga volymen är ca 90 milj.kr. varav ca 70 milj.kr. inom kärnsäkerhetsområdet. En liten del därav relateras till fysiskt skydd.

3.11 Svenska Kraftnät

Svenska Kraftnät (SvK) bildades 1992 och är ett statligt affärsverk. SvK:s huvuduppgift är att driva och förvalta stamnätet samt övervaka landets elsystem. SvK är myndighet för den svenska elberedskapen och arbetar för att stärka landets elförsörjning för att klara olika kritiska situationer. Myndigheten har också systemansvaret för naturgas i Sverige och samordnar landets dammsäkerhet. Beredskapsverksamheten finansieras genom de avgifter som lokalnät, regionnät och stora elproducenter, som exempelvis kärnkraftverk, betalar SvK för att få nyttja stamnätet.

När det gäller fysiskt skydd inom verksamhetsområdet grundar det sig på att elföretagen enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) är skyldiga att försäkra sig om att säkerhetsskyddet för den egna verksamheten har erforderligt skydd (tillträdesbegränsning). SvK har ett ansvar för säkerhetsskyddsföreskrifter och tillsyn och kontroll av säkerhetsskyddet hos andra elföretag inom elförsörjningen enligt samma lag.

För SvK:s egna anläggningar i stamnätet genomförs övervägande delen av fysiska skyddsåtgärder i samband med om- och nybyggnation. Innan år 2009 gjordes endast säkerhets-

skyddsåtgärder i områdesskyddet med förstärkta staket och innanför med förstärkt skalskydd kompletterade med kameror för teknisk övervakning. För anläggningar som inte berörs av om- och nybyggnad har SvK en plan för fysiska säkerhetsskyddsåtgärder i ett antal anläggningar varje år.

För övriga aktörer inom elförsörjningen finansierar SvK åtgärder för fysiskt skydd på tre sätt.

1. Företagen anmäler till SvK när förändringar sker i verksamheten och som kan påverka bl.a. beredskapsaspekten. SvK beslutar om åtgärder ska vidtas och bekostar delar av dessa.
2. Riktade beredskapsåtgärder innebär att SvK föreslår att särskilt viktiga anläggningar ska förses med ett bättre fysiskt skydd. I dessa fall bekostas huvuddelen av det fysiska skyddet av SvK.
3. Företagen ansöker om beredskapsmedel utan att SvK är initiativtagare.

Varje anläggningsägare ansvarar för sitt eget fysiska skydd. Generellt är skyddet dock mer inriktat på elsäkerhet än skydd mot terrorism och övrig kriminalitet, kärnkraftsverken dock undantagna. Anläggningarna klassificeras av anläggningsägare i samråd med SvK som utifrån detta kan ställa krav på olika nivåer för det fysiska skyddet. För de högsta klassificeringarna delfinansierar SvK skyddsåtgärderna.

Under perioden 2001 – 2009 betalades ersättning för förstärkt fysiskt skyddet till en summa av ca 86,0 milj. kr., dvs. i genomsnitt knappt tio milj. kr. per år och omfattade 38 st. anläggningar. För år 2010 beräknas kostnaden bli ca 20,0 milj. kr. och omfatta 6 st. anläggningar. För perioden 2011 t.o.m. 2014 beräknas ca 20 anläggningar erhålla förstärkt fysiskt skydd till en beräknad kostnad av ca 80,0 milj. kr. Dessa kostnader avser beredskapsmedel investerade i anläggningar som inte ägs av SvK.

Verksamheten inom fysiskt skydd finansieras genom statliga anslag vilket innebär att region- och lokalnätsföretag betalar en elberedskapsavgift i förhållande till antal kunder de har. Det totala anslaget uppgår till 250 milj. kr. för år 2010, varav ca 8 % går till att förstärka det fysiska skyddet. Merparten av finansieringen av det fysiska skyddet omfattar stamnätstationer där SvK inte är huvudman, regionnätsstationer och viktiga driftcentraler. Det fysiska skyddet av SvK:s egna anläggningar finansieras genom myndighetens egna medel.

Det praktiska genomförandet med att förstärka det fysiska skyddet hanteras av privata företag inom säkerhetsbranschen som respektive anläggningsägare upphandlar. Arbete med fysiskt skydd omfattar områdesstängsel med larm, kameror för övervakning av områdesskyddet, passersystem, belysning och förstärkt skydd i byggnaders skalskydd. I vissa fall kan även transformatorer skyddas genom sabotageskydd i betong.

När det gäller kompetens i frågor om fysiskt skydd är utredningens slutsats att det är i princip endast är de större elföretagen, med egen säkerhetsorganisation, som har en kompetens i frågor om fysiskt skydd. Övriga företag har, i vissa fall, säkerhetschefsrollen som en tillikabefattning och kunskapen om arbete med fysiskt skydd är därmed begränsad

Sedan år 1998 har SvK i samverkan med elbranschen, genomfört olika prov och försök med teknisk bevakningsutrustning. Syftet har varit att skapa en grund för rådgivning till företag som är verksamma inom elförsörjningen.

SvK ger ut vägledningar som ett stöd vid projektering och utformning av det fysiska skyddet.

3.12 Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen (SÄPO) förebygger och avslöjar brott mot rikets säkerhet, bekämpar terrorism och skyddar den centrala statsledningen. Säkerhetspolisen fullgör Rikspolisstyrelsens uppgifter enligt säkerhetskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Säkerhetsskydd kan delas in i olika områden, informationssäkerhet, tillträdesbegränsning, säkerhetsprövning, utbildning och intern kontroll. SÄPO ska avseende säkerhetsskydd utöva tillsyn och meddela föreskrifter avseende statliga myndigheter, kommuner och landsting samt i vissa fall även enskilda rättsobjekt. Försvarsmakten har samma ansvar avseende FORTV, FHS, övriga myndigheter under Försvarsdepartementet utom Kustbevakningen, MSB och Statens haverikommission, där SÄPO utövar tillsynen.

I regleringsbrevet till Säkerhetspolisen (2008-12-18) för verksamhetsåret 2009 anges följande avseende säkerhetsskydd:

- Säkerhetsskyddet ska bidra till en ökad säkerhetsnivå i samhället i syfte att skydda rikets säkerhet och förebygga terrorism. Säkerhetsskyddet ska hos myndigheter och företag skapa en hög medvetenhet om hotbilder och sårbarheter samt en väl avvägd skyddsnivå för verksamhet som behöver skyddas mot terrorism eller som hanterar information som är av betydelse för rikets säkerhet eller på annat sätt är skyddsvärd.

- Verksamheten ska i första hand inriktas på de myndigheter som enligt 39§ säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) ingår i säkerhetspolisens ansvarsområde samt enskilda som omfattas av bestämmelserna om säkerhetsskydd. Säkerhetspolisen har ansvaret för att prioritera insatser vid berörda myndigheter utifrån en bedömning av skyddsbehovet.

- Säkerhetsskyddsarbetet ska bedrivas genom tillsyn, rådgivning och upplysning till myndigheter och företag med målet att dessa kan vidmakthålla ett med hänsyn till verksamheten fullgott säkerhetsskydd. Tillsynerna ska gälla såväl säkerhetsskyddets inriktning som dess praktiska utförande. Kontakter med företag inom ramen för säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal (SUA) bör ske i samråd med beställande myndighet.

- Säkerhetspolisen ska ge råd om säkerhetsskydd till andra myndigheter och företag än de nyss nämnda i den utsträckning som behövs för att förebygga hot mot rikets säkerhet eller andra hot mot svenska intressen. Rådgivning ska också ges till myndigheter och företag som – utan att en fråga direkt avser rikets säkerhet - har ett särskilt ansvar för att minska samhällets sårbarhet i krissituationer.

- Frågor som rör informationssäkerhet i IT-miljö ska särskilt uppmärksammas.

Säkerhetspolisen har således ett omfattande och heltäckande ansvar avseende tillsyn av och rådgivning till samhällsviktiga verksamheter avseende säkerhetsskydd. SÄPO har egen kompetens med fem till tio rådgivare inom området fysiskt skydd.

I andra stycket anges det att Säkerhetspolisen har ansvaret för att prioritera insatser vid berörda myndigheter utifrån en bedömning av skyddsbehovet. Detta tolkar Säkerhetspolisen som att Säkerhetspolisen dels har ansvaret att prioritera mellan berörda myndigheter och dels att prioritera hur insatserna ska utformas d v s avvägningen mellan fysiskt skydd, informationssäkerhet och skyddet mot insiders.

3.13 Trafikverket

Trafikverket bildades den 1 april 2010. Samtidigt avvecklades Banverket och Vägverket. Trafikverket ansvarar för den samlade långsiktiga infrastrukturplaneringen samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar.

Inom Trafikverket är det framförallt driftledningscentraler och vägtrafikledningscentraler som har ett behov av ett förstärkt fysiskt skydd. Det är främst skydd mot tillträde, ledningsbundna störningar samt kemiska utsläpp och bränder i områden nära dessa platser. Det finns även vissa inmatningspunkter från elnätet, vitala telestationer, större broars fördelningskammare och teknikrum för tunnlar med liknande behov.

De tekniska anvisningarna kring detta skydd finns normerat i tekniska standarder för:

- Teknikinstallationer med minimiskydd för mekaniskt inbrottsskydd
- Ledningsbundna störningar (EMC[1]/EMP)
- Byggnaders tålighet mot olyckslaster

Trafikverket har egen kompetens för hantering av normal skyddsnivå men vid utökning av det fysiska skyddet tas stöd från konsulter. Idag finns avtal med konsulter för utredning, analys m.m. för högsäkerhetsanläggningar samt avtal om installation, drift och underhåll av larm och passagesystem.

De numera fristående bolagen Svevia AB (tidigare Vägverket produktion) och Infranord AB (tidigare Banverket produktion) har god anläggningskännedom och har ansvarat för fysiskt skydd i samband med säkerhetsklassade arbeten. Trafikverket bedömer att det finns samordningsvinster att göra inom området fysiskt skydd.

3.14 Övriga verksamheter

I denna del beskrivs andra delar av det svenska samhället som har samhällviktig funktion och som bedömts vara aktuella för denna utredning. Utgångspunkten har varit propositionen (2009/10:87) till ny skyddslag och de delar som vi inte diskuterat tidigare i denna rapport.

Byggnader, andra anläggningar och områden för Sveriges försörjning med sedlar och mynt blir enligt den nya skyddslagen skyddsobjekt.

Kontanthantering

Utredningen har sammanträffat med berörda parter inom arbetsgruppen för säkerhet inom Kontanthanteringsrådet. I träffen deltog Riksbanken (ordförande), Värdeföretagen, Bankernas Depåbolag och Bankföreningen. Inom kontanthanteringen finns s.k. uppräkningscentraler och kontantdepåer med krav på skydd. Bankföreningen har gett ut normerande riktlinjer för vilket skydd dessa ska ha. Även försäkringsbolagen ställer krav på skyddet. Den bedömning som gjordes var att en statlig kompetens för rådgivning avseende fysiskt skydd på affärsmässiga grunder skulle vara värdefull och fylla ett potentiellt behov. En fördel med en sådan kompetens ansågs vara att den enbart skulle utnyttjas för samhällsviktig verksamhet och inte allmänt på marknaden. Dessutom framhölls en statlig aktör som mer tillförlitlig när det gäller den viktiga hanteringen av sekretessbelagda handlingar. Det bör framhållas att säkerheten inom området anses vara av god kvalitet idag och nuvarande metoder anses fungera tillfredsställande men

[1] Elektromagnetisk kompatibilitet definieras som en utrustnings förmåga att fungera tillfredsställande i sin elektromagnetiska omgivning utan att orsaka oacceptabla elektromagnetiska störningar för annan utrustning

gruppen bedömer att detta kunde utvecklas ytterligare med en kompetent statlig aktör som rådgivare.

Näringslivets säkerhetsdelegation
Näringslivets säkerhetsdelegation (NSD) är ett nätverk för lönsam riskhantering knutet till Svenskt Näringsliv. Arbetet inom NSD syftar till att stimulera till det medvetna risktagandet. Inom NSD finns en central delegation med företrädare för såväl myndigheter som näringslivet. Området säkerhet är sedan lång tid föremål för offentlig privat samverkan.

Utredningen har tillsammans med NSD haft ett möte med medlemmar i nätverket om behovet av skyddskompetens inom näringslivet. Härvid konstaterades att en statlig kompetens för rådgivning avseende fysiskt skydd på affärsmässiga grunder skulle vara värdefull och fylla ett potentiellt behov. Behovet ansågs i första finnas på beställarsidan och avse avancerad skyddsteknik. Vidare framhölls att det måste finnas en tydlig gräns för vad en statlig kompetens ska erbjuda och vad marknaden kan erbjuda.

Konsultmarknaden
Konsulter inom fysiskt skydd har nyttjats av de flesta aktörer i denna utredning. Marknaden för att konstruera anläggningar med kvalificerat skydd är idag begränsad liksom konsultföretagens kompetens. Kompetensen vilar dessutom i hög grad på personer som närmar sig pensionsåldern. I och med att marknaden är liten så är intresset från konsultföretagen begränsat eftersom volym och lönsamhet är avgörande. Återväxten inom kompetensområden som skydd mot konventionella vapen, CBRN, EMP är begränsad och inom vissa områden kommer kompetens inte finnas att tillgå.

De flesta aktörer i denna utredning köper idag tekniska konsulttjänster inom alla processer och fackområden. Tillgången till kompetens för projektering av anläggningar med kvalificerat fysiskt skydd inom alla fackområden bedöms återfinnas bara inom ett företag på marknaden. En handfull konsultföretag har kompetens inom något eller några fackområden.

Specialfastigheter
Specialfastigheter äger via sina dotterbolag fastigheter som är byggda för speciella ändamål, till exempel kriminalvårdsfastigheter, polisfastigheter och ungdomsvårdshem. Under den närmaste tiden kommer större investeringsprojekt att utföras i ett antal fastigheter, med tyngdpunkt i den del av beståndet som hyrs av Kriminalvården.

4. Internationella jämförelser

Utredningen har gjort vissa jämförelser hur kompetens rörande fysiskt skydd hanteras i andra länder. Genom samtal med olika aktörer har vi kommit fram till att framförallt EU, Norge och USA kan bidra med nya ingångsvärden i denna utredning. I det följande redovisas översiktligt relevant verksamhet hos dessa aktörer. Syftet är att ta fasta på goda idéer och få inspiration till den fortsatta inriktningen för verksamheten i Sverige.

4.1 Europeiska Unionen

Europeiska unionen (EU) är en politisk allians där medlemsländerna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Efter bombdåden i Madrid år 2004 antogs också en solidaritetsdeklaration enligt vilken EU:s medlemsländer lovar att bistå varandra på lämpligaste sätt i händelse av en terroristattack, naturkatastrof eller katastrof orsakad av människor. Detta samarbete formaliserades genom det nya Lissabonfördraget. På övergripande nivå vägleds den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) av den Europeiska säkerhetsstrategin från år 2003 (ESS).

År 2005 antog kommissionen grönboken om ett europeiskt program för skydd av kritisk infrastruktur (EPCIP). Målet med EPCIP är att förbättra skyddet av kritisk infrastruktur i EU. Kommissionen skriver också att EPCIP i främsta hand bör skydda mot terrorism men även bygga på en strategi som omfattar alla relevanta risker. MSB konstaterar att begreppet kritisk infrastruktur har bara i begränsad omfattning använts av centrala myndigheter i Sverige och att fokus ligger på uttrycket ”samhällsviktig verksamhet” som beskriver de funktioner/verksamheter som behövs för att säkerställa samhällets grundläggande funktionalitet. MSB konstaterar vidare att arbetet med skydd av kritisk infrastruktur sker inom respektive sektorer/ branscher och är i dagsläget inte föremål för någon lagreglering eller motsvarande. Någon policy eller något nationellt program för skydd av kritisk infrastruktur finns för närvarande inte utarbetat i Sverige.

MSB är utpekad som nationell kontaktpunkt enligt EPCIP-direktivet. Som kontaktpunkt ska MSB samordna frågor kring skydd av kritisk infrastruktur i Sverige, med andra medlemsstater och med kommissionen.

Inom Europa är EU:s sjunde ramprogram (FP7) för utveckling inom forskning och teknik det viktigaste instrumentet för att finansiera forskning. FP7 har en budget på 50,5 miljarder EUR för den sjuåriga programperioden 2007-2013. Programmet är öppet för många olika typer av organisationer: universitet och högskolor, små, medelstora och stora företag, forskningsinstitut, kommuner och landsting, myndigheter och nationella forskningsfinansiärer, enskilda forskare m.fl. Det innehåller fyra delprogram med olika inriktning: Cooperation, Capacities, Ideas och People. För denna utredning är inriktningen Cooperation av störst intresse och särskilt delområdena Security och ICT (Information and Communication Technology) där skydd av kritisk infrastruktur är centralt. Inom samtliga områden genomförs regelbundna utlysningar av forskningsmedel där konsortier med aktörer från de olika medlemsstaterna genomför olika forsknings- och utvecklingsprojekt. Svenska myndigheter kan inledningsvis delta som partner i större konsortier i syfte att påverka inriktning och fortsätta bygga strategiskt viktiga nätverk.

4.2 Norge

Norge och Sverige deltar i det nordiska samarbetet Nordic Defence Cooperation, NORDEFCO. Inom ramen för detta sker en samverkan bland annat mellan respektive länders försvarsmakt.

När det gäller kompetens rörande fysiskt skydd är Forsvarsbygg i Norge den dominerande aktören. Forsvarsbygg etablerades år 2002 och ansvarar för förvaltning av det norska försvarets byggnader och anläggningar.

När det gäller kompetens avseende fysiskt skydd finns den till största delen i ett förättningsområde som heter Futura. Futura är en rådgivningsbyrå som bland annat arbetar med forskning och utveckling, skydd och säkerhet och miljöfrågor. De har fokus på byggnader och anläggningar och lång erfarenhet och kunskap från militär verksamhet som ger dem goda förutsättningar för att hantera komplexa problemställningar även inom samhällsviktig verksamhet. De är specialister på vapens verkan på byggnader och deras kärnverksamhet är skydd av människor, byggnader och värden mot terror, spioneri, kriminalitet och sabotage men de genomför även risk- och sårbarhetsanalyser. Kunderna är framförallt det norska försvaret men även Utrikesdepartementet, Förnyings- och administrationsdepartementet, Kriminalvården och andra offentliga verksamheter samt oljeindustrin.

Inom Futura finns en forsknings- och utvecklingsavdelning som har ett nära samarbete med övriga delar inom Futura och övriga Forsvarsbygg. Forskningen är anslagsfinansierad och sker på uppdrag av Försvarsdepartementet. Omfattningen är cirka 15-16 milj. kr. per år. Dessutom bedrivs forskning på uppdrag direkt från försvaret och andra offentliga verksamheter, om cirka 2 milj. kr. I Norge finns även Forsvarets forskningsinsitut (FFI). Verksamheten vid FFI har stora likheter med den som i Sverige bedrivs vid FOI. Dock har FFI ingen eller mycket liten forskning inom fysiskt skydd av byggnader och anläggningar, utan denna genomförs av Forsvarsbygg. Viss verksamhet inom fysiskt skydd vid Trondheims högskola finansieras också av Forsvarsbygg.

Allt som testats i forskningen dokumenteras för att kunna användas i praktiskt genomförande av framförallt avdelning för Skydd och säkerhet inom Futura. Forskningen används medvetet som ett medel för att upprätthålla och utveckla kompetensen inom fysiskt skydd.

Inom avdelningen Skydd och säkerhet finns även egen personal som genomför projektledning och projektering. Detta för att behålla en hög kompetens inom området. Detta har varit en viktig väg att gå enligt Forsvarsbygg. Dock tar även avdelningen för skydd och säkerhet in externa konsulter i vissa frågor.

Forsvarsbygg bedriver också en uppskattad utbildning inom fysiskt skydd. Denna vänder sig till en bred avnämarkrets i Norge. Utgångspunkten är en handbok i ämnet, som Forsvarsbygg utarbetat. Forsvarsbygg deltar även aktivt vid internationella seminarier och symposier, samt har ett utvecklat samarbete med några andra länder.

I Norge finns en motsvarande lagstiftning som skyddslagen i Sverige. Som ett komplement till denna har sedan ett årtionde diskuterats en föreskrift som reglerar hur det fysiska skyddet ska utformas för de verksamheter som anses vara av särskild vikt för samhället. Den har ännu inte trätt i kraft men enligt Forsvarsbygg är det troligt att det kommer under år 2010.

Inom Forsvarsbygg är man mycket intresserade av samarbete med Sverige. Samarbete när det gäller fysiskt skydd uppskattas av båda parter och just nu diskuteras framförallt kompetensförsörjningsfrågor mellan FORTV och Forsvarsbygg.

4.3 USA

USA har en nationell plan för skydd av infrastrukturen (National Infrastructure Protection Plan, NIPP) som är den samlande strukturen för integrering av ett brett spektrum av insatser för ett ökat skydd och stabilitet av landets infrastruktur i ett enda nationellt program.

Det övergripande målet för NIPP är att bygga ett säkrare, tryggare och mer motståndskraftigt USA genom att förebygga, neutralisera och/eller mildra effekterna av medvetna försök av terrorister för att förstöra, oskadliggöra, eller utnyttja delar av den kritiska infrastrukturen. Planen syftar även till att stärka den nationella beredskapen, möjligöra snabb respons i händelse av en attack, naturkatastrof eller annan nödsituation.

I Sverige finns idag ingen liknande övergripande plan för hur vårt lands kritiska infrastruktur ska skyddas.

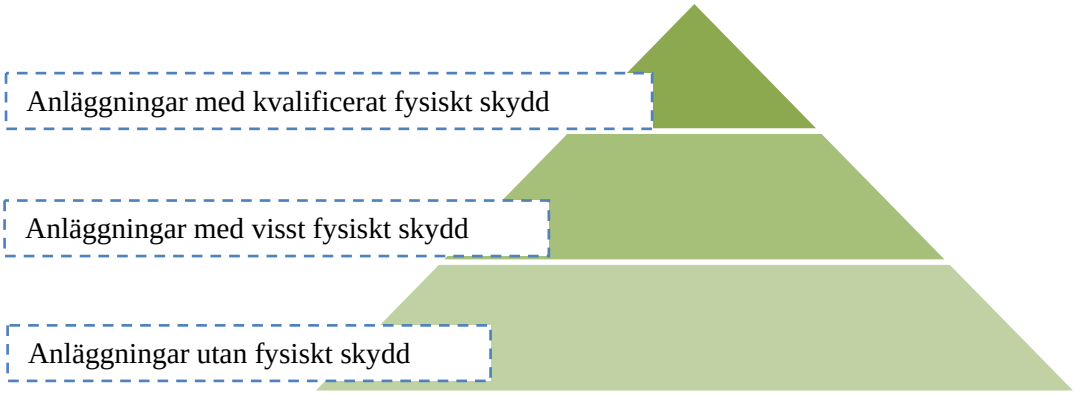
Den svenska regeringen, företrädd av Försvarsdepartementet, undertecknade år 2007 ett avtal om forsknings- och utvecklingsfrågor inom det civila säkerhetsområdet med den amerikanska regeringen, företrädd av Department of Homeland Security (DHS). Samarbetets inriktning och övergripande prioriteringar bestäms framför allt vid årliga möten, där MSB är den svenska parten. MSB har ansvar för att samordna det nationella arbetet med detta avtal. En samverkansgrupp under ledning av MSB bestående av sexton myndigheter träffas fyra gånger årligen för informationsspridning och inriktning av arbetet. Flera av aktörerna inom området fysiskt skydd medverkar i detta arbete. Gemensamma FoU projekt är en samarbetsform. Ett samarbetsområde avser ”Critical Infrastructure Protection”. Inom området finns ett underavtal tecknat inom FORTV:s område och ytterligare underavtal förhandlas för närvarande. I oktober 2009 genomförde MSB och DHS konferensen Euroatlantic Stakeholders Conference, som samlade 450 deltagare. Flera svenska myndigheter (bl.a. FORTV) medverkade i konferensen inom området skydd av kritisk infrastruktur.

5. Överväganden och förslag

Utredningens uppdrag är att utreda vilka behov och förutsättningar som finns för att skapa en sammanhållen kompetens för i första hand statliga fastigheter som kräver särskild skydds- och anläggningsteknik. Utredningen har ägnat betydande arbete för att söka kartlägga hur frågor om skydds- och anläggningsteknik hanteras i nuläget, som framgår av avsnitt 3.

Den övergripande bild som framkommer av utredningens kartläggning är att kompetensen avseende fysiskt skydd inom staten är relativt splittrad. Hos de flesta aktörer är frågor om fysiskt skydd ingen huvuduppgift. Respektive aktör söker effektiva lösningar på sina skyddsproblem utan närmare samarbete med andra aktörer med likartade skyddsproblem. Ett visst begränsat informellt samarbete föreligger dock. Flera aktörer utnyttjar också samma myndigheter för att få kunskap om hotbilden. Ett betydande utnyttjande av konsulter kan också konstateras.

När utredningen har analyserat vilka behov som föreligger och förutsättningarna för att skapa en sammanhållen kompetens har vi utgått från följande principskiss:



Som exempel på gruppen anläggningar med kvalificerat fysiskt skydd kan nämnas militära berganläggningar för ledning, sensorer och kommunikation, civila berganläggningar för telekommunikation samt kärnkraftsverk. Som exempel på gruppen anläggningar eller byggnader med visst skydd kan nämnas svenska ambassader, civila ledningsplatser på regional och lokal nivå, anläggningar för elförsörjning, militära förråd, polishus och skyddsrum.

När det gäller behovet av en sammanhållen kompetens för fysiskt skydd i Sverige måste man ställa sig frågan om dagens rätt splittrade kompetens kommer att kunna behållas i sin nuvarande struktur och samtidigt inte underskrida kritiska kompetensnivåer. Svaret på den frågan är sannolikt att det inte är möjligt. En annan fråga man måste ställa sig är om den nuvarande strukturen är ekonomiskt effektiv med nuvarande volymer på verksamheten. Svaret på denna fråga är sannolikt också nej. Om man med dessa två utgångspunkter anser att det föreligger ett behov av en mer sammanhållen kompetens avseende fysiskt skydd i Sverige måste de föreslagna åtgärderna medverka till att endera eller båda av dessa syften uppfylls. Förslag om förändring av nuvarande förhållanden måste alltså bidra till att kritiska kompetensnivåer avseende fysiskt skydd upprätthålls och/eller att ekonomiska besparingar erhålls.

När det gäller att diskutera förutsättningarna för en mer sammanhållen kompetens för fysiskt skydd i Sverige är de grundläggande principerna för det svenska krishanteringssystemet, ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen, viktiga utgångspunkter. I linje härmed ska myndigheterna enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarhet och motstå hot och risker. I detta ansvar ligger också att bedöma behovet av fysiskt skydd i verksamheten.

En modell för en sammanhållen kompetens skulle kunna vara att samla all statlig verksamhet som har med fysiskt skydd att göra i en organisation. En sådan organisation skulle ansvara för forskning och utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling vad gäller fysiskt skydd för statens alla verksamheter. En sådan modell skulle dock i avgörande mån strida mot ansvarsprincipen och förordas inte. De som har ansvar för en viss verksamhet under normala förhållanden bör också ta ställning till behovet av fysiskt skydd vid en kris eller krigssituation.

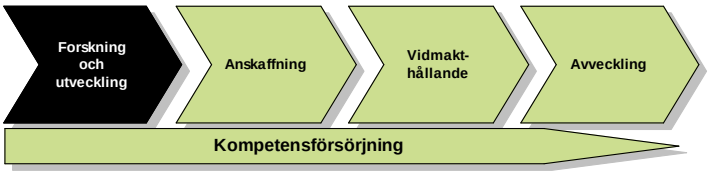
En motsatt modell där varje statlig organisation själv svarar för allt som har med fysiskt skydd att göra – som uppvisar betydande likheter med dagens struktur- är i linje med ansvarsprincipen, men har avgörande nackdelar när det gäller att samla kompetensen för fysiskt skydd i staten. Lösningar måste därför sökas som tillgodoser båda dessa utgångspunkter.

Vid överväganden kring hur en sammanhållen kompetens kan åstadkommas finner utredningen det naturligt att utgå från en statlig aktör eller verksamhet som har fysiskt skydd som en huvuduppgift. Regeringen har i instruktion och regleringsbrev gett uppdrag till FORTV att utveckla kompetens inom skydds- och anläggningsteknik för samhällets behov. Regeringen har dessutom gett FORTV i samarbete med MSB i uppdrag att genomföra denna utredning. Mot denna bakgrund och mot bakgrund av genomförd kartläggning av aktörer inom området finner utredningen det naturligt att förslag avseende en mer sammanhållen kompetens inom området fysiskt skydd i första hand knyts till FORTV. Med utgångspunkt i MSB:s roll och ansvar i det svenska krishanteringssystemet har utredningen också funnit det naturligt att myndigheten får ett ökat ansvar för att hålla samman kompetens i vissa frågor.

I det följande lämnar utredningen förslag hur en bättre sammanhållen kompetens kan åstadkommas i varje processsteg och för de olika kategorierna av anläggningar med behov av fysiskt skydd. De olika processtegen påverkar också varandra. Förslagen avseende de olika processtegen måste därför ses sammantaget med syftet att även fortsättningsvis ha en nationell kompetens i Sverige för fysiskt skydd.

Utredningen anser att det är viktigt med ett ökat internationellt samarbete inom fysiskt skydd. Utredningens perspektiv är att internationella uppdrag, exempelvis tjänsteexport, kan vara ett sätt att bevara kompetensen. De nationella uppdragen är dock grundläggande och måste därför prioriteras i första hand. Mot bakgrund av beskrivningen i avsnitt 4 kan utredningen konstatera att det finns betydande möjligheter att utveckla internationellt samarbete inom området fysiskt skydd. Detta kan bli ett viktigt medel för att bevara och utveckla kompetensen i Sverige.

5.1 Forskning och utveckling



Utredningen konstaterar att forskning och utveckling inom fysiskt skydd har haft en viktig roll när det gäller att utveckla förmågan inom området. Enligt utredningens uppfattning blir forskning och utveckling de kommande åren alltmer viktig som ett medel för att bibehålla och utveckla kompetens inom fysiskt skydd i Sverige. En forskning som inte bedrivs för sin egen skull utan är behovsmotiverad forskning. För att säkerställa kompetens måste en långsiktig stabil finansiering finnas.

I Sverige bedrivs forskning och utveckling avseende fysiskt skydd främst inom FOI men även på högskolor och universitet. Forskningen som bedrivs är i första hand tillämpad forskning och försök. Forskningskompetens inom vapenverkan finns i stort enbart inom FOI, som övriga forskningsinstitutioner är beroende av för sin forskning. Utvecklingskompetens för att omsätta forskningsresultaten till produkter inom fysiskt skydd finns bl.a. inom FORTV.

Forskningen inom området är uppdragsfinansierad. De olika myndigheterna ger forskningsuppdrag utifrån relevanta problemställningar för respektive myndighet. Samverkan eller samordning mellan beställarna av forskning inom området fysiskt skydd förekommer i ringa utsträckning. Detta kan medföra att forskningsresultat inte alltid kommer hela statsförvaltningen till del utan enbart utnyttjas av den enskilda myndigheten. De största beställarna av forskning inom området är FM och FORTV. Även MSB och SSM beställer forskning inom området, men i mindre omfattning.

Om forskningen ska spela en väsentlig roll för att bibehålla och utveckla kompetensen inom fysiskt skydd i Sverige måste dialogen ske mellan kompetenta beställare och kompetenta utförare av forskning inom området. En balans mellan de två parterna är viktig. Härigenom kan forskningen inriktas mot prioriterade problemområden. En nationell långsiktig forskningskompetens inom området fysiskt skydd måste också säkerställas inom ramen för en sådan dialog.

De olika berörda myndigheterna har olika syn på lämpligheten och effektiviteten av att koncentrera forskningen inom området helt till FOI. Behovet av att samla forskningen till FOI för att kunna upprätthålla en kritisk nivå för forskningen ställs emot en ökad effekt av forskningsmedlen genom konkurrens mellan olika forskningsutförare.

Enligt utredningens uppfattning bör en bättre samverkan och samordning mellan berörda myndigheter komma till stånd så att myndigheternas respektive beslut om forskningsuppdrag kan fattas inom ramen för en bättre förståelse för helheten. Vidare bör säkerställas att forskningsresultatet kommer hela statsförvaltningen tillgodo. En sådan process kan organiseras med olika grad av formalisering. Ett sätt är att ett nätverk bildas mellan berörda beställande myndigheter för information och diskussion om forskning för fysiskt skydd. Berörda myndigheter är främst FM, FORTV, SSM och MSB. Med hänsyn till den särställning som FOI har som utförare av forskning inom området bör även FOI ingå i nätverket. Detta bör emellertid inte leda till att FOI får någon monopolställning för forskning inom området. MSB bör kunna vara sammanhållande för nätverket.

Regeringen beslutade år 2006 att ett nationellt program för säkerhetsforskning skulle genomföras för åren 2007-2010. MSB bör uppmärksamma behovet av forskning rörande fysiskt skydd när förslag till nationellt program för säkerhetsforskning för åren 2011-2014 lämnas till regeringen.

I Norge finns det mesta av forskningen inom fysiskt skydd i samma organisation, Forsvarsbygg, som ska omsätta forskningen till praktiskt utförande. Detta motsvarar situationen i Sverige före år 1994. Dåvarande Fortifikationsförvaltningen hade en samlad forsknings- och utförarorganisation. Utredningen har uppfattat att forskningsverksamheten inom fysiskt skydd i Norge på ett mycket mer direkt sätt än i Sverige utnyttjas för att utveckla kompetensen inom fysiskt skydd. Utredningen vill emellertid inte föreslå att forskningsresurserna inom FOI avseende fysiskt skydd organisatoriskt återförs till FORTV. Skälet för detta är främst att det finns viktiga synergier med näraliggande forskningsområden inom FOI.

Inom FM övervägs för närvarande formerna för finansiering av forskning inom fysiskt skydd. Det uppdrag som FM ger till FORTV gäller åren 2009 – 2011. Ett alternativ som övervägs är att FM samlar sina forskningsuppdrag inom området fysiskt skydd till ett uppdrag till FOI. I ett sådant alternativ skulle FORTV inte få något uppdrag från FM att omsätta forskning till produkter användbara i anläggningsbeståndet. Utifrån denna utrednings utgångspunkter vore detta negativt. Motivet är att forskningen i framtiden bör vara ett viktigt medel för att utveckla kompetensen inom fysiskt skydd inte bara för forskningsinstitutionen FOI utan även för den tekniska personalen hos FORTV. Forsvarsbygg i Norge utnyttjar framgångsrikt denna möjlighet. Utredningen föreslår därför att FM i ett sådant alternativ ger tydliga uppdrag till FOI och FORTV att samverka i syfte att bibehålla och utveckla en kompetens för fysiskt skydd i Sverige. Även om nuvarande modell för forskningsfinansiering skulle fortsatt utnyttjas bör en sådan modell för forskningsuppdrag kunna utnyttjas.

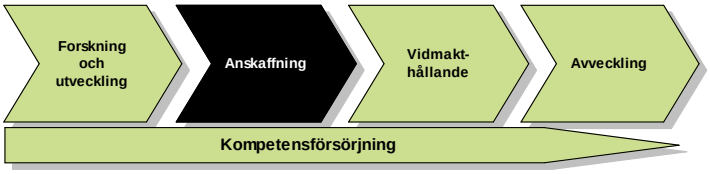
Utredningen anser vidare att ett internationellt forskningssamarbete avseende fysiskt skydd kan vara en viktig del för att upprätthålla en nationell kompetens inom området. Deltagande i EU:s forskningsprogram och bilaterala samarbeten med t.ex. USA och Norge är härvid viktiga. För att sprida kunskaper och erfarenheter från sådana samarbeten bör också samverkan ske avseende sådana projekt inom ramen för myndigheternas nätverk enligt tidigare diskussion.

Förslag:
Ett nätverk bör bildas för att samordna forskningsuppdragen rörande fysiskt skydd och för att säkerställa att forskningsresultat kommer hela statsförvaltningen tillgodo. FM, MSB, FORTV, SSM och FOI bör vara deltagare i detta nätverk som sammanhålls av MSB.

Samverkan rörande internationella forsknings- och utvecklingsprojekt bör ske inom ramen för ovanstående nätverk.

Försvarsmaktens forsknings- och utvecklingsuppdrag inom fysiskt skydd bör genomföras i nära samverkan mellan FORTV och FOI.

5.2 Anskaffning



Behoven avseende nya anläggningar med kvalificerat fysiskt skydd är mycket begränsade. När det gäller ombyggnation och moderniseringar av dessa anläggningar och deras befintliga fysiska skydd finns dock ett större behov, både inom militär- och civil sektor. Till följd av utvecklingen inte minst inom det militära försvaret finns också ett behov av att avveckla anläggningar. När det gäller kärnkraftverken genomförs investeringar av säkerhetshöjande slag. När det gäller behov avseende anläggningar med visst fysiskt skydd finns ett större behov av både nybyggnation och moderniseringar.

Utredningen uppdrag är att pröva om det finns behov av en sammanhållen kompetens inom detta område och förutsättningarna för detta. Utredningens utgångspunkt är att förslag till förändringar ska bidra till att kritiska kompetensnivåer avseende fysiskt skydd upprätthålls och/eller att ekonomiska besparingar erhålls.

När det gäller anskaffningsprocessen för anläggningar med kvalificerat fysiskt skydd anser utredningen att en mer sammanhållen kompetens än idag vore värdefull. För gruppen anläggningar med kvalificerat skydd kan utredningen konstatera att olika ägarformer föreligger. De militära anläggningarna ägs av staten genom FORTV. Skyddade teleanläggningar ägs både av FORTV och av TeliaSonera, ett bolag med svenska staten som stor ägare. Kärnkraftverken ägs av statliga och privata bolag. Vattenfall är en stor ägare av kärnkraftsverk. Detta gör att en samlad kompetens inom staten inte kan uppnås. Utredningen anser dock att FORTV på affärsmässiga grunder bör erbjuda kompetens inom denna process till övriga intressenter. FORTV har sin kärnkompetens inom skyddskomponenter för kvalificerat fysiskt skydd samt skydd mot dynamiska belastningar. Vidare har myndigheten systemkompetens avseende olika skyddskomponenters samverkan och vidmakthållande över tiden.

Utredningen anser att det är av vikt att det finns egen kompetens inom staten när det gäller anskaffning av anläggningar med kvalificerat fysiskt skydd. FÖFA föreslog att kompetenser av specialkaraktär som inte med säkerhet kan upphandlas på marknaden över tiden skulle finnas i FORTV. Det kan konstateras att just detta har blivit fallet då konsultmarknaden är vinstdrivande och inte upprätthåller kompetens vid sviktande efterfrågan. Med den utveckling som skett bör FORTV överväga att ha viss egen projekteringskompetens när det gäller kvalificerat fysiskt skydd. Egen projekteringskompetens har haft positiv effekt inom Forsvarsbygg i Norge.

Inom försvarsområdet sker en utveckling när det gäller samarbete mellan de nordiska länderna inom ramen för Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO). Samarbete bedrivs även mellan försvarsbyggsorganisationerna i de nordiska länderna genom Nordiskt Försvarsbygg (NFB). När det gäller fysiskt skydd skulle ett närmare samarbete framförallt mellan FORTV och Forsvarsbygg kunna bidra till att stärka kompetensen. Utredningen anser därför att det bör, i större omfattning än för närvarande, prövas att samverka i olika anskaffningsprojekt. En kompetensfördelning mellan länderna skulle kunna medverka till att den totala kompetensen inom området ökar.

När det gäller anläggningar med visst skydd gäller inte samma förhållanden. Utformningen av det fysiska skyddet hanteras av ett större antal aktörer. Det är ofta frågan om mindre komplexa säkerhetslösningar. Här är det istället i första hand en fråga om effektivitet men till viss del också en kompetensfråga. Utredningen konstaterar att utgångspunkten för att bedöma behoven av

fysiskt skydd hanteras på många olika sätt av de olika myndigheterna. De flesta aktörerna i denna utredning gör egna bedömningar av hotbilder och tar sin hjälp från olika relevanta myndigheter. Utredningen ser behov av nationellt samordnade hotanalyser som kan ligga till grund för dimensionerande hotbilder. Säkerhetspolisen har en central roll i dessa analyser. Utredningen anser att MSB bör ha en samordnande roll i detta sammanhang eftersom hotbilden är vidare än antagonistiska hot..

Enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska alla myndigheter göra risk- och sårbarhetsanalyser som sedan MSB sammanställer till en rapport till regeringen. I MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser behandlas inte frågan om fysiskt skydd. I MSB:s rapport till regeringen för år 2009 behandlas inte heller frågor om fysiskt skydd. Utredningens uppfattning är att FORTV bör bistå MSB med vägledning och utvärdering av inskickade analyser när det gäller fysiskt skydd.

Utifrån aktuell hotbild tar berörda aktörer fram styrande tekniska anvisningar hur det fysiska skyddet ska utformas. Detta sker oftast med hjälp av inhyrda konsulter. Inom detta område finns inte någon sammanhållen kompetens inom staten som nyttjas. Flera aktörer i denna utredning skulle uppskatta en statlig aktör som kan stödja och ge råd till myndigheter i dessa frågor. Samtidigt torde det finnas effektiviseringsvinster då det ofta är likartade produkter som ska användas och inte skulle behöva tas fram flera gånger av olika statliga myndigheter. Utredningen vill dock trycka på vikten av att det är myndigheterna själva som ska ta ställning till vad som ska skyddas, men att kompetensen för hur skyddet tekniskt ska utformas bör kunna hållas samman.

En rådgivande instans inom staten i frågor rörande fysiskt skydd skulle således kunna medföra besparingar. FORTV har i instruktionen fått i uppgift att utveckla och säkerställa kompetens för det svenska samhällets behov inom skydds- och anläggningsteknik. Utredningen föreslår att FORTV genom ett tillägg i instruktionen får en rådgivande roll gentemot övrig statsförvaltning i frågor rörande fysiskt skydd som komplement till den rådgivning som sker enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627). Även SÄPO bör kunna använda en sådan kompetens i sitt arbete. Rådgivningen kan exempelvis avse skydds- och sårbarhetsanalyser, skyddstekniska utredningar, beställarrådgivning och projektledning inom skyddsområdet. En sådan rådgivande instans bör också på affärsmässiga grunder kunna bistå samhällsviktig verksamhet utanför myndighetssfären när det gäller frågor om fysiskt skydd. Utredningen har konstaterat att det finns ett potentiellt behov av detta.

Förslag:
FORTV bör överväga att ha viss egen projekteringskompetens när det gäller kvalificerat fysiskt skydd.

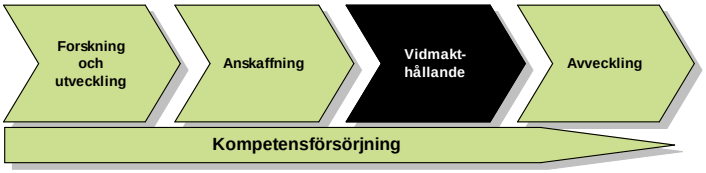
FORTV bör på affärsmässiga grunder erbjuda kompetens inom anskaffningsprocessen för kvalificerat fysiskt skydd till statliga och privata bolag.

FORTV bör få en rådgivande roll mot övriga statliga myndigheter vid ny- och ombyggnation som inbegriper fysiskt skydd av olika slag. Ett tillägg i § 5 i Instruktion för Fortifikationsverket med följande lydelse bör införas: ”Myndigheten ska även lämna stöd och råd till övriga statliga myndigheter i frågor rörande fysiskt skydd”.

MSB och FORTV bör samverka när det gäller risk- och sårbarhetsanalyser och i arbetet med utformningen av den nationella handlingsplanen för skydd av kritisk infrastruktur vad gäller frågor om fysiskt skydd.

FORTV och Forsvarsbygg i Norge bör utveckla och fördjupa samverkansformerna.

5.3 Vidmakthållande



Utredningen kan konstatera att ett betydande antal anläggningar genom åren har byggts med ett fysiskt skydd i Sverige. Utgångspunkten har varit krigets krav. Med det ändrade säkerhetspolitiska läget har ett antal anläggningar främst inom den militära sektorn avvecklats. Inom den civila sektorn har inte motsvarande avveckling skett då merparten av anläggningarna används i fredstida drift. Det finns således sammantaget ett betydande behov att vidmakthålla anläggningar med fysiskt skydd även fortsättningsvis. Utredningen har att pröva om det finns behov av en sammanhållen kompetens inom detta område och förutsättningarna för detta. Utredningens utgångspunkt är härvid att förslag till förändringar ska bidra till att kritiska kompetensnivåer avseende fysiskt skydd upprätthålls och/eller att ekonomiska besparingar erhålls.

Generellt kan sägas att vidmakthållande av anläggningar med fysiskt skydd bidrar till att upprätthålla kompetens inom fysiskt skydd. Dock i mindre utsträckning än processtegen forskning och utveckling samt anskaffning. Som framhålls i det tidigare kan man dock inte enbart betrakta varje processteg för sig utan man måste också se dem sammantaget.

När det gäller vidmakthållande av anläggningar med kvalificerat skydd är det också viktigt att förmåga (kompetens och uthållighet) finns för att upprätthålla funktionen såväl i normaltillstånd som under kris och i krig. Vid bedömning av vad som ska utföras i egen regi eller av externa aktörer bör säkerhetsskyddet särskilt beaktas.

För gruppen anläggningar med kvalificerat skydd kan utredningen konstatera att olika ägarformer föreligger. De militära anläggningarna och teleanläggningarna uppvisar stora likheter när det gäller drift och underhåll av fysiskt skydd. I nuläget utnyttjar TeliaSonera den kompetens som finns inom FORTV på affärsmässig basis i viss utsträckning. Utredningen ser positivt på detta och ser att affärsrelationen kan fördjupas. Utifrån nuvarande ägarsituation ser inte utredningen att en mer sammanhållen kompetens i staten kan åstadkommas utan anser nuvarande relationer bör utvecklas på affärsmässiga grunder.

Om ägarsituationen i TeliaSonera skulle ändras genom att statens ägande minskar eller upphör ställs frågan om hur staten ska agera avseende de skyddade teleanläggningarna. Om staten ska äga vissa anläggningar bör enligt utredningens uppfattning en sammanhållen kompetens inom staten skapas genom att FORTV äger och vidmakthåller dessa anläggningar.

För gruppen anläggningar med visst skydd är i allmänhet vidmakthållandet av det fysiska skyddet en mindre del av anläggningens totala underhåll och drift. Vidare är i allmänhet skyddet mindre komplext. Utredningen kan också konstatera att vidmakthållandet i många fall genomförs av privata aktörer på marknaden. Sammantaget innebär detta att behovet och förutsättningarna för en sammanhållen kompetens inom staten är begränsade.

Utredningen anser emellertid att staten har anledning att ställa krav på att de tekniker som ska vara ansvariga för drift och underhåll av anläggningar med fysiskt skydd ska vara certifierade inom området. En sådan utbildning och certifiering bedrivs idag av FORTV främst avseende den egna personalen. Utbildning består av olika moduler för att skapa ett helhetskunnande. Enligt utredningens uppfattning bör FORTV erbjuda denna utbildning till marknaden på affärsmässiga grunder.

Utredningen har särskilt prövat om vidmakthållandet av skyddsrum och länsstyrelsernas ledningsplatser bör ske i nuvarande former. I avsnitt 3 redogörs för hur dagens organisation ser ut.

När det gäller skyddsrum har dagens organisation vuxit fram i en medveten strävan att hålla den egna personalen inom MSB så liten som möjligt och att sprida kunskaperna kring skyddsrum brett i byggbranschen. Principer som enligt utredningen förefaller effektiva. När utredningen prövat om en förändring av dagens system ska föreslås har utgångspunkten varit de ovan angivna kriterierna om kritiska kompetensnivåer och ekonomiska besparingar. Utifrån framför allt kriteriet om att bidra till kritiska kompetensnivåer har utredningen funnit att FORTV bör få i uppdrag av MSB att handha kontrollen av större skyddsrum med kvalificerade installationer. Det rör sig om ett 50-tal objekt och kontrollkostnader i storleksordningen några milj.kr. Detta uppdrag bidrar till att upprätthålla volymen hos FORTV, samtidigt som tillgången på kompetent personal på marknaden är låg. Utredningen har således inte funnit det lämpligt att överföra kontrollen av ”mängdskyddsrummen” till FORTV utifrån de angivna kriterierna.

När det gäller länsstyrelsernas ledningsplatser har denna fråga varit föremål för överväganden om förändringar tidigare. MSB har nyligen föreslagit till regeringen att finansieringsansvaret för dessa ledningsplatser enligt ansvarsprincipen ska övertas av länsstyrelserna från MSB.

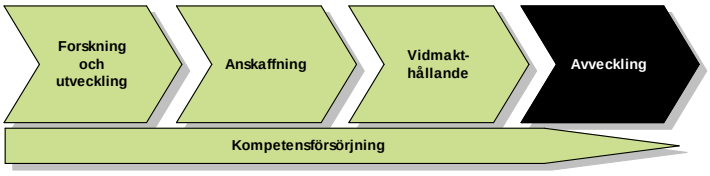
Utredningen har kommit till slutsatsen att FORTV bör överta förvaltning av länsstyrelsernas ledningsplatser från MSB. Motiven för förslaget om en sammanhållen organisation är att det bidrar till att upprätthålla kritiska kompetensnivåer och att ekonomiska besparingar erhålls. Ett överförande från MSB till FORTV av förvaltning bör villkoras med att förvaltningen kan genomföras långsiktigt mer ekonomiskt effektivt. MSB:s uppgifter rörande länsstyrelsernas ledningsplatser bör i princip vara desamma som gäller för centrala myndigheters och kommuners ledningsplatser. Efter ett principbeslut i frågan bör den närmare ansvarsfördelningen mellan FORTV och Länsstyrelserna klarläggas.

Förslag:
FORTV bör erbjuda marknaden utbildning till certifierad drifttekniker för anläggningar med fysiskt skydd.

MSB bör ge FORTV i uppdrag att handha kontrollen av stora skyddsrum.

FORTV bör överta ansvaret för förvaltningen av länsstyrelsernas ledningsplatser.

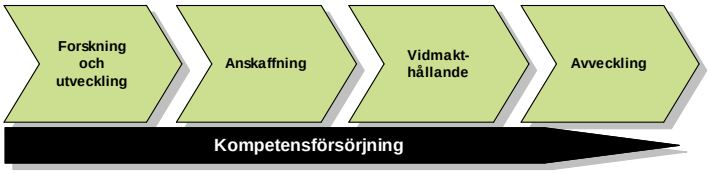
5.4 Avveckling



Den avveckling som sker av verksamheter med kvalificerat fysiskt skydd är koncentrerad till den militära sektorn. Det kan konstateras att det inte innebär behov av särskild kompetens rörande fysiskt skydd i dessa sammanhang. Vid avveckling av militära bergrum bör prövning göras om de kan användas i annan statlig eller privat verksamhet. Skulle detta vara möjligt finns även en möjlighet att bibehålla kompetensen att hantera dessa bergrum inom staten.

Vid avveckling av anläggningar med fysiskt skydd är det viktigt att uppmärksamma sekretessaspekten.

5.5 Kompetensförsörjning



Utredningen konstaterar att detta område är viktigt för den fortsatta möjligheten att bibehålla och utveckla en kompetens inom fysiskt skydd i Sverige. Utbildning är också viktig för att omsätta de resultat som nås inom forskning och utveckling till praktisk handling. Det finns idag ingen utbildning inom området. De som idag har kompetens inom detta område har antingen genomgått Försvarshögskolans utbildning till fortifikationsofficerare eller är självlärda genom deltagande i olika projekt. Då antalet konkreta projekt drastiskt har minskat genom åren är möjligheten till denna typ av kompetensöverföring begränsad.

Flera aktörer har uppmärksammat detta problem och framförallt FM planerar för att uppta en kvalificerad utbildning inom området. Även FORTV är involverade i planerna. Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att utbildning inom området fysiskt skydd bedrivs både med utgångspunkt från beställarperspektivet och från utförarperspektivet. Dessa perspektiv är olika men har också gemensamma beröringsytor. Det finns utbildningsbehov avseende fysiskt skydd även inom den civila sektorn varför en framtida utbildning inom området bör tillgodose samtliga behov. Berörda myndigheter bör gemensamt utforma en kvalificerad utbildning inom området.

Utredningen konstaterar att Forsvarsbygg i Norge driver en kort utbildning, baserad på deras handbok om fysiskt skydd, som vänder sig till ett brett kundspektra. Denna utbildning har varit värdefull för att sprida kunskaper och förståelse för frågor om fysiskt skydd. Det har även inneburit att Forsvarsbygg blivit en naturlig centralpunkt för dessa frågor i norska samhället. Utredningen föreslår att FORTV startar en motsvarande kort utbildning i Sverige som vänder sig mot offentlig förvaltning och näringslivet. Härigenom kan FORTV bidra till en ökad insikt och förståelse för frågor avseende fysiskt skydd i samhället, samt bli en naturlig centralpunkt för dessa frågor i Sverige.

Förslag:
En kvalificerad utbildning inom området fysiskt skydd bör etableras. Utbildningen bör omfatta samtliga intressenters behov. Berörda myndigheter bör samverka kring att etablera en sådan utbildning.

FORTV bör etablera en allmän kortare utbildning inom området fysiskt skydd riktad mot offentlig förvaltning och näringsliv.

Referensgrupp

Fortifikationsverket	Lars Cederfeldt
Försvarsmakten	Hans Zettergren
Länsstyrelsen i Uppsala län	Stig Ekberg
Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap	Rolf Nordengren
Post- och Telestyrelsen	Peder Cristvall
Svenska Kraftnät	Per Nastell
Totalförsvarets Forskningsinstitut	Anders Carlberg

Genomförda intervjuer

Myndighet/organisation	**Intervjuade personer**
Forsvarsbygg, Norge	Ragnar Björgaas, Tom Hermanssen och Helge Langberg
Fortifikationsverket	Lena Jönsson, Mats Broman, Lars Cederfeldt Carl Elfving, Karl-Erik Hagström, Ann-Christine Langselius och Anders Parmér
Försvarsmakten	Hans Zettergren
Länsstyrelsen i Uppsala län	Stig Ekberg
Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap	Helena Lindberg, Tommy Arnesson, Björn Ekengren, Lars Nilsson, Rolf Nordengren, Mona Mattson, Ivar Rönnbäck, Bengt Sundelius, Svante Werger
Rikspolisstyrelsen	Jan Ridefeldt och Mats Begnert
Post och Telestyrelsen	Peder Cristvall
Statens fastighetsverk	Thomas Norell
Strålskyddsmyndigheten	Ann-Louise Eksborg och Stig Isaksson
Svensk Handel	Dick Malmlund
Svenska Kraftnät	Per Nastell
Svenskt Näringsliv	Tommy Svensson
Säkerhetspolisen	Anders Danielsson och Henrik Christiansson
TeliaSonera	Bengt Petersson
Totalförsvarets Forskningsinstitut	Jan-Olof Lind, Anders Carlberg och Christian Jönsson, Patrik Lundberg
Utrikesdepartementet	Tord Janebäck och Stefan Ericson
Vattenfall	Hans-Gunnar Knutzén och Lars Hillbom
Skriftliga svar	
Trafikverket	Per-Erik Westman