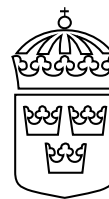


# Regeringens skrivelse

## 2015/16:88



### Riksrevisionens rapport om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete

Skr.  
2015/16:88

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 februari 2016

*Stefan Löfven*

*Anders Ygeman*  
(Justitiedepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat om det finns brister i länsstyrelsernas krisberedskapsarbete och om resurserna för den regionala krisberedskapen kan användas mer effektivt. Riksrevisionens övergripande slutsats är att länsstyrelsernas krisberedskapsarbete behöver förbättras i flera avseenden. Riksrevisionen har bl.a. funnit brister i finansieringen av krisberedskapsarbetet, i användningen av risk- och sårbarhetsanalyser och i utvecklingen av civilt försvar.

Regeringen har det senaste året vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra förutsättningarna för länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer. När det gäller projektmedel från anslaget 2:4 *Krisberedskap* har regeringen vidtagit åtgärder för att ge mer långsiktighet i arbetet, förbättra samordningen av åtgärder regionalt och lokalt samt genom delfinansiering stimulera länsstyrelsernas egna satsningar för arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Regeringen har ändrat kraven på länsstyrelsernas redovisningar baserade på risk- och sårbarhetsanalyser från varje år till vartannat år. För att tydliggöra vad som förväntas av bevakningsansvariga myndigheter vid återupptagandet av civilt försvar har regeringen beslutat om anvisningar för planeringen av det civila försvaret. Regeringen avser också att fortsätta arbetet med att se över och renodla länsstyrelsernas finansiering av länsstyrelsernas olika verksamheter.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad i och med skrivelsen.

## Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning .....	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer .....	3
2.1	Riksrevisionens slutsatser.....	3
2.2	Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och myndigheterna .....	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer .....	5
3.1	Regeringens bedömning av Riksrevisionens övergripande slutsats .....	5
3.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens rekommendationer till regeringen .....	6
3.2.1	Omfördelning av krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag .....	6
3.2.2	Minska frekvensen i länsstyrelsernas rapportering av risk- och sårbarhetsanalyser .....	7
3.2.3	Förtydliga ambitionsnivå och säkerställ resurser till länsstyrelserna för civilt försvar.....	8
3.3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens rekommendationer till myndigheterna.....	9
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser .....	10
Bilaga 1	Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (RiR 2015:18) .....	11
Bilaga 2	Rättelseblad: Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete (RiR 2015:18).....	81
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 februari 2016 .....	83

# 1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om det finns brister i länsstyrelsernas krisberedskapsarbete och om resurserna för den regionala krisberedskapen kan användas mer effektivt (RiR 2015:18), se *bilaga 1 och 2*.

Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 20 oktober 2015.

## 2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

### 2.1 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionen har granskat om det finns brister i länsstyrelsernas krisberedskapsarbete och om resurserna för den regionala krisberedskapen används effektivt. Regeringen, Regeringskansliet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och samtliga 21 länsstyrelser har varit föremål för granskningen. Granskningen har i huvudsak omfattat perioden 2011–2014 och har avsett den del av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete som ger förutsättningar för att förebygga och hantera en kris i Sverige. Granskningen har syftat till att identifiera generella utmaningar och brister på området. Riksrevisionen har därmed inte lämnat detaljerade slutsatser och rekommendationer till var och en av de 21 länsstyrelserna.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att länsstyrelsernas krisberedskapsarbete behöver förbättras i flera avseenden för att arbetet ska kunna leva upp till statsmakternas mål och krav.

Riksrevisionen anser att regeringens styrning ger länsstyrelserna en stor frihet att själva tolka och bestämma vad som krävs för att lösa uppgifterna. Denna flexibilitet är nödvändig på grund av de olika förhållandena som råder i länen och för att de regionala aktörerna ska kunna hantera en föränderlig omvärld. Enligt Riksrevisionen innebär dock detta omfattande tolkningsutrymme utmaningar och risker. Några exempel som Riksrevisionen lyfter fram är att det kan vara svårt att bedöma om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete fungerar som det är tänkt och om det är balans mellan uppgifter och resurser.

Ett annat problem som Riksrevisionen pekar på är finansieringen av krisberedskapsarbetet. Sedan 2012 är projektbidrag från anslaget 2:4 *Krisberedskap* en större finansieringskälla än förvaltningsanslaget för de direkta kostnaderna för länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. I praktiken har detta bidragit till att flera länsstyrelsernas arbete har präglats av kortsiktig utvecklingsverksamhet snarare än av kontinuitet. Granskningen har också visat att de 14,7 miljoner kronor som från budgetåret 2007 överfördes från krisberedskapsanslaget till förvaltningsanslaget inte fullt ut gått till att förstärka länsstyrelsernas krisberedskapsarbete.

När det gäller länsstyrelsernas arbete med samverkan, samordning och stöd visar granskningen att arbetet i stort fungerat som det är avsett.

Länsstyrelserna har ansvar för att årligen göra regionala risk- och sårbarhetsanalyser. Granskningen har visat att länsstyrelserna tar fram analyserna i tid och i enlighet med de formella kraven. Den faktiska användningen av analyserna är dock begränsad.

Granskningen visar vidare att länsstyrelserna inte i tillräcklig utsträckning har följt upp kommunernas arbete med krisberedskap och de uppgifter kommunerna ska göra enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Utöver att följa upp kommunernas arbete med krisberedskap ansvarar länsstyrelserna även för tillsynen av kommunernas arbete inom ramen för lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Här visar granskningen att länsstyrelserna behöver förbättra tillsynen för att uppnå målen för lagstiftningen.

Övning och utbildning är viktiga inslag för att kunna utveckla och stärka arbetet med krisberedskapen. Länsstyrelserna har ett brett uppdrag när det gäller övning och utbildning. Riksrevisionens granskning visar att endast omkring hälften av länsstyrelserna har utfört övningar och utbildningar i den omfattning som länsstyrelserna själva bedömer att uppgiften kräver.

Riksdagen har beslutat om en ny försvarspolitisk inriktning för perioden 2016–2020, där det framgår att arbetet med det civila försvaret ska återupptas. Länsstyrelserna har som högsta civila totalförsvarsmyndigheter en viktig roll i det arbetet. Riksrevisionens granskning visar att endast en länsstyrelse gör bedömningen att den utfört uppgifterna på området. Flera aktörer anser att höjda ambitioner för det civila försvaret kräver en tydligare kravställning.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) gör i dag ingen enskild bedömning av varje länsstyrelses krisberedskapsarbete. En sådan bedömning skulle enligt Riksrevisionen kunna ge länsstyrelserna en helhetsbild av hur deras krisberedskapsarbete fungerar. Detta skulle i sin tur kunna utgöra underlag för förbättringar av skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

## 2.2 Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och myndigheterna

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till regeringen.

- Överväg en omfördelning av en del av krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag och säkerställ att omfördelade medel går till avsedd verksamhet, i syfte att uppnå ett effektivare krisberedskapsarbete.
- Minska frekvensen i länsstyrelsernas rapportering av risk- och sårbarhetsanalyser.
- Förtydliga ambitionsnivån och se till att länsstyrelserna har tillräckliga resurser för civilt försvar, i enlighet med den försvarspolitiska inriktningen för 2016–2020.

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till länsstyrelserna.

- Utveckla arbetet för att uppnå MSB:s kriterier för tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor.
- Genomför och delta i övningar i större utsträckning i syfte att upprätthålla en god krisberedskap i länen. Exempelvis har vissa länsstyrelser inte övat att överta det operativa ansvaret för den kommunala räddningstjänsten.
- Utveckla arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser så att analyserna i större utsträckning kan fungera som underlag för beslut om åtgärder.

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till MSB.

- Ta fram en samlad nationell lägesbild av hur kommunerna uppfyller kraven enligt lagen om skydd mot olyckor.
- Förbättra stödet till enskilda länsstyrelser i strategiska frågor och anpassa det bättre till respektive länsstyrelses förutsättningar.

### 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

#### 3.1 Regeringens bedömning av Riksrevisionens övergripande slutsats

Samhällets krisberedskap är en prioriterad fråga för regeringen. Frågor om allmän ordning, säkerhet och krisberedskap, inklusive ansvaret för Regeringskansliets krishantering, är sedan regeringsskiftet 2014 samlade under inrikesministerns ansvar. Detta skapar en mer sammanhållen syn på vår säkerhet och en förstärkt samverkan när det gäller informations-säkerhet och civila beredskapsfrågor samt mellan polis, räddningstjänst, kustbevakning och ambulanssjukvård.

Länsstyrelserna är som geografiskt områdesansvariga på regional nivå betydelsefulla aktörer i den svenska krisberedskapen. En viktig del är rollen som länk mellan den lokala och nationella nivån. Det är av största vikt att länsstyrelserna bedriver ett ändamålsenligt och effektivt arbete inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

Riksrevisionens övergripande slutsats av granskningen är att länsstyrelsernas krisberedskapsarbete bör förbättras i flera avseenden för att arbetet ska leva upp till de lagstadgade målen. Regeringen delar denna slutsats. Det senaste året har regeringen vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra förutsättningarna för länsstyrelsernas arbete.

Regeringen konstaterar att vårt samhälle står inför stora utmaningar i och med de stora migrationsströmmarna. Hänsyn måste tas till den situation som Sverige befinner sig i. Det kommer därför under den närmaste tiden att finnas endast ett begränsat utrymme för utvecklingsarbete. Be-

rörda aktörer, däribland länsstyrelserna, kommer att behöva hantera denna situation under en lång tid framöver och detta kommer att få långtgående konsekvenser på många områden. Det ställer stora krav på samordning och gemensam inriktning. Länsstyrelserna har här som geografiskt områdesansvariga myndigheter på regional nivå en viktig roll.

I det följande redovisar regeringen sina bedömningar av Riksrevisionsens rekommendationer.

## 3.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

### 3.2.1 Omfördelning av krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag

I syfte att minska kortsiktiga projekt och i stället skapa kontinuitet i länsstyrelsernas arbete med krisberedskap rekommenderar Riksrevisionen regeringen att överväga en omfördelning av medel från anslaget 2:4 *Krisberedskap* till länsstyrelsernas förvaltningsanslag och att säkerställa att medlen går till avsedd verksamhet.

Samhällets krisberedskap vilar på ansvarsprincipen, som innebär att den aktör som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden har samma verksamhetsansvar under en allvarlig händelse eller i kris- och krigssituationer. I ansvaret ingår att vidta de åtgärder som krävs för att kunna förebygga, motstå, hantera, återställa och lära från olyckor och kriser och därigenom skapa både robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också att varje aktör har ett ansvar att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. Dessa åtgärder ska vidtas och finansieras inom den ordinarie verksamheten.

Riksrevisionens granskning visar att sedan 2012 är projektbidrag från anslaget 2:4 *Krisberedskap* en större finansieringskälla än förvaltningsanslaget för de direkta kostnaderna för länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Att länsstyrelserna är beroende av tillfälliga medel via sakanslag för att kunna bedriva verksamhet är dock inte unikt för krisberedskapsområdet. Nära hälften av länsstyrelsernas förvaltningskostnader finansieras i dag via tillfälliga medel som fördelas via sakanslag. Regeringen bedömer att denna utveckling inte är hållbar, eftersom den innebär betydande utmaningar för länsstyrelserna att bedriva en effektiv, ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Regeringen fortsätter därför arbetet med att se över och renodla länsstyrelsernas finansiering (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 1, s. 85), som bl.a. omfattar finansiering via sakanslag.

Medel från anslaget 2:4 *Krisberedskap* ska användas för att initiera och genomföra tvärsektoriella åtgärder inom krisberedskapen. Ansökningar om medel ska vara förenliga med beslut av regeringen om inriktningen för anslaget. De åtgärder som genomförs ska även vara väl avgränsade och uppföljningsbara. Om åtgärderna medför framtida löpande kostnader ska den ansvariga myndigheten redovisa finansieringen av dem (prop. 2014/15:1, utgiftsområde 6, s. 98). Anslaget fyller på så vis en utvecklande funktion i finansieringen av samhällets krisberedskap. Vid behov

av åtgärder som får påvisbara effekter på samhällets samlade krisberedskap eller den samlade förmågan att hantera kriser och dess konsekvenser, har länsstyrelserna möjligheten att få finansiering genom bidrag från anslaget.

Inför budgetåret 2015 föreslog regeringen riksdagen att besluta om en ökad bemyndiganderam för anslaget 2:4 *Krisberedskap*. Riksdagen gick på regeringens förslag och fattade beslut om ett sådant bemyndigande. Regeringen fattade även beslut om ändrade villkor för anslaget som innebär att länsstyrelserna har möjlighet att söka delfinansiering för att utveckla krisberedskapen regionalt och lokalt. Dessa förändringar har medfört att MSB har möjlighet att bevilja bidrag för en längre period än tidigare, samtidigt som styrningen av hur anslaget får användas i förhållande till länsstyrelserna har förändrats. Regeringens bedömning är att dessa förändringar kommer att minska mängden kortsiktiga utvecklingsprojekt, öka långsiktigheten i arbetet, förbättra samordning av åtgärder regionalt och lokalt samt stimulera länsstyrelsernas egna satsningar på krisberedskapen. Åtgärderna tar alltså sikte på de problemområden som Riksrevisionen lyfter fram i rapporten.

### **3.2.2 Minska frekvensen i länsstyrelsernas rapportering av risk- och sårbarhetsanalyser**

I Riksrevisionens granskning har det framkommit att länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser inte är fullt ut användbara, vare sig som underlag för att vidta åtgärder i länen eller för nationella riskbilder och bedömningar av samhällets krisberedskap. Analyserna präglas ofta av bredd snarare än djup. Riksrevisionen anser vidare att regionala förändringar av risker sällan är så omfattande att det motiverar en ny redovisning varje år. En glesare och mer behovsanpassad redovisning skulle enligt Riksrevisionen kunna frigöra resurser för bl.a. fördjupat analysarbete eller för praktiska krisberedskapsåtgärder. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att minska frekvensen i länsstyrelsernas rapportering av risk- och sårbarhetsanalyserna.

Risk- och sårbarhetsanalyserna är viktiga verktyg i arbetet med att stärka samhällets krisberedskap. Regeringen ställer sig därför bakom den rekommendation som Riksrevisionen ställer till länsstyrelserna om att utveckla arbetet med analyserna så att de i större utsträckning kan användas som underlag för beslut av åtgärder. Det är viktigt att länsstyrelserna drar nytta av analyserna både i sitt eget arbete och för samhället i stort. Basen i den svenska nationella risk- och förmågebedömningen utgörs av de risk- och sårbarhetsanalyser som genomförs på lokal, regional och nationell nivå.

Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet bl.a. när det gäller risk- och sårbarhetsanalyser. Regeringen ser ett behov av att kommuners och landstings metodarbete i fråga om risk- och sårbarhetsanalyser harmoniseras. Detta skulle kunna förbättra och underlätta användningen av deras analyser i den regionala motsvarigheten.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att en mindre frekvent redovisning skulle kunna öka kvaliteten på och användningen av risk-

och sårbarhetsanalyserna. I förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap har skyldigheten att lämna en redovisning baserad på myndighetens risk- och sårbarhetsanalys ändrats till vartannat år istället för som tidigare varje år. Regeringen har också förtydligat att det ska röra sig om en sammanfattande redovisning. Dessa förändringar ger utrymme för ett fördjupat analysarbete och tid för att vidta identifierade åtgärder.

### **3.2.3 Förtydliga ambitionsnivå och säkerställ resurser till länsstyrelserna för civilt försvar**

Riksdagen har beslutat att planeringen av det civila försvaret ska återupptas. Riksrevisionens granskning visar på att endast en länsstyrelse bedömer att den utfört uppgifterna på området. Länsstyrelserna uppfattar inte uppgiften som väl avgränsad eller definierad. Med höjda ambitioner för det civila försvaret följer, enligt flera aktörer, ett behov av tydligare kravställning. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att förtydliga ambitionsnivån för arbetet med civilt försvar.

Länsstyrelserna är som högsta civila totalförsvarsmyndigheter viktiga aktörer i arbetet med civilt försvar. Deras uppgifter och ansvar inför och vid höjd beredskap framgår av författningar. Regeringen vill poängtera att detta inte är nya uppgifter för länsstyrelserna. Det framgår tydligt av förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap att länsstyrelserna som bevakningsansvariga myndigheter, har ett ansvar för att kunna anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation. För omkring 20 år sedan hade länsstyrelserna stora försvarsenheter för att hantera frågor om civilt försvar. Regeringens och riksdagens nedprioriteringar på detta område de senaste 15 åren har gjorts till förmån för andra verksamhetsområden. Den rådande säkerhetspolitiska situationen ställer dock tydliga krav på länsstyrelserna att prioritera området civilt försvar inklusive skydd mot olyckor och krisberedskap.

Regeringen vill betona att avsikten inte är att länsstyrelserna ska bygga upp nya strukturer skilda från övrigt arbete som bedrivs. Planeringen för det civila försvaret ska så långt möjligt bygga på de strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Det är regeringens förhoppning att kunskap och erfarenheter från det arbete som för närvarande bedrivs med anledning av den rådande flyktingsituationen kan komma att utveckla och stärka länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Erfarenheterna bör därför i relevanta delar också kunna beaktas och tillvaratas av länsstyrelserna i planeringen för det civila försvaret.

Regeringen anser att det är viktigt med en samlad styrning för totalförsvaret. Regeringen har därför uppdragit åt Försvarmakten och MSB att redovisa en gemensam grundsyn för totalförsvaret. Ett beslut om anvisningar för Försvarmaktens försvarsplanering har också fattats. Regeringen har även beslutat om anvisningar för planeringen av det civila försvaret till de myndigheter som är bevakningsansvariga enligt förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Vid behov kommer regeringen att återkomma



med ytterligare anvisningar när det gäller planeringen för det civila försvaret. Skr. 2015/16:88

Riksrevisionen har vidare rekommenderat regeringen att säkerställa att länsstyrelserna har resurser för att kunna återuppta arbetet med civilt försvar. Av den försvarspolitiska inriktningspropositionen för 2016–2020 (prop. 2014/15:109), som riksdagen har beslutat om, framgår det att planeringen för det civila försvaret bör ges en stabil finansiering. Av samma proposition framgår även att det civila försvaret inledningsvis, inom ramen för befintliga resurser, bör prioritera uppgiften att planera stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap. I enlighet med ansvarsprincipen har den myndighet eller utförare som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden även ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas i en krissituation och vid höjd beredskap.

Regeringen har genom beslut i MSB:s regleringsbrev för 2016 möjliggjort för de bevakningsansvariga myndigheterna, inklusive länsstyrelserna, att söka bidrag från anslaget 2:4 *Krisberedskap* för utvecklingen av det civila försvaret. Dessutom har regeringen möjliggjort att anslaget kan användas även för arbetet med att utveckla civilt försvar regionalt och lokalt. Regeringens bedömning är att dessa åtgärder sammantagna kommer att ge långsiktighet i arbetet och förbättra samordningen av åtgärder regionalt och lokalt – samtidigt som länsstyrelsernas egna satsningar på arbetet med krisberedskap och civilt försvar stimuleras.

### 3.3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens rekommendationer till myndigheterna

Regeringen ställer sig bakom de rekommendationer som Riksrevisionen riktar till länsstyrelserna. Regeringen ser allvarligt på att det finns kommuner som ännu inte har upprättade eller politiskt förankrade handlingsplaner enligt lagen om skydd mot olyckor eller upprättade risk- och sårbarhetsanalyser enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Regeringen ställer sig även bakom Riksrevisionens rekommendationer om att länsstyrelserna behöver stärka sin verksamhet när det gäller övningar och att länsstyrelserna behöver utveckla sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser.

När det gäller rekommendationerna till MSB har regeringen uppdragit åt myndigheten att redovisa en bedömning av samhällets samlade förmåga att förebygga bränder och andra olyckor samt samhällets samlade förmåga att genomföra effektiva räddningsinsatser. Detta ska göras med utgångspunkt i de lokala och regionala förhållandena. Uppdraget överensstämmer med den rekommendation som Riksrevisionen har riktat till MSB om behovet av en samlad nationell lägesbild av hur kommunerna uppfyller kraven enligt lagen om skydd mot olyckor.

När det gäller rekommendationen till MSB om att förbättra stödet och anpassa det bättre till respektive länsstyrelse så anser regeringen att en ambitionshöjning på området i närtid måste vara förenlig med det arbete MSB bedriver med anledning av flyktingsituationen. I det sammanhanget

finns det skäl att lyfta fram att MSB i stor omfattning stödjer länsstyrelserna i det arbete som bedrivs inom ramen för hanteringen av flyktingsituationen.

## 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Samhällets krisberedskap är en prioriterad fråga för regeringen. Länsstyrelserna har en central roll i det arbetet, och det är därför av största vikt att länsstyrelserna bedriver ett ändamålsenligt arbete.

Som framgått har regeringen vidtagit ett antal åtgärder för att förstärka samhällets krisberedskap. Flera av åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Här redovisas de viktigaste åtgärderna på området.

Nära hälften av länsstyrelsernas förvaltningskostnader finansieras i dag med tillfälliga medel som fördelas via sakanslag. Detta innebär betydande utmaningar för länsstyrelserna att bedriva en effektiv, ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Regeringen avser därför att fortsätta arbetet med att se över och renodla länsstyrelsernas finansiering.

De åtgärder som krävs för att upprätthålla och förbättra krisberedskapen och det civila försvaret bör i enlighet med ansvarsprincipen huvudsakligen finansieras inom ramen för ansvariga aktörers verksamhet.

Regeringen har likafullt, när det gäller projektmedel från anslaget 2:4 *Krisberedskap*, vidtagit ett antal åtgärder för att ge långsiktighet i arbetet, förbättra samordningen av åtgärder regionalt och lokalt samt genom delfinansiering stimulera länsstyrelsernas egna satsningar på arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Eftersom dessa åtgärder vidtogs 2015 är det ännu för tidigt att bedöma effekterna av dem. Regeringen kommer att följa utvecklingen.

Regeringen har i förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ändrat kraven på länsstyrelserna när det gäller redovisningar baserade på deras risk- och sårbarhetsanalyser. Redovisningarna ska nu lämnas vartannat år i stället för varje år, och regeringen har förtydligat att det ska röra sig om sammanfattande redovisningar. Förändringarna möjliggör ett mer fördjupat analysarbete och skapar tid för att vidta identifierade åtgärder.

För att tydliggöra vad som förväntas av bevakningsansvariga myndigheter vid återupptagandet av civilt försvar har regeringen beslutat om anvisningar för planeringen av det civila försvaret. Regeringen kommer vid behov att återkomma med ytterligare anvisningar när det gäller planeringen för det civila försvaret.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad i och med skrivelsen.

Länsstyrelsernas  
krisberedskapsarbete  
Skydd mot olyckor, krisberedskap  
och civilt försvar

RIR 2015:18



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

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-386-8

RIR 2015:18

FOTO: ETSABILD AB /MALCOLM HANES

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2015

RiR 2015:18

# Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete

Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-10-09

DNR: 31-2014-0908

RIR 2015:18

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

## Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar

Riksrevisionen har granskat länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet, Justitiedepartementet, länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut 7 bilagor i elektronisk form, vilket framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor *Margareta Åberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Madeleine Nyman* har varit föredragande. Revisor *Gunhild Graseman*, revisor *Caroline Zakrisson* och revisionsdirektör *Thomas Dawidowski* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Madeleine Nyman

*För kännedom:*

Regeringen, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

---





# Innehåll

Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	9
<b>1</b> <b>Introduktion</b>	<b>15</b>
1.1    Bakgrund och motiv	15
1.2    Syfte och revisionsfrågor	16
1.3    Avgränsningar	16
1.4    Definitioner	16
1.5    Bedömningsgrunder	17
1.6    Metod och genomförande	18
1.7    Rapportens disposition	19
<b>2</b> <b>Länsstyrelsernas effektivitet och långsiktighet</b>	<b>21</b>
2.1    Samverkan, samordning och stöd	21
2.2    Regionala risk- och sårbarhetsanalyser	23
2.3    Uppföljning av kommunernas krisberedskap	28
2.4    Tillsyn och operativt ansvar enligt lagen om skydd mot olyckor	32
2.5    Övningar och utbildningar	37
2.6    Civilt försvar	39
2.7    Sammanfattande iakttagelser	40
<b>3</b> <b>Ekonomiska förutsättningar</b>	<b>43</b>
3.1    Ekonomiska resurser för krisberedskapen	43
3.2    Finansieringens påverkan på krisberedskapen	47
3.3    Regeringens styrning av finansiella resurser	51
3.4    Sammanfattande iakttagelser	54
<b>4</b> <b>Uppföljning av krisberedskapsarbetet</b>	<b>55</b>
4.1    Regeringskansliets uppföljning	55
4.2    MSB:s uppföljning	56
4.3    Sammanfattande iakttagelser	60
Käll- och litteraturförteckning	61
<b>Elektroniska bilagor</b>	
Till rapporten finns 7 separata bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats <a href="http://www.riksrevisionen.se">www.riksrevisionen.se</a> . Dessa kan också begäras ut från ärendets akt genom att man kontaktar Riksrevisionens registratur.	
Bilaga 1	Centrala begrepp och termer
Bilaga 2	Modell för förbättringsarbete
Bilaga 3	Länsstyrelsernas ansvar för och finansiering av krisberedskapsarbetet
Bilaga 4	Iakttagelser om krisledningsplaner och tjänsteman i beredskap
Bilaga 5	Iakttagelser om personal och kompetens
Bilaga 6	Sammanställning av enkätsvar
Bilaga 7	Tabellbilaga

---



## Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat länsstyrelsernas arbete med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Granskningen omfattar även regeringens styrning samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) och Regeringskansliets uppföljning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete.

### Granskningens bakgrund

Samhället behöver ha beredskap mot kriser som epidemier, terrorism, naturolyckor och störningar i teknisk infrastruktur. Skogsbranden i Västmanland 2014 visade att beredskapen för räddningsinsatser inte var tillräcklig. Vidare har det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde försämrats, vilket har bidragit till att statsmakterna har höjt ambitionsnivån för det civila försvaret.

Länsstyrelserna har ansvar för att minska sårbarheten i samhället och ska verka för att Sverige har en god krisberedskap. Länsstyrelserna ska bland annat upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser och samordna krisberedskapen i länen. De ska också arbeta för att olika aktörer, exempelvis kommuner, landsting, företag och statliga myndigheter ska samverka.

Syftet med granskningen är att bedöma om det finns brister i länsstyrelsernas regionala krisberedskapsarbete. Syftet är också att bedöma om resurserna för regional krisberedskap kan användas mer effektivt.

### Granskningens resultat

Den övergripande slutsatsen av granskningen är att länsstyrelsernas krisberedskapsarbete behöver förbättras i flera avseenden för att alla län ska leva upp till statsmakternas mål och krav.

#### *Stor frihet för länen att utforma beredskapsarbetet*

Regeringens styrning ger länsstyrelserna stor frihet att själva tolka och bestämma vad som krävs för att lösa uppgifterna. Denna flexibilitet är nödvändig för att varje länsstyrelse ska kunna hantera en föränderlig omvärld och ta hänsyn till länets speciella

förhållanden. Samtidigt medför ett omfattande tolkningsutrymme utmaningar och risker. Det blir till exempel svårare att bedöma om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete fungerar som det är tänkt och om det är balans mellan uppgifter och resurser.

### *En stor del av finansieringen är projektbidrag*

Länsstyrelsernas förvaltningsanslag ska finansiera arbetet med de krisberedskapsuppgifter som framgår av tillämpliga lagar och förordningar. För att bedriva utvecklingsprojekt kan länsstyrelserna ansöka om bidrag från ett särskilt krisberedskapsanslag som MSB fördelar.

Sedan 2012 är projektbidragen en större finansieringskälla än förvaltningsanslagen för de direkta kostnaderna för länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Projektmedlen till vissa länsstyrelser är ungefär dubbelt så stora som de förvaltningsanslag som fördelats till krisberedskap. I praktiken har utformningen av finansieringen bidragit till att flera länsstyrelsernas arbete har präglats av kortsiktig utvecklingsverksamhet snarare än av kontinuitet.

Utvecklingsprojekten kan ha positiva effekter, exempelvis har övningar möjliggjorts tack vare projektbidrag. Granskningen visar samtidigt att en stor andel projektbidrag kan ge negativa konsekvenser. Projekten har löpt under 1–2 år i sänder, vilket har medfört en osäkerhet om hur stora resurser länsstyrelserna har för krisberedskapsarbetet från år till år. Verksamheten blir svår att bedriva långsiktigt och en effektiv personalförsörjning försvåras. Enligt flera länsstyrelser är det svårt att anställa personal med tillräcklig kompetens genom att enbart erbjuda tidsbegränsade projektanställningar. För att ha råd att behålla fastanställd personal har vissa länsstyrelser sökt medel för och bedrivit utvecklingsprojekt som inte motsvarat de viktigaste behoven inom krisberedskapen. Vidare finns en risk för att arbete med uppgifter som länsstyrelserna är ålagda att utföra finansieras med projektmedel från krisberedskapsanslaget, vilket inte är avsikten. Granskningen visar också att det finns en risk för att länsstyrelserna inte har resurser för att effektivt omhänderta och implementera resultaten av utvecklingsprojekten.

Inför 2015 har MSB beslutat om nya villkor för utvecklingsprojekt. Projekten kommer bland annat att kunna löpa över en längre tid än förut, upp till fyra år. Det kan bidra till att minska vissa negativa effekter som iakttagits i granskningen. Riksrevisionen bedömer dock att flera problem riskerar att kvarstå, på grund av betoningen på utvecklingsverksamhet snarare än att utföra ålagda uppgifter.

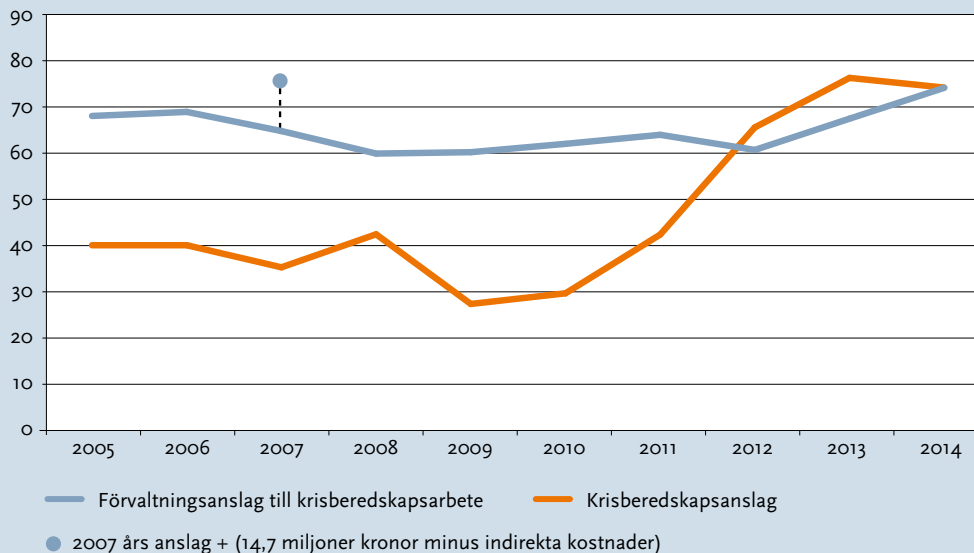
### *Satsning medförde ingen ekonomisk förstärkning*

Inför budgetåret 2007 överfördes 14,7 miljoner kronor från krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Syftet var att stärka länsstyrelsernas roll och utveckla förmågan till krishantering.

Granskningen visar att pengarna gick till annan verksamhet inom länsstyrelserna. Överföringen medförde därmed inte någon förstärkning av resurserna för krisberedskap från förvaltningsanslaget, se nedan.

Länsstyrelsernas förvaltningsanslag som använts för krisberedskapsarbete samt tilldelade projektbidrag från krisberedskapsanslaget 2005–2014

Miljoner kronor



### *Samverkan och stöd prioriteras högt och fungerar överlag som avsett*

Länsstyrelserna har prioriterat arbetet med samverkan, samordning och stöd, bland annat genom att delta i och driva olika samverkansnätverk. Granskningen visar att samverkan och det stöd som länsstyrelserna gett i stort sett fungerat som avsett.

### *Begränsad användning av länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser*

Länsstyrelserna har ansvar för att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa ska vara användbara underlag för krisberedskapsåtgärder, både för länsstyrelserna själva och för andra aktörer. Granskningen visar att länsstyrelserna tar fram analyserna i tid och i enlighet med de formella kraven, men det finns flera exempel på att den faktiska användningen av analyserna är begränsad. Enligt MSB och vissa länsstyrelser beror bristerna bland annat på att analyserna präglas av bredd snarare än av djup. Därutöver saknas det ibland en koppling mellan identifierade hot, risker och sårbarheter och de åtgärder länsstyrelserna planerar att vidta.

Risk- och sårbarhetsanalyserna är inte enhetligt utformade. Det försvårar MSB:s arbete med att ta fram nationella riskbilder och övergripande bedömningar av samhällets krisberedskap.

Riksrevisionens slutsats är att risk- och sårbarhetsanalyserna inte alltid är fullt användbara, vare sig som underlag för att vidta åtgärder i länen eller som underlag för nationella riskbilder och bedömningar av samhällets krisberedskap. MSB har under

våren 2015 infört nya föreskrifter på området. Det är för tidigt att bedöma hur dessa kan öka användbarheten.

Risk- och sårbarhetsanalyser ska enligt krisberedskapsförordningen redovisas varje år. Årliga förändringar av regionala risker är sällan så omfattande att det motiverar en ny redovisning av riskbilden. En glesare och mer behovsanpassad redovisning skulle kunna frigöra resurser, exempelvis för ett fördjupat analysarbete eller för praktiska krisberedskapsåtgärder.

### *Länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas krisberedskapsarbete behöver förbättras*

Nästan alla länsstyrelser bedömer att de har genomfört den uppföljning av kommunerna som de är ålagda att utföra. Enligt MSB och flera länsstyrelser har dock kvaliteten på uppföljningen i vissa fall varit bristfällig. Under 2011–2014 har det inte varit tydligt reglerat vad uppföljningen ska innehålla och vilken kvalitet som är tillräcklig. Granskningen visar att länsstyrelserna har lagt lite tid på att följa upp kommunerna.

I början av 2015 färdigställde MSB en processbeskrivning som syftar till att tydliggöra uppföljningen av kommunernas krisberedskap. Det är dock för tidigt att bedöma om detta kommer att medföra att kvaliteten förbättras.

Kommunerna kan erhålla ersättning för det krisberedskapsarbete de utför enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Om en länsstyrelse bedömer att en kommun inte lever upp till kraven på beredskap kan länsstyrelsen föreslå att MSB ska reducera ersättningen. Länsstyrelserna har dock sällan utnyttjat denna möjlighet; under perioden 2011–2014 föreslog länsstyrelserna reduktion av ersättningen för tre kommuner.

### *Brister i tillsynen enligt lagen om skydd mot olyckor*

Länsstyrelserna har till uppgift att stödja och bedriva tillsyn av kommunernas arbete enligt lagen och förordningen om skydd mot olyckor. Länsstyrelsernas tillsyn ska bland annat syfta till en likvärdig utveckling och likvärdiga förhållanden, lokala förhållanden ska beaktas.

MSB följer upp och utvärderar länsstyrelsernas tillsyn. Myndigheten har även tagit fram kriterier för tillsynen. MSB har uppmärksammat två huvudsakliga brister; att tillsyn görs för sällan och att länsstyrelserna avsätter för lite tid till denna. Riksrevisionens granskning bekräftar MSB:s bedömning och drar slutsatsen att länsstyrelserna behöver förbättra tillsynsarbetet för att uppnå lagstiftarens intentioner.

Av granskningen framgår vidare att det inte finns någon samlad nationell bild av hur väl kommunerna uppfyller lagens krav. En samlad bild skulle, enligt Riksrevisionen, behövas som underlag för beslut.

### *Mer övningar och utbildningar behövs i många län*

Länsstyrelserna har ett brett uppdrag att arbeta med övningar och utbildningar. De ska verka för att olika aktörer i länen har en god krisberedskap. De ska också kunna ta över det operativa ansvaret för den kommunala räddningstjänsten vid större händelser. För att klara detta behövs regelbundna övningar.

Syftet med övningar är att identifiera brister och behov av åtgärder för att utveckla krishanteringsförmågan. Utan övningar kan risken öka för bristfällig beredskap.

Granskningen visar att endast omkring hälften av länsstyrelserna har utfört övningar och utbildningar i den omfattning som de bedömer att uppgiften kräver. Även MSB har vid tillsyn av länsstyrelserna bedömt att det operativa ansvaret behöver övas i större utsträckning.

Riksrevisionen bedömer att det är allvarligt när många länsstyrelser beskriver sin övningsverksamhet som otillräcklig. Det gäller både övning för att utveckla krisberedskapen i länen och övning för att länsstyrelserna ska kunna ta det operativa ansvaret för kommunernas räddningstjänster.

### *Arbetet med att utveckla ett civilt försvar har brister*

Länsstyrelsernas arbete med civilt försvar har under många år varit nedprioriterat. De senaste åren har ambitionsnivån höjts, riksdagen har lyft behovet av ett förstärkt civilt försvar i beslutet om en ny försvarspolitisk inriktning för perioden 2016–2020.

Länsstyrelsernas arbete med ett civilt försvar är därmed i ett utvecklingsskede. Granskningen visar att endast en länsstyrelse har bedömt att den utfört uppgifterna på området. Länsstyrelserna har inte uppfattat uppgiften som väl avgränsad eller definierad. Med höjda ambitioner för det civila försvaret följer, enligt flera aktörer, ett behov av en tydligare kravställning.

### *MSB bedömer inte enskilda länsstyrelser samlade krisberedskapsarbete*

MSB bedömer inte varje länsstyrelses samlade krisberedskapsarbete. Enligt Riksrevisionen skulle en sådan bedömning kunna ge länsstyrelserna en helhetsbild av hur deras krisberedskapsarbete fungerar. Bedömningen skulle vidare kunna utgöra ett underlag för förbättringar av skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

## Rekommendationer

### *Till regeringen:*

- Överväg en omfördelning av en del av krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag och säkerställ att omfördelade medel går till avsedd verksamhet, i syfte att uppnå ett effektivare krisberedskapsarbete.
- Minska frekvensen i länsstyrelsernas rapportering av risk- och sårbarhetsanalyser.
- Förtydliga ambitionsnivån och se till att länsstyrelserna har tillräckliga resurser för civilt försvar, i enlighet med den försvarspolitiska inriktningen för 2016–2020.

### *Till länsstyrelserna:*

- Utveckla arbetet för att uppnå MSB:s kriterier för tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor.
- Genomför och delta i övningar i större utsträckning i syfte att upprätthålla en god krisberedskap i länen. Exempelvis har vissa länsstyrelser inte övat att överta det operativa ansvaret för den kommunala räddningstjänsten.
- Utveckla arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser så att analyserna i större utsträckning kan fungera som underlag för beslut om åtgärder.

### *Till MSB:*

- Ta fram en samlad nationell lägesbild av hur kommunerna uppfyller kraven enligt lagen om skydd mot olyckor.
- Förbättra stödet till enskilda länsstyrelser i strategiska frågor och anpassa det bättre till respektive länsstyrelses förutsättningar.



# 1 Introduktion

## 1.1 Bakgrund och motiv

Samhället av i dag är sårbart. Allvarliga naturolyckor, störningar i infrastruktur och andra händelser kräver en väl fungerande krishanteringsförmåga i samhället. Skogsbranden i Västmanland 2014 visade att beredskapen inte var tillräcklig.

Många utredningar, bland annat de revisionsrapporter om krisberedskap som Riksrevisionen publicerade 2007–2008, har visat att regeringen och de statliga myndigheterna, däribland länsstyrelserna, har viktiga roller för samhällets krisberedskap.<sup>1</sup>

Länsstyrelserna har till uppgift att minska sårbarheten i samhället och ska verka för att Sverige har en god krisberedskap. Länsstyrelsernas uppgifter är bland annat att upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser och att samordna krisberedskapen i länen. Länsstyrelserna ska också verka för att olika aktörer samverkar, exempelvis kommuner, landsting, företag och andra statliga myndigheter.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) framförde i början av 2014 att det fanns indikationer på att basfinansieringen av krisberedskapsarbetet inte prioriterades av länsstyrelserna, och att beredskapsarbetet i allt större utsträckning finansierades med projektmedel som beviljats av MSB.<sup>2</sup>

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde har försämrats, vilket har bidragit till att statsmakterna har höjt ambitionsnivån för det civila försvaret.<sup>3</sup> Länsstyrelserna har en central roll för det civila försvaret vid exempelvis höjd beredskap.<sup>4</sup> Länsstyrelsernas övergripande uppgifter, ansvar samt roll för den regionala krisberedskapen är dock oförändrade.

<sup>1</sup> Se rapporterna *Beredskapen för kärnkraftsolyckor* (RiR 2007:4), *Säkerheten vid vattenkraftdammar* (RiR 2007:9), *Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott* (RiR 2007:17), *Krisberedskap i betalningssystemet* (RiR 2007:28), *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa* (RiR 2008:1), *Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser* (RiR 2008:8), *Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser* (RiR 2008:9) och *Skyddet för farligt gods* (RiR 2008:29).

<sup>2</sup> MSB, *Budgetunderlag 2015–2017*, 2014.

<sup>3</sup> Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, bet. 2014/15: FöU11, rskr. 2014/15:251.

<sup>4</sup> Höjd beredskap beslutas av regeringen vid krig och krigsfara. Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om det finns brister i länsstyrelsernas krisberedskapsarbete och om resurserna för den regionala krisberedskapen kan användas mer effektivt. Granskningen har utgått från tre frågor:

1. Bedriver länsstyrelserna ett effektivt och långsiktigt krisberedskapsarbete?
2. Är finansieringen av länsstyrelsernas krisberedskapsuppgifter ändamålsenlig för att uppnå ett effektivt och långsiktigt krisberedskapsarbete?
3. Är uppföljningen av länsstyrelsernas krisberedskapsuppgifter ändamålsenlig för att uppnå ett effektivt och långsiktigt krisberedskapsarbete?

## 1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar regeringen, Regeringskansliet, samtliga 21 länsstyrelser och MSB. Granskningen avser den del av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete som ger förutsättningar för att förebygga och hantera en kris i Sverige.

Granskningen syftar till att identifiera generella utmaningar och brister på området. För att behålla bredden i granskningen har Riksrevisionen valt att inte gå på djupet i enskilda verksamheter. Riksrevisionen lämnar därmed inte detaljerade slutsatser och rekommendationer till var och en av de 21 länsstyrelserna.

Granskningen omfattar i huvudsak perioden 2011–2014. Granskningen av förvaltningsanslag och krisberedskapsanslag omfattar perioden 2005–2014. Granskningen omfattar inte kriskommunikation som har utretts av bland andra Skogsbrandutredningen.<sup>5</sup>

## 1.4 Definitioner

Målen för *krisberedskapen* är att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet. Krisberedskapen ska värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.<sup>6</sup>

I denna rapport avser *ålagda uppgifter* länsstyrelsernas författningsreglerade uppgifter på området. Uppgifterna framgår huvudsakligen av lagen (2006:544)

<sup>5</sup> Justitiedepartementet, *Skogsbrandutredningen*, 2015-03-06.

<sup>6</sup> Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, utg. omr. 6, bet. 2014/15:FöU1, rskr. 2014/15:63.

om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Länsstyrelserna är *geografiskt områdesansvariga myndigheter* för krisberedskapen på regional nivå. Det innefattar inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella åtgärder inför, under och efter en kris. Regeringen och de centrala myndigheterna ansvarar för dessa åtgärder på nationell nivå och kommunerna ansvarar på lokal nivå.<sup>7</sup> Under en kris är det ofta kommunerna som ansvarar för initiala åtgärder. Om en räddningsinsats blir för omfattande kan dock staten via länsstyrelserna ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten.<sup>8</sup>

Länsstyrelserna samverkar med olika lokala, regionala och centrala aktörer för att skapa ett tryggt och säkert samhälle. Länsstyrelsernas uppgifter är bland annat att ta fram regionala risk- och sårbarhetsanalyser, följa upp kommunernas åtgärder inför och vid kriser och bedriva tillsyn av kommunernas arbete enligt LSO. Länsstyrelserna ska vidare stödja länets aktörer genom övningar och utbildningar.

En *risk- och sårbarhetsanalys (RSA)* är en analys där varje myndighet i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen ska analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.<sup>9</sup>

Länsstyrelserna har också uppgifter inom det *civila försvaret*, som syftar till att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.<sup>10</sup>

## 1.5 Bedömningsgrunder

Länsstyrelserna ska ha beredskap för att kunna hantera situationer som uppstår före, under och efter en kris. Det gäller både i fredstid och i händelse av höjd beredskap eller krig. Länsstyrelserna ansvarar inte för att länet har en viss krisberedskapsförmåga; däremot ska alla länsstyrelser ha en grundförmåga

<sup>7</sup> Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, bet. 2007/08:F6U12, rskr. 2007/08:193.

<sup>8</sup> 4 kap. 33 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

<sup>9</sup> 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

<sup>10</sup> Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, avsnitt 5.6, bet. 2014/15:F6U11, rskr. 2014/15:251.

avseende bland annat kriskommunikation, ledningsresurser och samverkan. Samtliga länsstyrelser har räddningstjänstansvar vid olyckor i eller utsläpp från kärnkraftverk. I Uppsala län, Kalmar län och Hallands län har länsstyrelserna dessutom utökade beredskapsuppgifter som gäller säkerheten kring kärnkraftverken och risken för utsläpp av radioaktiva ämnen.

Ett effektivt krisberedskapsarbete vid länsstyrelserna kräver enligt Riksrevisionen ett tydligt regelverk, tydliga mål och syften för verksamheten samt en finansiering som ger förutsättningar för myndigheterna att genomföra sina uppgifter. En effektiv finansiering förutsätter att resurserna är i balans med uppgifterna.<sup>11</sup>

Riksrevisionen har utgått från att länsstyrelserna hämtar in och analyserar information som sedan ligger till grund för de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelserna ska också följa upp resultaten och rapportera till bland andra regeringen.

I kapitel 2–4 redovisas Riksrevisionens iakttagelser. I anslutning till varje avsnitt redovisas de mer detaljerade mål och krav som länsstyrelserna ska uppnå med sin verksamhet. I bilaga 2 finns en närmare redogörelse för modellen som har legat till grund för Riksrevisionens bedömningsgrunder.

## 1.6 Metod och genomförande

Riksrevisionen har kartlagt vad som uttalats om mål och syfte för länsstyrelsernas krisberedskapsarbete i utredningar, propositioner och riksdagsbeslut samt vad som beslutats av riksdagen och regeringen om uppgifter för verksamheten.

För att få underlag för en bedömning av länsstyrelsernas arbetssätt har Riksrevisionen besökt och intervjuat ett stort antal tjänstemän och chefer på länsstyrelserna. Intervjuer har genomförts vid länsstyrelserna i Uppsala, Stockholms, Hallands och Jämtlands län. Vid Länsstyrelsen i Örebro län har intervjuer gjorts med tjänstemän på flera nivåer och dessutom har styrdokument, handlingsplaner och RSA:er granskats. Intervjuer har också genomförts med kommunala tjänstemän i Askersund, Kumla och Örebro samt med företrädare för räddningstjänstförbundet Nerikes brandkår och för Örebro läns landsting.

För att komplettera informationen om kommuners och landstings syn på länsstyrelsernas krisberedskapsarbete har Riksrevisionen intervjuat en handläggare för krisberedskap på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

<sup>11</sup> Av 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) och 3 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår att hög effektivitet ska eftersträvas i statens verksamhet och att god hushållning ska iakttas.

Riksrevisionen har också hämtat in underlag från SKL:s nätverk för kommunal krisberedskap (NKK) och från nätverket för landstingens krisberedskap (NLK). Intervjuer har gjorts med företrädare för den nu avslutade utredningen om skogsbranden i Västmanland och utredningen om statens regionala förvaltning för att få deras syn på länsstyrelsernas krisberedskapsarbete.

En webbenkät har skickats ut till samtliga 21 länsstyrelser (se bilaga 6). Samtliga länsstyrelser svarade på enkäten. Enkäten innehåller detaljerade frågor om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Resultaten av enkäten bör tolkas med viss försiktighet eftersom svaren delvis bygger på självskattningar. Analysen av enkätsvaren har fördjupats genom intervjuer med länsstyrelserna i Blekinge, Gävleborgs, Skåne, Södermanlands, Värmlands och Västerbottens län.

MSB har på Riksrevisionens begäran sammanställt underlag om länsstyrelsernas tillsynsarbete enligt LSO. Därtill har Riksrevisionen intervjuat tjänstemän vid MSB.

Vidare har Riksrevisionen sammanställt och analyserat kostnader och intäkter samt rapporterade arbetade timmar för krisberedskap, skydd mot olyckor och civilt försvar. Uppgifterna har hämtats från länsstyrelsernas gemensamma ekonomisystem.

För att granska regeringens styrning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete har Regeringskansliets uppföljning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete granskats. Riksrevisionen har även genomfört intervjuer på de departement som ansvarar för länsstyrelserna och för samordningen av samhällets krisberedskap, det vill säga Finansdepartementet och Justitiedepartementet.

## 1.7 Rapportens disposition

I kapitlen 2–4 behandlas respektive revisionsfråga enligt avsnitt 1.2.

I rapporten ingår sju elektroniska bilagor som finns tillgängliga på Riksrevisionens webbplats. Bilaga 1 innehåller förklaringar till centrala begrepp och termer, bilaga 2 beskriver en modell för hur det regionala krisberedskapsarbetet bör utvecklas och fungera, bilaga 3 innehåller bakgrundsinformation om länsstyrelsernas ansvar för och finansiering av krisberedskapsarbetet, bilaga 4 innehåller Riksrevisionens iakttagelser om krisledningsplaner och tjänstemän i beredskap, bilaga 5 innehåller Riksrevisionens iakttagelser om personal och kompetens, bilaga 6 innehåller en sammanställning av svaren i Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna, bilaga 7 innehåller tabeller och diagram baserade på länsstyrelsernas ekonomisystem, tidrapportering och regleringsbrev.



## 2 Länsstyrelsernas effektivitet och långsiktighet

Detta kapitel belyser den första granskningsfrågan: Bedriver länsstyrelserna ett effektivt och långsiktigt krisberedskapsarbete?

### 2.1 Samverkan, samordning och stöd

Av länsstyrelseinstruktionen framgår att länsstyrelserna ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sina geografiska områden och verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behövs före, under och efter en kris.<sup>12</sup>

Samverkan, samordning och stöd är inga isolerade uppgifter utan ingår i större eller mindre utsträckning i de flesta av länsstyrelsernas krisberedskapsuppgifter, exempelvis risk- och sårbarhetsanalyser, uppföljning av kommunernas krisberedskapsarbete, tillsyn enligt LSO samt extern utbildnings- och övningsverksamhet.

#### 2.1.1 *Länsstyrelserna prioriterar samverkan*

Flera länsstyrelser ger på olika sätt uttryck för att samverkan, samordning och stöd utgör grunden för att krisberedskapsarbetet fungerar väl och att det hör till länsstyrelsens kärnuppgifter. Enligt många länsstyrelser är satsningar på stöd och samverkan effektivt för att utveckla en god krisberedskap i länen.

Samordning förutsätter en nära och kontinuerlig dialog med och mellan länets krisberedskapsaktörer, vilket flera länsstyrelser beskriver att de har.<sup>13</sup> Bland de viktigaste aktörerna ingår kommunerna, landstingen, räddningstjänsterna och polisen. Betydelsen av samverkan framgår även i arbetet med att ta fram gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörning.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> 54 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>13</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Örebro län 2014-12-05 till 2014-12-16, Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18, Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20, Länsstyrelsen i Södermanlands län 2015-05-19, Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28 och Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27.

<sup>14</sup> MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014.

Länsstyrelserna beskriver uppgiften att åstadkomma en gemensam inriktning och effektiv resursanvändning som viktig men svår att utföra, eftersom länsstyrelserna inte bestämmer eller ansvarar över någon annan aktör.

### 2.1.2 *Flera former för samverkan*

Länsstyrelserna deltar i och driver flera nätverk för samverkan både med andra länsstyrelser och med olika krisberedskapsaktörer i det egna länet. Det förekommer också att kommuner driver regionala samarbeten. Det gäller framför allt stora kommuner, som i vissa fall har mer resurser och mer personal för krisberedskap än länsstyrelsen i länet.<sup>15</sup>

I *Nordsam, Ösam och Sydsam* samverkar länsstyrelser med varandra i krisberedskapsfrågor. Gemensamma övningar och utbildningar arrangeras och samverkansorganen beskrivs som bra fora för arbete och erfarenhetsutbyte.<sup>16</sup>

*Samverkansområdet geografiskt områdesansvar (SOGO)* är en samarbetsform som består av MSB, Lantmäteriet och samtliga länsstyrelser. Gruppen samverkar med Forsvarsmakten, SKL samt representanter för enskilda kommuner och landsting.

En annan samverkansform mellan länsstyrelserna är *forsvarsdirektörsnätverket* vilket består av chefer eller funktionsansvariga för krisberedskapen.

Varje länsstyrelse har ett *regionalt råd* för skydd mot olyckor och krisberedskap. Råden hanterar mer strategiska frågor och består av deltagare från berörda organisationer i respektive län.

Flera länsstyrelser har även *nätverk för operativa frågor inom länet*. Här avhandlas vad som händer i länet, vilka utbildningar och övningar som kan och bör anordnas och hur man kan samverka i dessa. I Örebro län finns exempelvis T-Sam som leds av länsstyrelsens beredskapsdirektör och som består av representanter från kommunala räddningstjänster, kommuner, polismyndigheten och landstinget.

### 2.1.3 *Länsstyrelserna bedömer att de fullgör sina uppgifter avseende samverkan och samordning*

Så gott som alla länsstyrelser bedömer att de utfört sina ålagda uppgifter avseende samverkan och samordning enligt länsstyrelsernas geografiska

<sup>15</sup> Intervju med handläggare för krisberedskap vid Sveriges Kommuner och Landsting 2014-10-02.

<sup>16</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Gotlands län 2015-02-12, Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27 och Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18.



områdesansvar. Länsstyrelserna baserar sina bedömningar på att de prioriterar arbetet med samverkan och samordning.<sup>17</sup>

Förutsättningarna för att bedriva samverkan och samordning enligt det geografiska områdesansvaret beskrivs också av länsstyrelserna som goda. Det verkar inte råda någon brist på samverkansmöjligheter och länsstyrelserna anger själva att de på ett övergripande plan har de resurser och den kompetens som behövs för att etablera och driva samverkan.

#### 2.1.4 *Kommuner och landsting efterfrågar mer stöd från länsstyrelserna*

Många kommuner efterfrågar stöd från länsstyrelserna, framför allt vad gäller övningar och utbildningar (se även avsnitt 2.5.4). Granskningen indikerar också att kommuner uppfattar att de inte fått tillräckligt stöd i sitt arbete, vare sig av länsstyrelserna eller av MSB. Kommuner som intervjuats i granskningen vittnar också om behov av hjälp för att prioritera insatserna inom krisberedskapsområdet.<sup>18</sup>

Under ett möte med SKL:s nätverk för kommuners krisberedskap framkom att 8 av de 19 kommuner som var representerade på mötet i någon utsträckning vände sig till länsstyrelserna för stöd men att större kommuner och grannkommuner ofta är mer naturliga samarbets- och samverkanspartners. Det är i praktiken en fråga om vem som kan bidra med efterfrågad kompetens och resurser.<sup>19</sup>

## 2.2 Regionala risk- och sårbarhetsanalyser

Alla myndigheter ska sammanställa en RSA.<sup>20</sup> Länsstyrelsernas RSA handlar både om den egna myndigheten och länet. I detta arbete ingår att systematiskt identifiera, analysera och dokumentera om det finns hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området samt att bedöma hur sårbar verksamheten är för dessa. Analysen ska även beakta förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom ansvarsområdet. Arbetet ska anpassas till myndighetens behov och övriga förutsättningar.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28, Länsstyrelsen i Södermanlands län 2015-05-19, Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20 och Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18.

<sup>18</sup> Intervju med tjänstemän vid Askersunds, Kumla och Örebro kommuner samt räddningstjänsten Nerikes Brandkår 2014-12-15.

<sup>19</sup> Möte med SKL:s nätverk för kommuners krisberedskap (NKK) 2014-11-25.

<sup>20</sup> 9 § tredje stycket förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Vissa myndigheter ska även lämna en redovisning till Regeringskansliet och MSB.

<sup>21</sup> 3 § MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser MSBFS 2015:3; motsvarande skrivning fanns tidigare i MSBFS 2010:7.

Länsstyrelsernas RSA:er ska kunna användas som underlag både för egna och andra aktörers krisberedskapsåtgärder.<sup>22</sup> Enligt MSB har de två syften, dels att utgöra underlag för den egna organisationen och dess ansvarsområde, dels att bidra till en samlad riskbild för hela samhället.

RSA:erna syftar till att öka medvetenhet och kunskap hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om de hot, risker och sårbarheter som kan finnas inom det egna verksamhetsområdet samt till att skapa ett underlag för den egna planeringen. Underlaget är dessutom en informationskälla till medborgare och anställda. Enligt MSB bidrar analyserna till att minska samhällets sårbarhet och öka förmågan att hantera kriser och extraordinära händelser; därför är det viktigt att det underlag som olika aktörer lämnar in håller god kvalitet.<sup>23</sup>

### 2.2.1 *Risk- och sårbarhetsanalyserna uppfyller de formella kraven*

I stort sett alla länsstyrelser samt MSB bedömer att länsstyrelserna utfört sina ålagda uppgifter när det gäller att sammanställa RSA:er.<sup>24</sup> Bedömningarna grundar sig på att länsstyrelserna fullföljt den del av uppgiften som kan betecknas som ett rapporteringsuppdrag, det vill säga att ta fram ett dokument vars innehåll följer regelverket och som tagits fram och levererats i tid.<sup>25</sup>

MSB:s föreskrifter för RSA:er avser bara vilka rubriker som rapporten ska innehålla. Aspekter som rör analysernas kvalitet, djup, detaljnivå och användbarhet är inte reglerade, utan det är upp till länsstyrelserna att bedöma analysernas kvalitet och omfattning.

### 2.2.2 *Den praktiska användningen av risk- och sårbarhetsanalyser varierar*

RSA:er ska fungera som användbara underlag vid krisberedskapsarbetet, exempelvis vid val av övningar och stödinsatser samt som underlag i samverkan med länets krisberedskapsaktörer.

Alla länsstyrelser använder sina RSA:er men flera beskriver användningen som ganska begränsad. Några menar att analyserna mer är ett rapporteringsuppdrag än ett verktyg för den egna verksamheten.<sup>26</sup> På vissa länsstyrelser har RSA:en inte använts i någon större utsträckning och är inte heller känd i organisationen.<sup>27</sup> Analyserna har också i praktiken mindre betydelse vid

<sup>22</sup> 54 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>23</sup> MSB, *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*, 2011.

<sup>24</sup> Enkätfråga 7; intervju med MSB 2015-01-05.

<sup>25</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27, Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18, Länsstyrelsen i Värmlands län 2015-05-11 och Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20.

<sup>26</sup> Enkätfråga 5, Länsstyrelsen i Västmanlands län; intervjuer med Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28 och Länsstyrelsen i Södermanlands län 2015-05-19.

<sup>27</sup> Enkätfråga 2, Länsstyrelsen i Södermanlands län; enkätfråga 3, Länsstyrelsen i Västmanlands län.

krisberedskapsfunktionens verksamhetsplanering än ett flertal andra aspekter, exempelvis tillgängliga medel från förvaltningsanslag.<sup>28</sup> Flera länsstyrelser bedömer att RSA:erna inte är så användbara för krisberedskapsarbetet som de borde vara.

När RSA:er används, så används de framför allt av funktioner som ansvarar för krisberedskap, kommunikation samt klimat och miljö. De flesta länsledningar har däremot en begränsad användning av dessa analyser.

### 2.2.3 *Innehåll och omfattning har brister*

Det finns skillnader mellan RSA:erna, både till omfattning och innehåll. Exempelvis omfattar 2014 års RSA:er mellan 30 och 200 sidor. Variationerna speglar olika ambitionsnivåer och olika sätt att förhålla sig till det faktum att analyserna i större eller mindre utsträckning består av revideringar av tidigare års analyser.

MSB anser att flera RSA:er i för stor utsträckning har haft karaktären av en punktvis redovisning baserad på de åtta rubrikerna i föreskrifterna. Beskrivningar och analyser präglas i större utsträckning av bredd än av djup.<sup>29</sup> Dessa beskrivningar bekräftas av flera länsstyrelser. Vidare finns enligt MSB brister i enhetlighet och jämförbarhet, vilket är ett problem när MSB ska göra sin nationella riskbedömning.

Enligt MSB har myndigheten de senaste åren avsatt omfattande resurser till utbildning av och samverkan bland dem som sammanställer risk- och sårbarhetsanalyser på länsstyrelserna, bland annat i syfte att göra analyserna mer enhetliga.

MSB bedömer att länsstyrelserna tar fram RSA:er utifrån de förutsättningar som finns och att kvaliteten har utvecklats positivt sedan 2011.<sup>30</sup> Denna bild bekräftas i Riksrevisionens enkät. Vidare har MSB under 2015 beslutat om nya föreskrifter och förmågebedömningar, i syfte att skapa förutsättningar för ett bättre resultat. De nya föreskrifterna ändrar dock inte sättet att arbeta och grunderna för redovisningen är desamma som tidigare.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Enkätfråga 1.

<sup>29</sup> Intervju med MSB 2015-01-15.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> MSB:s webbplats *RSA-föreskrifter beslutade*, besökt 2015-04-15, publicerat 2015-01-29.

#### 2.2.4 *Analysen kopplar för sällan till konkreta förbättringsåtgärder*

Enligt regeringen behöver kvaliteten på inlämnade RSA:er utvecklas och analyserna bör i högre grad fokusera på att följa upp om tidigare identifierade brister har åtgärdats.<sup>32</sup>

MSB bedömer att det saknas en klar koppling mellan å ena sidan de hot, risker och sårbarheter som identifierats av länsstyrelserna och å andra sidan planerade åtgärder.<sup>33</sup> Även flera länsstyrelser bedömer att kopplingarna mellan risker och planerade åtgärder är eller har varit otillräckliga.<sup>34</sup>

#### 2.2.5 *Sekretesskyddade delar är en möjlig väg till ökad detaljnivå och användning*

Länsstyrelserna publicerar vanligen RSA:erna på sina hemsidor. Myndigheter kan ha sekretesskyddade bilagor till sina analyser, men enligt MSB har ingen länsstyrelse det.<sup>35</sup> Vissa länsstyrelser har övervägt sekretessbelagda delar, men valt en öppen version utan sekretess. Länsledningen i Örebro län framhåller betydelsen av öppenhet och transparens och menar att länsstyrelsens uppgift är att kommunicera och arbeta förebyggande.

Om RSA:erna ska innehålla mer detaljerade beskrivningar och analyser kan det bli nödvändigt att sekretessbelägga viss information. Att ta fram analyser som både är offentliga och utgör ett relevant arbetsredskap är svårt, eftersom offentliga dokument av sekretessskäl inte kan innehålla den detaljeringsgrad om samhällets risker och sårbarheter som en fungerande RSA kan kräva. Av granskningen framgår också att länsstyrelserna i Stockholms och Skånes län planerar att ta fram två versioner av sin RSA – en intern med mer detaljerade uppgifter för kontinuitetshandling och en extern som används vid extern kommunikation och som underlag för planeringen hos länets aktörer.<sup>36</sup>

#### 2.2.6 *Underlagets kvalitet har avgörande betydelse för resultatet*

I arbetet med att ta fram RSA:er används flera olika typer av underlag. Kommunernas RSA:er, som tas fram vart fjärde år, utgör ett av de viktigare

<sup>32</sup> Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*, utg.omr. 6, avsnitt 4.3.2.

<sup>33</sup> Intervju med MSB 2015-01-15.

<sup>34</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28, Länsstyrelsen i Södermanlands län 2015-05-19, Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18 och Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27.

<sup>35</sup> Intervju med MSB 2015-01-15.

<sup>36</sup> Enkätfråga 3, Länsstyrelsen i Stockholms län; intervju med Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20.

underlagen. Dock skiljer sig kommunernas analyser åt sinsemellan avseende form och kvalitet, och det finns brister i analyserna.<sup>37</sup>

Brister i enhetlighet och kvalitet i de kommunala RSA:erna försvårar länsstyrelsernas arbete med att ta fram bra RSA:er för länen. De stora variationerna mellan de kommunala analyserna kan delvis bero på att kommunerna har olika förutsättningar när det gäller hur många som arbetar med krisberedskap samt på att de gör olika prioriteringar och riskbedömningar.<sup>38</sup> Det förekommer även att kommuner och räddningstjänsten gör olika riskbedömningar.<sup>39</sup>

### 2.2.7 *MSB ger stöd*

MSB stödjer länsstyrelserna i arbetet med RSA:er. Fokus ligger på att erbjuda metodstöd, främst i form av utbildningar, samverkan, föreskrifter, vägledningar och allmänna råd. MSB inriktar sig främst på det som finns i länsstyrelsernas analyser, snarare än det som eventuellt saknas i dem.

Varken MSB eller någon annan myndighet har någon tillsynsfunktion över länsstyrelsernas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. MSB gör heller ingen uppföljning av, eller har kännedom om hur, risk- och sårbarhetsanalyserna används internt på länsstyrelserna.<sup>40</sup>

### 2.2.8 *Länsstyrelserna önskar glesare rapportering*

Länsstyrelserna redovisar årligen sina RSA:er till Regeringskansliet och MSB. Mot bakgrund av de problem som finns med analysernas användbarhet har Riksrevisionen undersökt om en förändrad redovisning kan leda till förbättringar.

Samtliga länsstyrelser föredrar en glesare rapportering. Totalt 16 länsstyrelser önskar rapportera vartannat år och 4 länsstyrelser föredrar rapportering vart fjärde år, det vill säga med samma intervall som kommunerna. Länsstyrelsen i Kalmar län är den enda som vill behålla den årliga rapporteringen, men menar samtidigt att det inte är meningsfullt att göra om grundanalys och riskbedömning varje år utan att vart fjärde år är tillräckligt, eftersom förändringarna från år till år är små.

<sup>37</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Jämtlands län 2014-09-15, Länsstyrelsen i Hallands län 2014-09-15, Länsstyrelsen i Uppsala län 2014-09-10, Länsstyrelsen i Stockholms län 2014-09-12 och Länsstyrelsen i Örebro län 2014-12-05 till 2014-12-16; enkätsvar fråga 4 länsstyrelserna i Västerbottens och Jämtlands län.

<sup>38</sup> Antalet personer som arbetar med krisberedskap i kommunerna varierar mellan en enstaka deltidstjänst till en personalstyrka större än motsvarande på länsstyrelsen. Intervju med handläggare för krisberedskap vid Sveriges Kommuner och Landsting 2014-10-02.

<sup>39</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Örebro län 2014-12-05 till 2014-12-16.

<sup>40</sup> Intervju med MSB 2015-01-15.

I samband med arbetet med att justera föreskrifterna för myndigheters RSA 2014 försökte MSB minska redovisningsfrekvensen till vartannat år. Det kräver emellertid att regeringen ändrar i 9 § i krisberedskapsförordningen.<sup>41</sup> En sådan ändring bereddes 2014 men har ännu inte beslutats av regeringen.<sup>42</sup>

En mindre frekvent redovisning skulle frigöra tid och resurser både för att fördjupa analyserna och för att hinna verkställa åtgärder. En glesare och mer behovsanpassad rapportering skulle kunna möjliggöra analyser av högre kvalitet eller innebära en mer hanterlig cykel mellan analys, övningar, identifiering av åtgärder, genomförande av åtgärder och utvärdering.

Enligt tidrapporteringen har länsstyrelserna i genomsnitt använt cirka 7 procent av sina arbetade timmar inom krisberedskapsarbetet till risk- och sårbarhetsanalyser 2011–2014, vilket är en ganska stor del av resurserna på just detta område.<sup>43</sup> Även en handläggare för krisberedskap vid SKL anser att länsstyrelsernas årliga arbete med RSA:er medför att stora resurser läggs på rapportering och analys, vilka i stället skulle kunna läggas på till exempel planering och att genomföra övningar och utbildningar.<sup>44</sup>

## 2.3 Uppföljning av kommunernas krisberedskap

Länsstyrelserna har ett särskilt uppföljningsansvar för kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).<sup>45</sup>

I enlighet med en överenskommelse mellan MSB och SKL betalar MSB ut ersättning till kommunerna för det krisberedskapsarbete de ska utföra enligt LEH.<sup>46</sup> Länsstyrelserna kan föreslå att MSB minskar ersättningen till kommunen om en länsstyrelse vid uppföljning av kommunernas arbete enligt

<sup>41</sup> MSB:s webbplats, besökt 2015-04-15.

<sup>42</sup> Intervju med MSB 2014-09-12; intervju med handläggare för krisberedskap vid Sveriges Kommuner och Landsting 2014-10-02.

<sup>43</sup> Antal använda timmar för risk- och sårbarhetsanalyser (VÅS 4512) i förhållande till total tid för krisberedskapsarbete (VÅS 45+) 2011–2014.

<sup>44</sup> Intervju med handläggare för krisberedskap vid Sveriges Kommuner och Landsting 2014-10-02.

<sup>45</sup> 54 § 5 p. *förordningen* (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. När det gäller landstingen ansvarar Socialstyrelsen för området katastrofmedicinsk beredskap och betalar ut ersättning till landstingen när det gäller LEH inom Socialstyrelsens ansvarsområde. För övrig verksamhet bestämmer MSB om ersättningen och betalar ut den inom ramen för vad regeringen beslutar. De villkor som gäller för respektive landsting och storleken på den ersättning som betalas ut redovisas i en överenskommelse som MSB och landstinget tecknar varje år. Se MSB 2011, *Landstingsuppföljningen 2010*. Länsstyrelserna har under perioden 2011–2014 haft ett särskilt återrapporteringskrav i sitt regleringsbrev, som handlar om att länsstyrelserna ska återrapportera uppföljningen av LEH, regleringsbrev till länsstyrelserna 2011–2014 och avsnitt 4.1.

<sup>46</sup> MSB och SKL, *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap – Precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH*. Gäller från och med 2014-01-01.

LEH finner att en kommun inte uppfyller lagens och överenskommelsens krav. MSB kan då fatta beslut om en minskning utifrån länsstyrelsens bedömning.

MSB stödjer länsstyrelserna i arbetet med att följa upp kommunernas arbete enligt LEH, framför allt genom att årligen ta fram en enkät till samtliga kommuner med frågor om efterlevnad av LEH. Svaren på enkäten används både av MSB och länsstyrelserna. Länsstyrelserna kan använda svaren vid uppföljningsbesök hos kommunerna.

### 2.3.1 *Uppföljningen har betydelse för samhällets krisberedskap*

LEH syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Att lagen efterlevs och åtgärder vidtas vid behov är centralt för samhällets krisberedskap. Uppföljningen av lagen blir därmed ett viktigt led i arbetet med att uppnå lagstiftarens intentioner.

Så länge länsstyrelserna bedömer att kommunerna gör vad de ska enligt LEH rapporterar länsstyrelserna inte resultatet av uppföljningsarbetet och bedömningarna av kommunerna till MSB. Länsstyrelserna vänder sig till MSB enbart om de föreslår en reducering av ersättningen för LEH-verksamhet.

MSB har en rutin för att ta hand om ärenden som gäller reducerad ersättning, vilket bland annat innebär att MSB besöker kommunen innan beslut fattas om eventuellt reducerad ersättning.<sup>47</sup> Vid besöket diskuteras de brister som länsstyrelsen påtalat. Det är därför viktigt att länsstyrelsens underlag har hög kvalitet och att länsstyrelserna utgår från en gemensam syn på vad det innebär att fullgöra sina uppgifter. Om MSB ser andra brister vid sitt besök kan MSB påtala detta för kommunen och länsstyrelsen, men MSB överprövar inte länsstyrelsernas uppföljning av kommunerna.<sup>48</sup>

### 2.3.2 *Länsstyrelserna följer upp på olika sätt*

Länsstyrelserna gör uppföljningen på olika sätt. En del länsstyrelser gör uppföljningsbesök samtidigt som man gör tillsynsbesök enligt LSO medan andra gör separata uppföljningsbesök eller uppföljning utan besök. MSB anser att det är viktigt att länsstyrelserna gör uppföljningsbesök och uppmantrar länsstyrelserna till detta. MSB har dock inget mandat att kräva att länsstyrelserna gör uppföljningsbesök.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> MSB, *Rutin för handläggning av reduceringsärenden avseende ersättning till kommuner enligt LEH*, 2012.

<sup>48</sup> Intervju med MSB 2014-12-17.

<sup>49</sup> Ibid.

Det har saknats anvisningar för uppföljningen, vilket medfört att länsstyrelserna själva har bestämt vilka krav som ställts på kommunerna enligt LEH. Uppföljningen av kommunerna riskerar således att inte ha blivit enhetligt utförd 2011–2014. Flera länsstyrelser uppger också att det förekommit brister i uppföljningen, sett till de krav de själva ställt och i jämförelse med andra länsstyrelsers uppföljning.<sup>50</sup> Krisberedskapshandläggaren på SKL anser också att länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas krisberedskapsarbete har varierat i en alltför stor utsträckning.<sup>51</sup> Även MSB bedömer att kvaliteten varierar på länsstyrelsernas arbete med att följa upp kommunerna, vissa är bra andra är mindre bra.<sup>52</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län är ett exempel på en länsstyrelse som enligt MSB har en bra metod för att följa upp sina kommuner.

Under granskningens genomförande har MSB och SKL arbetat för att tydliggöra kraven på uppföljning. Utgångspunkten är den ovan beskrivna problembilden. En processbeskrivning har färdigställts under våren 2015, som syftar till att tydliggöra roller och ansvar för uppföljningen av kommunernas krisberedskap, inklusive uppföljning av uppgifterna i LEH.<sup>53</sup> I den nya processbeskrivningen finns fortfarande utrymme för tolkningar, med hänsyn till att det ska vara möjligt att anpassa uppföljningen efter regionala behov. Det har inte varit möjligt för Riksrevisionen att granska dessa förändringar, men det finns indikationer på fortsatta utmaningar. Exempelvis är det enligt en länsstyrelse fortfarande inte tydligt vad som ska ingå i en kommunal krisledningsplan.<sup>54</sup>

### 2.3.3 *Länsstyrelserna ställer i praktiken lägre krav på små kommuner*

Flera länsstyrelser uttrycker en förståelse för att mindre kommuner inte har möjlighet att tillämpa LEH med samma omfattning och kvalitet som större kommuner.<sup>55</sup> I praktiken leder detta till att kraven på små kommuners tillämpning av LEH riskerar bli lägre. Av granskningen framkommer också exempel på hur kraven har sänkts på mindre kommuner. Det kan exempelvis handla om hur mycket resurser som ska läggas på förebyggande åtgärder och deltagande i samordningsmöten.

<sup>50</sup> Intervju med Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20; intervju med Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28; intervju med Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27.

<sup>51</sup> Intervju med handläggare för krisberedskap vid Sveriges Kommuner och Landsting 2014-10-02.

<sup>52</sup> Intervju med MSB 2014-12-17.

<sup>53</sup> MSB, *Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap*, 2015.

<sup>54</sup> Intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18.

<sup>55</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28, Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27 och Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18.



### 2.3.4 Länsstyrelserna lägger lite arbetstid på uppföljningen av kommunerna

Under perioden 2011–2014 har länsstyrelserna samlat ägnat motsvarande 0,4–1,5 årsarbetskraft per år åt uppföljning av kommunernas tillämpning av LEH. Det motsvarar i genomsnitt 0,3–1,0 procent av länsstyrelsernas totala arbetstid för krisberedskapsarbete per år (se tabell 1). Flera av de länsstyrelser som rapporterat minst arbetstid har trots det bedömt att de genomfört den uppföljning som de är ålagda att utföra – vilken, i avsaknad av närmare styrning, har fastställts av länsstyrelserna själva.

**Tabell 1.** Länsstyrelsernas arbetstid för uppföljning av kommunernas krisberedskapsarbete och som andel av total tid för krisberedskapsarbete

	Andel av arbetad tid (procent)	Antal arbetade timmar	Antal årsarbetskrafter
2011	0,3	748	0,4
2012	0,8	1 905	1,1
2013	1,0	2 630	1,5
2014	0,9	2 680	1,5
Genomsnitt 2011–2014	0,8	1 991	1,1

Anmärkning: Årsarbetskrafter har beräknats på 1 760 timmar i enlighet med länsstyrelsernas årsredovisningar.

Källa: Länsstyrelsernas tidrapporteringsystem Agresso. Riksrevisionens bearbetning.

### 2.3.5 Reducering av ersättning till kommunerna är ovanlig

Tre kommuner har fått reducerad ersättning under perioden 2011–2014, en av dem två år i följd.<sup>56</sup> Flera länsstyrelser anser att det är bra att det finns en sanktionsmöjlighet för att sätta press på kommunerna.<sup>57</sup>

Länsstyrelserna har samtidigt i uppdrag att stödja och följa upp kommunerna. Enligt MSB är länsstyrelserna beroende av goda relationer med kommunerna, vilket kan vara en anledning till att det är så pass få ärenden som gäller reducerad ersättning.<sup>58</sup> Även länsstyrelser har uttryckt att de är beroende av kommunerna för att uppföljningen ska bli bra.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Reducering av ersättningen har skett i en kommun vardera i Norrbottens, Stockholms respektive Örebro län 2011–2014.

<sup>57</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18, Länsstyrelsen i Södermanlands län 2015-05-19, Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27, Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28 och Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20.

<sup>58</sup> Intervju med MSB 2014-12-17.

<sup>59</sup> Intervju med Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27 och Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28.

## 2.4 Tillsyn och operativt ansvar enligt lagen om skydd mot olyckor

Av LSO framgår att länsstyrelserna ska stödja och bedriva tillsyn över kommunernas arbete enligt denna lag. Tillsynen ska bland annat syfta till ett likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet, med hänsyn till regionala förutsättningar. Den är ett viktigt verktyg för att nå de nationella målen inom området skydd mot olyckor.<sup>60</sup> Av förarbeten till LSO framgår att modellen med nationella mål ställer krav på en utvecklad och väl fungerande tillsynsfunktion och att statlig tillsyn av kommunal verksamhet ställer krav på kompetens hos tillsynsmyndigheterna. Där framgår vidare att länsstyrelsernas roll måste utvecklas och stärkas. Det är dessutom nödvändigt med samverkan mellan länen.<sup>61</sup>

MSB är central tillsynsmyndighet inom området skydd mot olyckor. Inom ramen för uppdraget har MSB tagit fram kriterier för länsstyrelsernas tillsyn.

Av LSO framgår vidare att länsstyrelserna har operativt ansvar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning i sådan omfattning att särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten eller när det finns en överhängande fara för ett sådant utsläpp. Länsstyrelsen är också ansvarig för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Vid en större räddningsinsats får länsstyrelsen dessutom ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i berörda kommuner. Länsstyrelsen ska upprätta planer för att kunna ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten samt ha fastställda program för räddningstjänst och sanering vid utsläpp från en kärnteknisk anläggning. MSB bedriver tillsyn över länsstyrelsernas operativa arbete enligt LSO.

### 2.4.1 Länsstyrelserna vill ha mer vägledning för tillsynen enligt LSO

Flera länsstyrelser framför att regelverket inte ger tillräcklig vägledning om vad som är en tillräcklig tillsyn eller om hur länsstyrelserna ska bedöma kommunernas arbete, trots att varje länsstyrelse samverkar med andra länsstyrelser i syfte att göra likartade bedömningar av kommunerna vid tillsynsverksamheten.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Prop. 2013/14:144 *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*, s. 60.

<sup>61</sup> Prop. 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*, bet. 20013/04:FöU2, rskr. 2003/04:24.

<sup>62</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Värmlands län 2015-05-11 och Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18; enkätfråga 6, länsstyrelserna i Västra Götalands och Västernorrlands län.

Även MSB har funnit att en del begrepp i LSO inte är tillräckligt definierade, och att det därmed är svårt för länsstyrelserna att bedriva tillsyn av kommunerna utifrån de nationella målen.<sup>63</sup>

#### 2.4.2 *Kommunerna ansvarar för att åtgärda eventuella brister*

Lagstiftningen utgår ifrån att kommunerna vill och kan organisera en effektiv räddningstjänst och ett effektivt förebyggande och efterföljande arbete.<sup>64</sup> Länsstyrelsen kan informera kommunerna om vad som behöver förbättras och skriva tillsynsprotokoll om att kommunerna bör genomföra vissa åtgärder. Vidare kan länsstyrelsen ställa krav på att kommunerna ska redovisa vilka förändringar som planeras respektive genomförts. Länsstyrelsen kan också vidta andra stödande insatser för att få kommunerna att agera.

Det kan ta lång tid innan kommunerna vidtar åtgärder<sup>65</sup> och länsstyrelser efterlyser därför sanktionsmöjligheter.<sup>66</sup> Regeringen har möjlighet att ompröva kommunala handlingsprogram för räddningstjänst och förebyggande arbete, efter förslag från MSB. Någon sådan omprövning har aldrig skett.<sup>67</sup>

#### 2.4.3 *Länsstyrelserna lägger lite tid på tillsyn*

Drygt hälften av länsstyrelserna anser att de inte haft tillräckliga resurser för tillsynsarbetet 2011–2014. Det avspeglas också i hur mycket tid länsstyrelserna lagt på att bedriva tillsyn enligt LSO. Perioden 2011–2014 har länsstyrelserna i genomsnitt ägnat motsvarande 2,5 årsarbetskrafter per år på arbetet med tillsyn enligt LSO. Det motsvarar 1,7 procent av använd tid för krisberedskapsarbetet (se tabell 2).

<sup>63</sup> MSB, *LSO under tio år, En utvärdering av hur intentionerna med LSO infriats*, 2015.

<sup>64</sup> Justitiedepartementet, *Skogsbrandsutredningen*, 2015-03-06, s. 191 med referens till prop. 2002/03:119.

<sup>65</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18, Länsstyrelsen i Södermanlands län 2015-05-19, Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20, Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27 och Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28.

<sup>66</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Värmlands län 2015-05-11, Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18, Länsstyrelsen i Södermanlands län 2015-05-19, Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20 och Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27; enkätfråga 12, Länsstyrelsen i Kalmar län.

<sup>67</sup> 3 kap. 3 § tredje stycket och 3 kap. 8 § tredje stycken lagen (2003:778) om skydd mot olyckor; intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18.

**Tabell 2.** Länsstyrelsernas arbetstid för tillsyn enligt LSO och som andel av total tid för krisberedskapsarbete

	Andel av arbetad tid (procent)	Antal arbetade timmar	Antal årsarbetskrafter
2011	1,1	2 880	1,6
2012	1,2	2 886	1,6
2013	1,9	4 807	2,7
2014	2,5	7 351	4,2
Genomsnitt 2011–2014	1,7	4 481	2,5

Anmärkning: Årsarbetskrafter har beräknats på 1 760 timmar i enlighet med länsstyrelsernas årsredovisningar. MSB beräknar i sina uppgifter att en årsarbetskraft motsvarar 1 600 timmar.

Källa: Länsstyrelsernas tidrapporteringssystem Agresso. Riksrevisionens bearbetning.

Länsstyrelserna har emellertid rapporterat att de avsatt mer tid för tillsynsarbetet till MSB än vad som framgår av tidrapporteringen. Enligt MSB:s sammanställning lägger länsstyrelserna tillsammans 5–6 årsarbetskrafter varje år på tillsyn enligt LSO.<sup>68</sup> Det finns alltså en differens mellan rapporteringen till MSB och tidredovisningen på cirka 2–3 årsarbetskrafter per år.

MSB anser att länsstyrelserna tillsammans borde avsätta motsvarande 11–13 årsarbetskrafter per år på tillsynsarbetet enligt LSO.<sup>69</sup> Det är långt ifrån vad länsstyrelserna lagt på tillsynsarbetet under perioden.

#### 2.4.4 Tillsynen bedrivs sällan och tillsynsplaner saknas ofta

Ungefär en fjärdedel av länsstyrelserna bedömer att de i ganska liten utsträckning utfört sina tillsynsuppgifter enligt LSO under 2011–2014 medan övriga bedömer att de fullt ut har utfört uppgifterna. MSB, som bedriver tillsynsvägledning av länsstyrelsernas tillsynsarbete enligt LSO, har bedömt att det finns brister inom flera områden bland en femtedel av länsstyrelserna.

Kommunen har antingen en egen räddningstjänst eller så har flera kommuner tillsammans bildat ett räddningstjänstförbund. Enligt MSB:s tolkning av LSO bör länsstyrelserna besöka de räddningstjänstorganisationer man har tillsynsansvar för minst två gånger per mandatperiod samt ha fastställda tillsynsplaner. MSB har på Riksrevisionens begäran ställt samman uppgifter om länsstyrelsernas tillsynsbesök utifrån den enkät MSB årligen skickar till

<sup>68</sup> Intervju med MSB 2015-01-15. Vid intervjun uppgav MSB att länsstyrelserna rapporterat att de använt 6–7 årsarbetskrafter till tillsynsuppdraget enligt LSO. För att uppgifterna ska vara jämförbara har MSB:s uppgifter räknats om utifrån att en årsarbetskraft motsvarar 1 760 timmar.

<sup>69</sup> Intervju med MSB 2015-01-15. Vid intervjun uppgav MSB att länsstyrelserna borde lägga 12–14 årsarbetskrafter till tillsynsuppdraget enligt LSO. För att uppgifterna ska vara jämförbara har MSB:s uppgifter räknats om utifrån att en årsarbetskraft motsvarar 1 760 timmar.

länsstyrelserna. Sammanställningarna visar att endast 6 länsstyrelser har gjort två eller fler tillsynsbesök hos samtliga räddningstjänstorganisationer de haft tillsynsansvar för under 2011–2014. Totalt 15 länsstyrelser har således inte levt upp till kravet om besöksfrekvens i MSB:s tolkning av LSO. Antalet räddningstjänstorganisationer en länsstyrelse har att bedriva tillsyn över varierar mellan 1 och 30. De 6 länsstyrelser som besökt samtliga räddningstjänstorganisationer två gånger har som mest haft 12 organisationer att besöka.<sup>70</sup> Vidare har bara 10–15 av länsstyrelserna haft fastställda tillsynsplaner under perioden 2011–2014. Samtliga länsstyrelser har dock haft en tillsynsplan någon gång under perioden.<sup>71</sup>

Enligt MSB behöver länsstyrelserna framför allt förbättra tillsynsplaneringen för att säkerställa att två tillsynsbesök görs hos samtliga kommuner per mandatperiod. Arbetet med att vägleda och ge råd till kommunerna bör vara mer utvecklat och systematiskt.<sup>72</sup>

Regeringen anser att länsstyrelsernas tillsyn inom området skydd mot olyckor kan utvecklas inom ramen för nuvarande ekonomiska förutsättningar, exempelvis genom samverkan mellan länsstyrelserna och samverkan med andra tillsynsområden inom länsstyrelserna.<sup>73</sup>

Länsstyrelsen i Västmanlands län är en av de fyra länsstyrelser som bedömts inte uppfylla lagens krav inom flera områden. Skogsbrandutredningen bedömde att detta innebar att det inte var möjligt att ha någon samlad och säker bild av kommunerna i länets verksamhet inom området skydd mot olyckor. Vidare framförde utredningen att det inte var möjligt att bedöma om kommunerna hade planerat för och hade förmåga att hantera en allvarlig olycka.<sup>74</sup>

#### 2.4.5 *Länsstyrelserna vill att deras operativa ansvar enligt LSO ska förtydligas*

Det är ovanligt att en länsstyrelse tar över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Under 2011–2014 har det skett en gång: vid skogsbranden i Västmanland sommaren 2014.<sup>75</sup>

En majoritet av länsstyrelserna bedömer att det behövs förtydliganden i regelverket för deras operativa ansvar. Otydligheten i regelverket har bidragit till att länsstyrelser tolkat ansvaret olika. Exempelvis har Länsstyrelsen i Värmlands

<sup>70</sup> E-post från MSB 2015-03-03, bilaga *Länsstyrelsernas tillsyner enligt LSO 2011–2014*.

<sup>71</sup> E-post från MSB 2015-02-20, bilaga *Sammanställning till Riksrevisionen*; e-post från MSB 2015-09-10.

<sup>72</sup> E-post från MSB 2015-01-19, bilaga pm *möte med RiR 2015-01-15*; MSB, Årssammanställning för 2013 av *MSB:s tillsyn enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*, 2014; MSB, *Sammanfattande rapport över tillsynsverksamheten vid MSB 2012*, 2013.

<sup>73</sup> Prop.2013/14:144, *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*.

<sup>74</sup> Justitiedepartementet, *Skogsbrandutredningen*, 2015-03-06.

<sup>75</sup> E-post från MSB 2015-03-30.

län tolkat det som att bara de länsstyrelser som har ett kärnkraftverk i sitt län har ett operativt ansvar vid radioaktivt utsläpp. Länsstyrelsen menar vidare att den inte varit ensam om denna tolkning. Länsstyrelser har också ansett att det varit osannolikt att en sådan situation skulle uppkomma som nödvändiggör att länsstyrelserna tar över den kommunala räddningstjänsten. Ansvaret har dock aktualiserats efter branden i Västmanland 2014.<sup>76</sup>

#### 2.4.6 *Planer finns men länsstyrelserna övar sällan*

Sedan 2013 har samtliga länsstyrelser planer för att kunna ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Samtliga länsstyrelser har 2011–2014 haft planer för räddningstjänst och sanering vid utsläpp av radioaktiva ämnen.

Dock bedömer ungefär hälften av länsstyrelserna att de inte har utfört sina uppgifter avseende det operativa ansvaret enligt LSO. Flera länsstyrelser har sällan övat under 2011–2014 och vissa länsstyrelser har inte övat alls under 2011–2014.

När Länsstyrelsen i Västmanlands län sommaren 2014 tog över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten var planen för övertagande sex år gammal. Planen innehöll mallar för hur ett övertagande skulle ske och en mall för beslut om övertagande av kommunal räddningstjänst men länsstyrelsen hade ingen rutin för hur övertagandet skulle gå till i praktiken.<sup>77</sup> Skogsbrandsutredningen bedömde att Länsstyrelsen i Västmanlands län saknade planering och förberedelser för hur övertagande av räddningstjänstansvaret skulle gå till.<sup>78</sup>

#### 2.4.7 *MSB bedömer att det finns brister i länsstyrelsernas arbete med det operativa ansvaret*

MSB har bedömt att det finns brister i länsstyrelsernas beredskap att överta ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Överlag uppfyller dock länsstyrelserna de flesta av lagens krav. Bara Länsstyrelsen i Blekinge län bedömdes inte uppfylla lagstiftningens krav inom flera områden.

När det gäller länsstyrelsernas operativa ansvar vid utsläpp och sanering av radioaktiva ämnen är det bedömda läget något sämre än när det gäller att överta kommunal räddningstjänst. Länsstyrelserna i Blekinge, Gävleborgs och Norrbottens län bedömdes inte uppfylla lagstiftningens krav inom flera områden. Riksrevisionen noterar samtidigt att 4 länsstyrelser inte har besökts.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Värmlands län 2015-05-11 och Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27.

<sup>77</sup> Enkätfråga 17, Länsstyrelsen i Västmanlands län.

<sup>78</sup> Justitiedepartementet, *Skogsbrandsutredningen*, 2015-03-06.

<sup>79</sup> E-post från MSB 2015-01-19, bilaga pm möte med RiR 2015-01-15.

De brister MSB iakttagit handlar i stor utsträckning om att länsstyrelserna i högre grad behöver öva sin beredskap och att några länsstyrelser även behöver komplettera sin planering. Länsstyrelserna behöver också säkerställa krisorganisationens bemanning och att informationen till allmänheten fungerar i en krissituation.<sup>80</sup>

## 2.5 Övningar och utbildningar

Länsstyrelserna ska ge stöd i form av utbildning och övning till aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet.<sup>81</sup> Varje myndighet ska även ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att myndigheten ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet i syfte att uppnå detta ska genomföras.<sup>82</sup> Däremot finns ingen närmare reglering om hur ofta eller i vilken form utbildningar och övningar ska bedrivas.

Övningar genomförs för att identifiera brister och åtgärdsbehov samt för att utveckla krishanteringsförmågan. En bristande övningsverksamhet riskerar leda till att länsstyrelsen inte vet om förberedelser och planer fungerar samt att en händelse riskerar få större konsekvenser än nödvändigt.

### 2.5.1 Många länsstyrelser övar sällan

Bara ungefär hälften av länsstyrelserna bedömer att de 2011–2014 utfört sina ålagda krisberedskapsuppgifter avseende övningar. Resten av länsstyrelserna bedömer att de övat endast i ganska liten utsträckning. Många länsstyrelser framhåller att de behöver öva mer frekvent.

Orsakerna till den bristande övningsverksamheten är enligt länsstyrelserna överlag en brist på resurser och kompetens. Dessa orsaker anges både av länsstyrelser som har en hög respektive en låg andel förvaltningsanslag (se 3.1.3).

Övningar prioriteras ned till förmån för andra uppgifter. Vid vissa länsstyrelser framhålls att det har varit svårt att få länsledningen att prioritera övningsverksamheten, trots att konsekvenserna för krishanteringsförmågan bedöms som negativa och allvarliga.<sup>83</sup> Länsstyrelsen i Södermanlands län beskriver konsekvenserna som att man inte vet om verksamheter och

<sup>80</sup> MSB, Årssammanställning för 2013 av MSB:s tillsyn enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 2014; MSB, *Sammanfattande rapport över tillsynsverksamheten vid MSB 2012, 2013*; e-post från MSB 2015-09-10.

<sup>81</sup> 52–54 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>82</sup> 10 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

<sup>83</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28 och Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27.

funktioner kommer att fungera vid en kris; det finns planer men utan övning går det inte att veta om eller hur de fungerar.

Flera länsstyrelser bedömer att de visserligen övat men att övningsverksamheten under perioden sammantaget varit liten, att alldeles för få övningar planerats och att ambitionerna har fått anpassas efter bemanningsläget.

### 2.5.2 *Övningar följs upp i varierande grad och brister åtgärdas inte alltid*

Om övningar ska leda till ökad kunskap och förmåga bör länsstyrelserna följa upp erfarenheterna och åtgärda de brister som identifieras. De flesta länsstyrelserna anser att detta överlag fungerar väl. Uppföljning av övningar leder i många fall till förbättringar. Exempelvis har samverkansövningar medfört förändrade arbetssätt för flera aktörer i länet, och synpunkter och erfarenheter har även använts i utformningen av kommande övningar. En fjärdedel av länsstyrelserna bedömer dock att erfarenheter från genomförda övningar inte följts upp tillräckligt och en lika stor andel menar att brister som har identifierats inte har åtgärdats i tillräcklig utsträckning.

Samtidigt kan inte alltid enskilda länsstyrelser åtgärda de brister som identifieras i samband med övningar. Flera brister är komplexa och delas av många aktörer. Länsstyrelsen i Kalmar län anger exempelvis att det tar mycket lång tid att genomföra förändringar med samverkande aktörer, även om flera mindre brister åtgärdats.

### 2.5.3 *Majoriteten genomför de utbildningar som planerats*

En majoritet av länsstyrelserna bedömer att de utfört sina ålagda krisberedskapsuppgifter avseende utbildningar 2011–2014. Länsstyrelserna baserar sina bedömningar på den egna ambitionsnivån och på hur de tolkar uppdraget. De flesta länsstyrelserna bedömer också att myndigheten genomfört den utbildningsverksamhet som planerats.<sup>84</sup>

Flera länsstyrelser samarbetar om utbildningar.<sup>85</sup> Länsstyrelserna i Nordsam har exempelvis genomfört utbildningar i stabsmetodik där utformning och innehåll arbetats fram gemensamt.

### 2.5.4 *Övningar och utbildningar förutsätter deltagande*

Kommuner och landsting uttrycker en stor efterfrågan på stöd från länsstyrelserna, framför allt inom övning och utbildning. Länsstyrelsen

<sup>84</sup> Enkätfråga 14.

<sup>85</sup> Enkätfråga 14. Länsstyrelsen i Västmanlands län beskriver ett mångårigt utbildningssamarbete med Länsstyrelsen i Uppsala län, och de senaste åren har även fler länsstyrelser anslutit.



i Örebro län framhåller att kommunerna ofta efterfrågar utbildning, även om kommunerna inte alltid vet exakt vilken utbildning de vill ha. Samtidigt menar länsstyrelsen att den varken kan eller bör uppfylla alla önskemål. Det förekommer att kommunerna vill att länsstyrelsen ska göra allt: initiera, utföra, skriva rapport och dra slutsatser.

Det finns ett stort utbud av utbildningar, konferenser, seminarier och liknande sammankomster. Men även om övningar och utbildningar är efterfrågade finns exempel på att sådana aktiviteter fått ställas in på grund av för få anmälda. Bland annat vid samverkansinsatser kan det vara svårt att hitta gemensamma tidpunkter. Deltagande är centralt både vid övning och uppföljning men prioriteras inte alltid. Exempelvis deltog 200 personer i en stor övning i Örebro län 2014 men vid uppföljningen deltog endast 50.<sup>86</sup>

## 2.6 Civilt försvar

Riksdagen har under 2015 beslutat om en ny försvarspolitisk inriktning 2016–2020. Där ingår ett ökat civilt försvar.<sup>87</sup> Länsstyrelsen ska verka för att den samlade krisberedskapsverksamheten inom länet bidrar till en grundläggande förmåga till civilt försvar.<sup>88</sup> Länsstyrelserna ska, vid händelse av krig, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet bland annat verka för att största möjliga försvareffekt uppnås.<sup>89</sup>

### 2.6.1 Arbetet med civilt försvar har varit nedprioriterat

Nästan ingen länsstyrelse har prioriterat arbetet med civilt försvar. Totalt har resurserna för krisberedskap och civilt försvar minskat sedan sent 1990-tal. De resurser som länsstyrelserna hade till arbetet med höjd beredskap för 15 år sedan finns kvar i förvaltningsanslaget, men har under senare år använts till annan verksamhet.<sup>90</sup>

Samtliga länsstyrelser är överens om att resurserna inte varit tillräckliga för att utföra länsstyrelsernas uppgifter inom civilt försvar. En majoritet av länsstyrelserna efterfrågar förtydliganden av vad som ligger i deras ansvar. Enligt Länsstyrelsen i Gotlands län trevar länsstyrelserna sig fram eftersom

<sup>86</sup> Övningen Karolina i Örebro maj 2014: intervjuer med Länsstyrelsen i Örebro län 2014-12-05 till 2014-12-16.

<sup>87</sup> Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, bet. 2014/15: FöU11, rskr. 2014/15:251.

<sup>88</sup> 54 § *förordningen* (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>89</sup> 55–61 §§ *förordningen* (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>90</sup> Intervju med MSB 2014-09-12.

det saknas nationell styrning. Dessutom behöver kompetensen höjas inom länsstyrelserna när det gäller civilt försvar, anser länsstyrelserna (se bilaga 5).

Det pågår ett arbete med att utveckla och stärka det civila försvaret. MSB har på uppdrag av regeringen tagit fram en rapport med förslag om hur arbetsuppgifterna kan förtydligas och utvecklas.<sup>91</sup> I en tidigare rapportering från maj 2014 bedömer MSB att respektive länsstyrelse behöver avsätta 0,5–1 årsarbetskraft redan från 2015 och på sikt troligtvis ytterligare 1 årsarbetskraft vid de tre storstadslänen till arbetet med civilt försvar.<sup>92</sup>

## 2.7 Sammanfattande iakttagelser

- Stöd, samverkan och samordning ingår i de flesta av länsstyrelsernas krisberedskapsuppgifter. Dessa uppgifter beskrivs som prioriterade, och med enstaka undantag bedömer samtliga länsstyrelser att de utfört sina ålagda uppgifter på området.
- Samtliga länsstyrelser tar årligen fram RSA:er. Analyserna följer MSB:s föreskrifter och redovisas i tid. Trots detta ser analyserna mycket olika ut; exempelvis varierade omfattningen mellan 30 och 200 sidor i 2014 års analyser.
- Enligt MSB och flera länsstyrelser har RSA:ernas kvalitet utvecklats positivt 2011–2014. Trots detta kvarstår brister – exempelvis saknas ofta kopplingar mellan identifierade risker och sårbarheter och planerade åtgärder.
- Länsstyrelserna använder sina RSA:er i varierande utsträckning, och flera länsstyrelser bedömer att analyserna inte är så användbara för krisberedskapsarbetet som de borde vara.
- Under 2011–2014 har det varit otydligt vad länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas krisberedskapsarbete ska innehålla och vilken kvalitet uppföljningen bör ha. Uppföljningen har varierat mellan länsstyrelserna både till form och innehåll. Totalt sett har länsstyrelserna lagt lite tid på att följa upp arbetet.
- Länsstyrelserna anser att det varit otydligt vad tillsynen enligt LSO ska omfatta och hur de ska bedöma kommunernas arbete.
- Perioden 2011–2014 har länsstyrelserna i genomsnitt lagt 2,5 årsarbetskrafter per år på tillsynsarbete. Det är långt ifrån vad MSB bedömer borde avsättas till arbetet.

<sup>91</sup> MSB, *Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas – Redovisning av regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om det civila försvaret inför den planerade försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015, 2014.*

<sup>92</sup> MSB, *Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), 2014.*

- Totalt 5 länsstyrelser bedömer att de inte fullgjort sin tillsynsuppgift. MSB har bedömt att 4 länsstyrelser inte uppfyller lagens krav inom flera områden.
- En majoritet av länsstyrelserna bedömer att det behövs förtydliganden i regelverket avseende det operativa ansvaret enligt LSO. Otydligheten i regelverket har bidragit till att länsstyrelser tolkat det operativa ansvaret olika.
- Ungefär hälften av länsstyrelserna bedömer att de inte fullgjort sina uppgifter enligt det operativa ansvaret.
- Det finns inga formella krav avseende övnings- och utbildningsverksamhetens omfattning. Hälften av länsstyrelserna bedömer dock själva att de övat i för liten utsträckning.
- Övningsverksamheten har prioriterats ned trots att länsstyrelser bedömt att det får negativa och allvarliga konsekvenser för krishanteringsförmågan.
- En fjärdedel av länsstyrelserna bedömer att erfarenheterna från övningar inte följts upp tillräckligt.
- Länsstyrelsernas arbete med civilt försvar har varit nedprioriterat under en längre tid och det har också varit otydligt vad länsstyrelsernas arbete ska omfatta. Det pågår dock ett arbete med att utveckla och stärka det civila försvaret.



## 3 Ekonomiska förutsättningar

Detta kapitel belyser den andra granskningsfrågan: Är finansieringen av länsstyrelsernas krisberedskapsuppgifter ändamålsenlig för att uppnå ett effektivt och långsiktigt krisberedskapsarbete? Kapitlet belyser även regeringens styrning av ekonomiska resurser.

### 3.1 Ekonomiska resurser för krisberedskapen

Regeringen finansierar länsstyrelsernas krisberedskapsarbete via förvaltningsanslag, vilket ger länsstyrelserna möjlighet att själva prioritera och fördela resurser mellan sina uppgifter. Dessutom kan länsstyrelserna söka projektbidrag från ett särskilt krisberedskapsanslag som MSB beslutar om.

Åren 2009–2014 har länsstyrelsernas direkta kostnader på krisberedskapsområdet totalt stigit från 111 till 226 miljoner kronor, varav cirka 57 miljoner kronor av ökningen kan hänföras till de kostnader som uppstod för Länsstyrelsen i Västmanlands län till följd av skogsbranden.<sup>93</sup>

I följande avsnitt redovisas länsstyrelsernas ekonomiska resurser med utgångspunkt från finansieringskällorna. De uppgifter om intäkter och kostnader som redovisas är exklusive indirekta kostnader och i löpande priser. Samtliga indirekta kostnader för krisberedskapsarbetet finansieras av länsstyrelsernas förvaltningsanslag, vilka motsvarar ungefär en tredjedel av de totala direkta kostnaderna.<sup>94</sup>

De verksamhetskoder som kostnader och använda timmar bokförs på justerades delvis inför verksamhetsåret 2013. Det innebär att jämförelser av resurser före och efter denna justering ska göras med viss försiktighet.

<sup>93</sup> Riksrevisionens bearbetning av data från länsstyrelsernas ekonomisystem och e-post från Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-03-16.

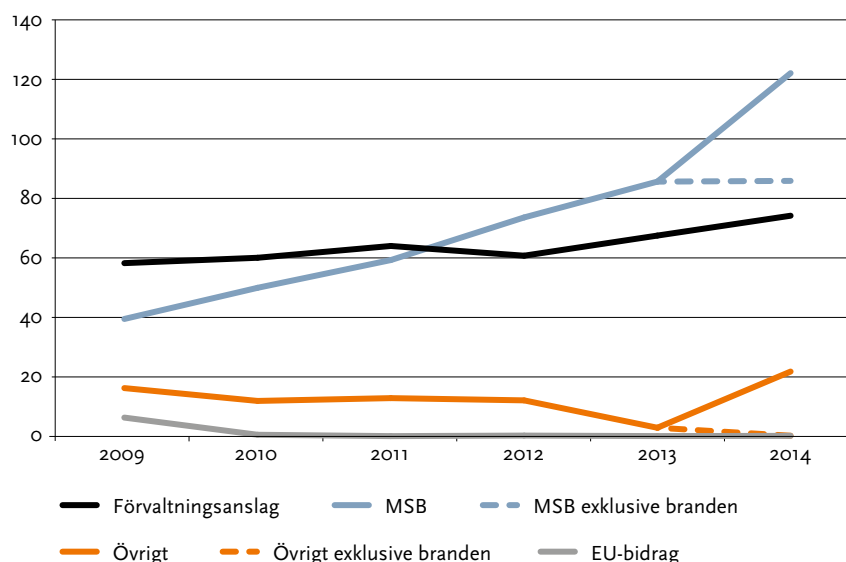
<sup>94</sup> Riksrevisionens bearbetning av länsstyrelsernas årsredovisningar åren 2009–2014 samt data från länsstyrelsernas ekonomisystem. Indirekta kostnader kan även benämnas OH-kostnader.

### 3.1.1 Direkta kostnader finansieras främst med projektbidrag från MSB

Resurstilldelningen från länsstyrelsernas förvaltningsanslag har ökat något 2009–2014. Projektbidragen från MSB har ökat betydligt mer (se figur 1). Sedan 2012 finansierar resurser från MSB mer än hälften av länsstyrelsernas direkta kostnader för krisberedskap. Av figuren framgår vidare att de kostnader som uppstod för Länsstyrelsen i Västmanlands län i samband med skogsbranden har finansierats med medel från MSB och med ett särskilt anslag som länsstyrelsen tilldelades. I figuren finns detta särskilda anslag under posten Övrigt.

**Figur 1.** Utveckling av intäkter för länsstyrelsernas krisberedskapsarbete 2009–2014

Miljoner kronor



Anmärkning: Finansiering från MSB inkluderar både krisberedskapsanslaget och MSB:s anslag från vilket kärnkraftslänen får viss ersättning. Posten Övrigt inkluderar bland annat lönebidrag. Till och med 2013 ingår finansiering för klimatanpassning. För 2014 inkluderas det särskilda anslag Länsstyrelsen i Västmanlands län fick för att täcka kostnader i samband med skogsbranden.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från länsstyrelsernas ekonomisystem.

Finansieringen från MSB består till största delen av bidrag från krisberedskapsanslaget men även av medel från MSB:s anslag<sup>95</sup> för arbete med anledning av kärnkraftverken. Länsstyrelserna i kärnkraftslänen Halland, Kalmar och Uppsala får extra medel från MSB. Fram till 2011 fick de 2,8 miljoner kronor vardera per år och sedan 2012 har de fått 4,8 miljoner kronor var per år.<sup>96</sup> Länsstyrelserna i Skåne och Västerbottens län har ansvar för att samordna och utveckla kärnenergiberedskapen och får knappt 0,5 miljoner kronor per år från MSB för detta.<sup>97</sup> Länsstyrelsernas projektbidrag från krisberedskapsanslaget har ökat från cirka 27 till 74 miljoner kronor mellan 2009 och 2014, och finansieringen från förvaltningsanslaget har ökat från 58 till 74 miljoner kronor under samma period.<sup>98</sup>

### 3.1.2 1,5–4,2 procent av förvaltningsanslagen går till krisberedskap

Länsstyrelsernas förvaltningsanslag beslutas som en total och fördelas sedan ut till respektive länsstyrelse.<sup>99</sup> Storleken på respektive länsstyrelses förvaltningsanslag ska spegla hur länen ser ut. Hur stor del av förvaltningsanslaget som fördelas till krisberedskapsarbete beslutas i sin tur av länsstyrelsernas ledningar.

I genomsnitt har 2,7 procent av förvaltningsanslaget använts för att finansiera krisberedskapsarbetets direkta kostnader 2011–2014.<sup>100</sup> Länsstyrelsen i Kalmar län menar att krisberedskapsområdet kan ha svårt att konkurrera med andra verksamhetsområden, vilka oftare har ett här och nu-perspektiv. Variationen är dock stor. Länsstyrelsen i Kronobergs län, som avsatt störst andel av förvaltningsanslaget, har avsatt nästan tre gånger så stor andel som den som avsatt minst andel (se figur 2). Länsstyrelsen menar att det delvis beror på att länet drabbades hårt av stormen Gudrun.

<sup>95</sup> Anslag 2:7 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<sup>96</sup> Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, utg.omr. 6, avsnitt 5.5.1.

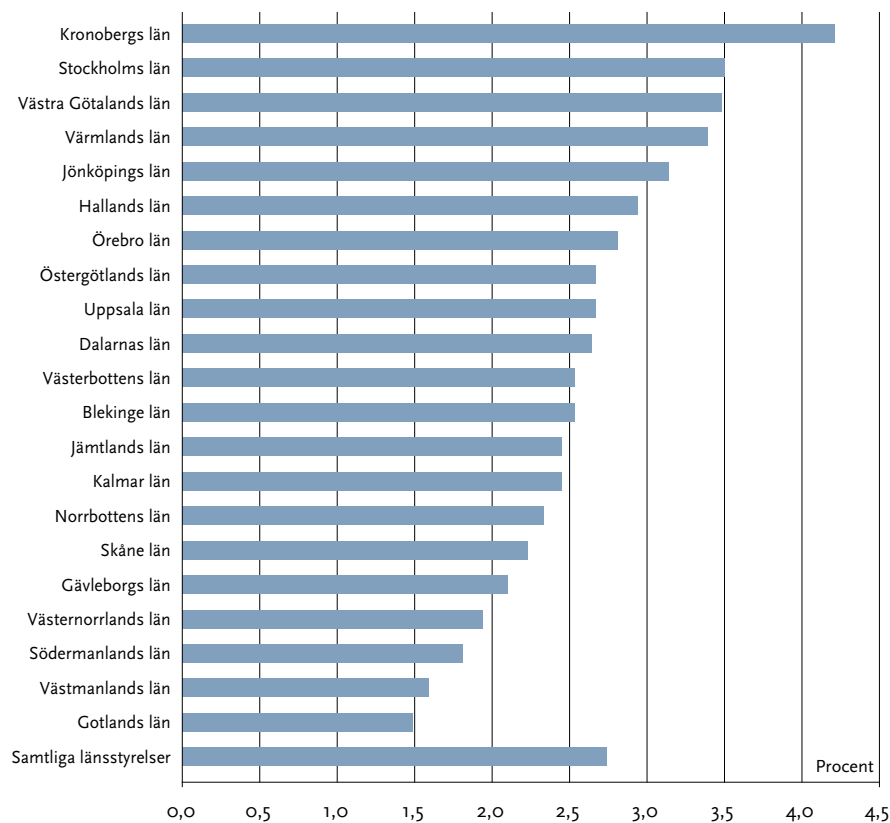
<sup>97</sup> Prop. 2013/14:144, *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*; e-post från Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-09-14.

<sup>98</sup> Se även figur 4 i avsnitt 3.3.3 för utvecklingen av intäkter från förvaltningsanslaget från 2005. Information från länsstyrelsernas ekonomisystem; e-post från MSB 2015-04-20.

<sup>99</sup> Alla länsstyrelser får ett grundbelopp på 35 miljoner kronor. Därtill görs tillägg utifrån uppgifter och länets speciella förutsättningar, bland annat folkmängd, se *Beräkning av anslagspost per länsstyrelse*, bilaga 2 till regleringsbrev för länsstyrelserna budgetåren 2012–2014 och bilaga 3 till regleringsbrev för länsstyrelserna budgetåret 2011.

<sup>100</sup> Information från länsstyrelsernas ekonomisystem.

**Figur 2.** Andel av länsstyrelsernas totala förvaltningsanslag som använts för krisberedskapsarbete 2011–2014, länsstyrelserna är rangordnade från högsta till lägsta andel



Anmärkning: För detaljerad information om andel förvaltningsanslag per län, se tabell C i bilaga 7.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från länsstyrelsernas ekonomisystem.

Riksrevisionen har undersökt om de länsstyrelser som använt en större andel av förvaltningsanslaget till krisberedskap har bedömt att de utfört sina uppgifter i större utsträckning än de som använt en mindre andel av förvaltningsanslaget. Här framgår dock inga tydliga samband. Vidare har Riksrevisionen undersökt om de länsstyrelser som använt en större andel av förvaltningsanslaget till krisberedskap har bedömt att resurserna varit tillräckliga i större utsträckning än de som använt en mindre andel av förvaltningsanslaget. Inte heller här framgår något enkelt samband.<sup>101</sup>

### 3.1.3 *Stor variation av fördelningen mellan anslag och projektbidrag*

Resurserna till krisberedskapsarbetet på länsstyrelserna har perioden 2011–2014 i genomsnitt bestått till 44 procent av förvaltningsanslag, 51 procent av finansiering

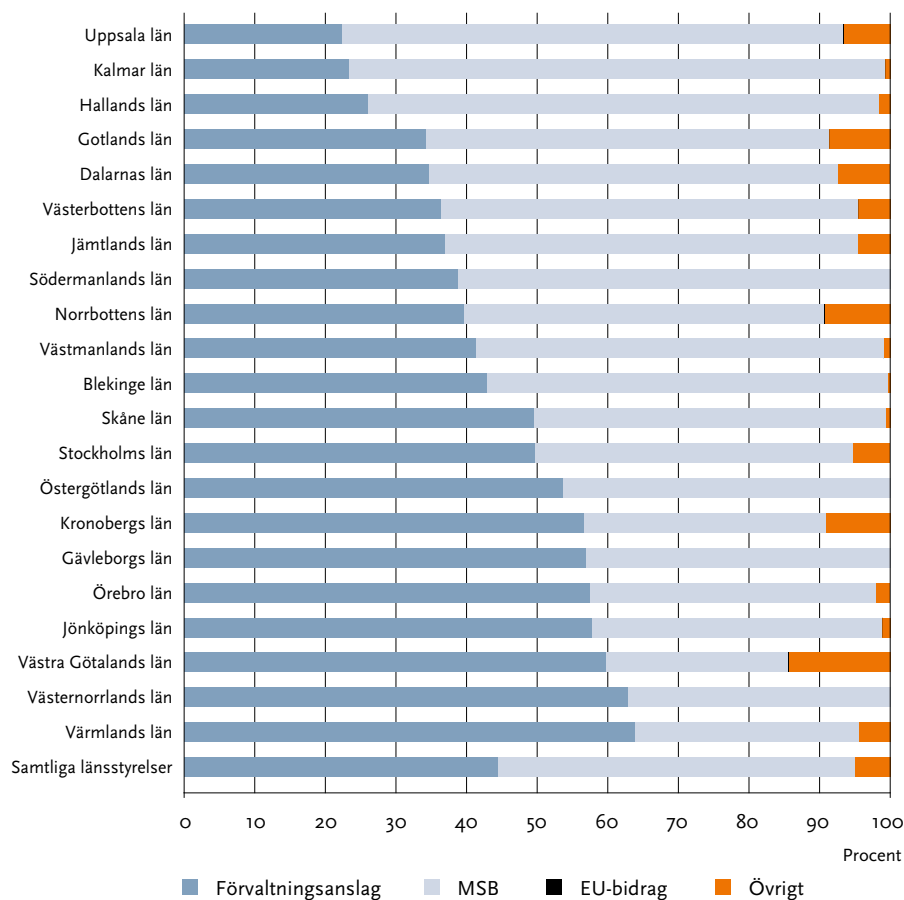
<sup>101</sup> Se figurerna F och G i bilaga 7.



från MSB och 5 procent av övriga finansieringskällor. Men variationerna mellan länsstyrelserna är stora (se figur 3).

Förvaltningsanslaget har som minst utgjort cirka 20 procent av finansieringen av de direkta kostnaderna hos en enskild länsstyrelse och som mest cirka 60 procent, under perioden.

**Figur 3.** Intäkter uppdelat per finansieringskälla, genomsnitt 2011–2014 för varje länsstyrelse och totalt i procent



Anmärkning: Intäkter för att täcka extra kostnader i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 fanns i posterna Övrigt och från MSB och har exkluderats i figuren.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från länsstyrelsernas ekonomisystem.

### 3.2 Finansieringens påverkan på krisberedskapen

Av granskningen har framkommit att länsstyrelser anser att en betydande andel projektbidrag medför negativa konsekvenser för krisberedskapsarbetet. Verksamheten blir svår att planera på längre sikt. Det har också i granskningen

framkommit att flera länsstyrelser har ansökt om och bedrivit fler utvecklingsprojekt än vad de haft verkligt behov av, eftersom de varit i behov av en viss nivå av finansiering från MSB för att kunna behålla befintlig personal.

Ingen av länsstyrelserna har framfört att de vill att krisberedskapsverksamheten enbart ska finansieras med förvaltningsanslag. Däremot vill samtliga att förvaltningsanslaget ska vara en större del av finansieringen än vad det är i dag. Flera länsstyrelser framhåller att möjligheten att söka projektmedel till särskilda insatser är positiv och att de projekt som bedrivits varit bra och har förbättrat krisberedskapen i länen.<sup>102</sup> Länsstyrelsen i Västerbottens län menar exempelvis att dess övningsverksamhet inte hade varit möjlig utan bidragen för utvecklingsprojekt.

Även MSB bedömer att nuvarande finansiering av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete kan få negativa konsekvenser för verksamheten. MSB har vid flera tillfällen rapporterat till regeringen att balansen mellan länsstyrelsernas förvaltningsanslag och finansieringen från MSB behöver ses över.<sup>103</sup> Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2015 en översyn av formerna för länsstyrelsernas långsiktiga finansiering och Regeringskansliet påbörjade våren 2015 en översyn av länsstyrelsernas samlade finansiering.<sup>104</sup>

### 3.2.1 *Möjligheten att arbeta långsiktigt begränsas*

Flera länsstyrelser bedömer att en stor andel finansiering från bidragsmedel gör att det är svårare att planera verksamheten på längre sikt. Under perioden 2011–2014 har utvecklingsprojekten normalt sett löpt på 1–2 år. Det innebär att länsstyrelsen inte vet hur mycket resurser den kommer att ha för krisberedskapsarbetet från år till år. Länsledningen i Örebro län menar att det bara finns begränsade möjligheter att styra och prioritera mellan olika områden, eftersom ungefär hälften av myndighetens totala resurser kommer från särskilda anslag för specifika områden.<sup>105</sup>

Bidragen från MSB är styrda till specifika projekt och det medför ett begränsat utrymme för länsstyrelsen att justera planeringen av verksamheten under året. Oavsett hur mycket medel länsstyrelsen får från krisberedskapsanslaget är användningsområdet för dessa medel smalt och det finns heller inget utrymme att spara dem till kommande budgetår.

<sup>102</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18, Länsstyrelsen i Södermanlands län 2015-05-19, Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20, Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27 och Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28.

<sup>103</sup> MSB, *Budgetunderlag 2015–2017*, 2014; MSB *Uppföljning av anslag 2:4 krisberedskap 2013 och inriktning 2015*, 2014; intervju med MSB 2014-09-12.

<sup>104</sup> Telefonsamtal med Finansdepartementet 2015-06-15.

<sup>105</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Örebro län 2014-12-05 till 2014-12-16.

### 3.2.2 *Bidragsansökningarna riskerar drivas av resursbehov snarare än av utvecklingsbehov*

Granskningen visar att en stor andel finansiering i form av projektbidrag även får konsekvenser för kompetensförsörjningen på krisberedskapsfunktionen. Länsstyrelsen kan välja att ha projektanställda som driver projekten, alternativt ha fastanställda vilkas anställningar finansieras med krisberedskapsanslaget. Att erbjuda visstidsanställning har betydelse för vilka som söker anställningar. De mest kvalificerade är sällan intresserade av en kortare projektanställning. Visstidsanställningar medför också en ökad risk att den som anställts lämnar länsstyrelsen för en annan anställning innan projektet är avslutat.

Om länsstyrelsen i stället väljer att fastanställa personal för att arbeta med projekt kan länsstyrelsen uppleva att den blir beroende av projektbidrag för att kunna finansiera kostnaderna för personalen. Det upplevda bidragsberoendet har i vissa fall medfört att länsstyrelser har ansökt om och bedrivit fler projekt än vad som motsvarat det egentliga utvecklingsbehovet.<sup>106</sup>

### 3.2.3 *Arbete med ålagda uppgifter riskerar att finansieras med projektbidrag*

En stor andel finansiering av projektbidrag från krisberedskapsanslaget innebär att länsstyrelsen har relativt stora resurser för att bedriva utvecklingsprojekt, ibland mer än för att arbeta med de ålagda uppgifter som ska finansieras med förvaltningsanslag. Det har bidragit till att på flera länsstyrelser har uppgifter som ska genomföras enligt lag och förordning fått stå tillbaka till förmån för arbete med utvecklingsprojekt.<sup>107</sup>

Granskningen visar att nära hälften av länsstyrelserna bedömer att de under perioden 2011–2014 inte haft tillräckliga resurser för att utföra sina ålagda krisberedskapsuppgifter. Samtidigt bedömer samtliga länsstyrelser att behovet av ekonomiska resurser har stor betydelse vid ansökningar om projektbidrag från krisberedskapsanslaget.

Det finns även länsstyrelser som bedömer att de behöver projektmedel från krisberedskapsanslaget för att kunna utföra sina ålagda uppgifter.<sup>108</sup> Det medför enligt Riksrevisionen en risk för att arbetet med de uppgifter länsstyrelserna är ålagda att utföra finansieras med projektmedel från krisberedskapsanslaget, vilket inte är avsikten.

<sup>106</sup> Intervjuer med Länsstyrelsen i Värmlands län 2015-05-11, Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18, Länsstyrelsen i Södermanlands län 2015-05-19, Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20, Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27 och Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28.

<sup>107</sup> Enkätfråga 1, Länsstyrelsen i Västmanlands län; intervjuer med Länsstyrelsen i Värmlands län 2015-05-11, Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18, Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20, Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27 och Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28.

<sup>108</sup> Enkätfråga 28, länsstyrelserna i Jämtlands och Östergötlands län; enkätfråga 23, Länsstyrelsen i Västernorrlands län; intervju med Länsstyrelsen i Södermanlands län 2015-05-19.

På MSB är man medveten om risken att länsstyrelserna finansierar arbete med ålagda uppgifter med projektbidrag. Vidare anser MSB att länsstyrelsernas grundfinansiering i dag inte räcker för att finansiera krisberedskapsarbetet. MSB bedömer att länsstyrelserna blivit mer beroende av projektbidrag och att projektmedel är ett måste för en fungerande krisberedskapsverksamhet för vissa länsstyrelser.<sup>109</sup>

#### 3.2.4 *Förvaltningen av utvecklingsprojektens resultat riskerar bli lidande*

En stor andel finansiering från krisberedskapsanslaget medför enligt flera länsstyrelser att en stor del av arbetet läggs på att utveckla krisberedskapsarbetet men att det kan saknas resurser för att förvalta utvecklingsarbetet efter att projekttiden med finansiering från MSB avslutats.<sup>110</sup> Också MSB har noterat att länsstyrelserna inte har resurser att implementera resultaten av projekten utan i stället direkt påbörjar arbetet med nästa utvecklingsprojekt.<sup>111</sup>

#### 3.2.5 *Mycket arbetstid går till projektadministration*

Länsstyrelserna ansöker om projektmedel och återrappporterar till MSB. MSB beslutar om projekten, följer upp och återrappporterar till regeringen. Antalet projekt som länsstyrelserna har ansökt om har varierat mellan cirka 140 och 190 per år. Andelen av de sökta projekten som beviljats medel har varierat mellan 50 och 77 procent.<sup>112</sup>

Länsstyrelserna bedömer att de i genomsnitt har lagt mellan 24 och 27 arbetsdagar per länsstyrelse och år för att ansöka om och återrappportera projektbidrag till MSB men antalet dagar varierar mellan länsstyrelserna – från 5 till 145 dagar per år.<sup>113</sup> Sammanlagt motsvarar länsstyrelsernas uppskattningar cirka 2,5 årsarbetskrafter som länsstyrelserna årligen lagt på att administrera projektbidrag. Utöver länsstyrelsernas nedlagda tid tillkommer MSB:s arbete med att behandla ansökningar och återrappportera samt följa upp användningen av anslaget.

Merparten av länsstyrelserna anser inte att den tid som ansökningar och återrappportering till MSB tar i anspråk är rimlig. De flesta länsstyrelserna anser även att återrappporteringen av utvecklingsprojekt till MSB inte är användbar för länsstyrelsernas egen uppföljning. Flera länsstyrelser anser att återrappporteringen

<sup>109</sup> Intervju med MSB 2014-09-12.

<sup>110</sup> Enkätfråga 23, Länsstyrelsen i Kronobergs län; enkätfråga 25, Länsstyrelsen i Uppsala län; intervjuer med Länsstyrelsen i Värmlands län 2015-05-11, Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18, Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20, Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27 och Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28.

<sup>111</sup> Intervju med MSB 2014-09-12.

<sup>112</sup> Se tabell a i bilaga 3.

<sup>113</sup> Enkätfråga 20.

enbart är av administrativ karaktär och att den skulle kunna vara mer lärande med koppling till effekten och värdet av de genomförda insatserna.<sup>114</sup>

### 3.2.6 *Förändrade villkor för projektfinansiering kan minska tidsåtgången och öka kontinuiteten*

Inför mandatperioden 2015–2018 har principerna förändrats för tilldelning av projektmedel från krisberedskapsanslaget. Varje länsstyrelse ska nu göra en sammanhållen ansökan för de projekt den vill driva i länet under mandatperioden. Länsstyrelsen får också besked om tilldelade medel för hela perioden redan vid mandatperiodens början.<sup>115</sup> Samtidigt har den verksamhet som krisberedskapsanslaget kan användas till utökats till att även inkludera en delfinansiering av länsstyrelsernas kostnader för att utveckla krisberedskapen regionalt och lokalt. Till detta räknas länsstyrelsernas arbete med att samordna, stödja och följa upp kommunernas arbete med krisberedskap.<sup>116</sup> De projektplaner länsstyrelserna ansöker om ska vara förankrade och samordnade med berörda aktörer. Länsstyrelserna ska själva stå för hälften av finansieringen av de totala projektkostnaderna.<sup>117</sup>

Länsstyrelserna är positiva till de förändrade villkoren för bidrag till utvecklingsprojekt. En övergripande ansökan som sträcker sig över en fyraårsperiod i stället för flera ansökningar per år skapar bättre förutsättningar för länsstyrelserna att arbeta mer långsiktigt.<sup>118</sup>

## 3.3 Regeringens styrning av finansiella resurser

Regeringen styr länsstyrelserna bland annat genom vilka resurser som ska finansiera verksamheterna. Länsledningarna fördelar hur stora resurser som ska tilldelas krisberedskapsarbetet från förvaltningsanslaget och MSB beslutar om vilka av länsstyrelsernas projektansökningar som ska beviljas.

### 3.3.1 *Regeringen har inte styrt hur mycket av förvaltningsanslagen som ska gå till länsstyrelsernas krisberedskap*

Åren 2011–2014 har det inte funnits några finansiella villkor som styrt hur mycket av länsstyrelsernas förvaltningsanslag som ska gå till länsstyrelsernas

<sup>114</sup> Enkätfråga 21 och 22; enkätfråga 22 länsstyrelserna i Östergötlands, Värmlands och Skåne län.

<sup>115</sup> Intervju med MSB 2014-12-17.

<sup>116</sup> MSB, *Finansieringsprinciper Anslag 2:4 Krisberedskap*, 2015.

<sup>117</sup> Intervju med MSB 2014-12-17.

<sup>118</sup> Enkätfråga 21, länsstyrelserna i Kalmar, Västmanlands och Östergötlands län; enkätfråga 23, länsstyrelserna i Stockholms och Jämtlands län.

krisberedskapsarbete eller till andra delar av verksamheten.<sup>119</sup> Därmed har respektive länsstyrelses ledning fördelat medlen mellan de verksamheter som finns inom länsstyrelsen. Enligt Finansdepartementet är detta förfarande i enlighet med de förvaltningspolitiska principerna om strategisk styrning, där utgångspunkten är att regeringen styr myndigheterna utan att koppla finansiella villkor till förvaltningsanslagen. Det är först om regeringen inte är nöjd med genomförandet och återrapporteringen av myndighetens verksamhet som öronmärkning av en del av ett anslag kan bli aktuell.<sup>120</sup>

### 3.3.2 *Krisberedskapsanslaget har inte använts i enlighet med intentionerna*

Förvaltningsanslaget ska finansiera länsstyrelsens ordinarie arbete med krisberedskap, enligt Finansdepartementet.<sup>121</sup> Riksrevisionen tolkar detta som att avsikten med projektmedel från krisberedskapsanslaget inte har varit att det ska finansiera en väsentlig del av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. I avsnitt 3.1.1 framgår att länsstyrelsernas arbete på området finansieras främst med projektmedel från MSB. Krisberedskapsanslaget har alltså i denna del inte använts i enlighet med regeringens intentioner.

Enligt regleringsbrevet till MSB för 2011–2013 ska krisberedskapsanslaget användas för att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att i samhällsviktig verksamhet motstå allvarliga händelser och kriser samt till åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla en grundläggande försvarsförmåga. Vidare ska MSB ta hänsyn till vad regeringen har angett i budgetpropositionen för 2010 angående vilka villkor som bör vara uppfyllda för att en myndighet ska kunna tilldelas projektmedel från anslagsposten. Dessa villkor avser bland annat att behovet ska grundas i en analys och att åtgärderna ska vara väl avgränsade och uppföljningsbara. I budgetpropositionen för 2010 anges att krisberedskapsanslaget 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.

### 3.3.3 *Satsning medförde ingen ekonomisk förstärkning*

Budgetåret 2007 överfördes 14,7 miljoner kronor från krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Syftet med överföringen var att tydliggöra och stärka länsstyrelsernas roll och förmåga till krishantering.<sup>122</sup> Samtidigt genomfördes förändringar i länsstyrelsernas uppgifter; bland

<sup>119</sup> E-post från Finansdepartementet 2015-09-09.

<sup>120</sup> Intervju med Finansdepartementet (tidigare Socialdepartementet) 2014-12-03.

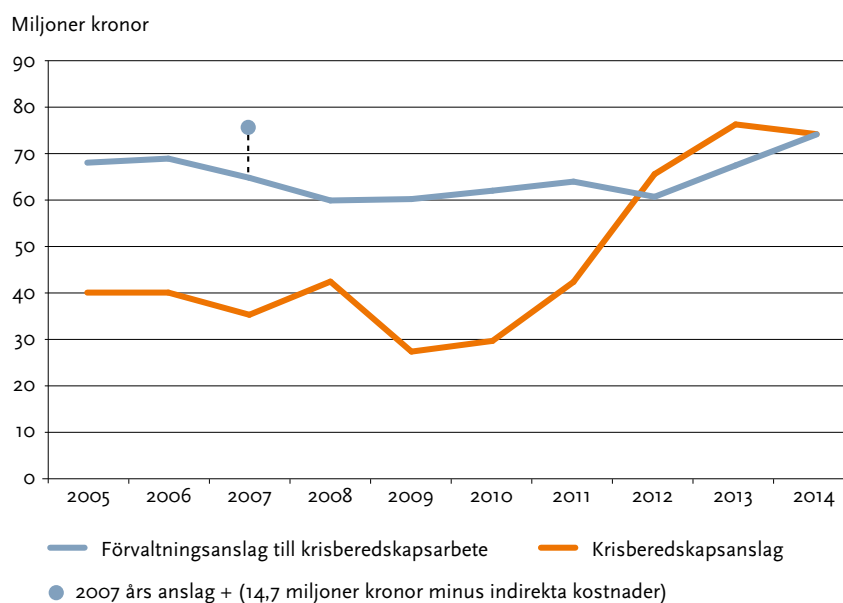
<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> År 2007 hette krisberedskapsanslaget anslag 7:5 *Krisberedskap* och låg under utg.omr. 6, *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*. Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*, avsnitt 4.9.5.

annat infördes kravet på tjänsteman i beredskap.<sup>123</sup> De 14,7 miljoner kronorna tilldelades länsstyrelsernas förvaltningsanslag och fördelades ut på de 21 länsstyrelserna. Överföringen åtföljdes inte av något finansiellt villkor i länsstyrelsernas regeringsbrev som angav vad medlen skulle användas till, utan respektive länsstyrelses ledning har disponerat medlen.

Riksrevisionens analys av direkta kostnader för krisberedskapsarbete åren före och efter överföringen visar att medlen inte har gått till att förstärka länsstyrelsernas krisberedskapsarbete (se figur 4).

**Figur 4.** Länsstyrelsernas förvaltningsanslag som använts för krisberedskapsarbete och tilldelat krisberedskapsanslag 2005–2014



Anmärkning: I förvaltningsanslaget till krisberedskap ingår samtliga intäkter för krisberedskapsarbetet för Länsstyrelsen i Värmlands län 2005–2008, eftersom det inte varit möjligt att ta fram uppgifter enbart rörande förvaltningsanslaget. För övriga länsstyrelser ingår enbart förvaltningsanslaget. Detta påverkar inte utfallet nämnvärt. (För jämförelse se figur B i bilaga 7 där Värmland är exkluderat.). Krisberedskapsanslaget mellan 2005 och 2008 grundar sig på beslutade belopp, inte utfall. I figuren framgår satsningen på 14,7 miljoner exklusive indirekta kostnader. Riksrevisionen har schablonmässigt utgått från att de indirekta kostnaderna utgör 36 procent av de direkta kostnaderna.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från länsstyrelsernas ekonomisystem (2009–2014) samt enkätfråga 26 (2005–2008) och MSB.

Det förvaltningsanslag som användes till direkta kostnader för krisberedskapsarbete 2007 uppgick till cirka 65 miljoner kronor, att jämföra med året före överföringen då 69 miljoner kronor lades på samma verksamhet.

<sup>123</sup> Organisationen med tjänsteman i beredskap har i uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet.

Det förvaltningsanslag som länsstyrelserna använde för krisberedskap minskade alltså 2007 – det år som medlen omfördes. Inte heller de efterföljande åren syns någon effekt av överföringen, utan utfallet låg på samma nivå fram till 2013.

Överföringen medförde därmed inte någon förstärkning av resurserna för krisberedskap från förvaltningsanslaget. Erfarenheterna av överföringen på 14,7 miljoner kronor visar därmed att frågan hur styrning och finansiering av krisberedskapsarbetet ska utformas är komplex, och att det inte räcker med att överföra medel till länsstyrelsernas förvaltningsanslag för att få önskad effekt.

### 3.4 Sammanfattande iakttagelser

- Länsstyrelserna har i genomsnitt använt 2,7 procent av förvaltningsanslaget för att finansiera direkta kostnader för krisberedskapsarbete, men andelen har varierat mellan 1,5 och 4,2 procent mellan länsstyrelserna. Det är länsledningarna som disponerar förvaltningsanslaget och beslutar hur mycket av detta som ska avsättas till krisberedskapsarbete.
- Sedan 2012 finansieras mer än hälften av länsstyrelsernas direkta kostnader för krisberedskap med medel från MSB:s krisberedskapsanslag. Andelen har varierat mellan länsstyrelserna; hos vissa länsstyrelser har förvaltningsanslaget utgjort cirka 20 procent av finansieringen för de direkta kostnaderna.
- En stor andel projektbidrag har fått negativa konsekvenser för krisberedskapsarbetet på länsstyrelserna. Exempelvis har arbetet fått en kortsiktig prägel. Det har heller inte alltid funnits resurser att förvalta och implementera resultaten av utvecklingsprojekten.
- Förändrade villkor för projektbidrag med början 2015 kan minska några av de negativa konsekvenserna men andra riskerar att finnas kvar.
- Överföringen av 14,7 miljoner kronor från krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag, i syfte att tydliggöra och stärka länsstyrelsernas roll och förmåga till krishantering, medförde ingen förstärkning av tilldelade resurser från förvaltningsanslaget till de direkta kostnaderna för krisberedskapsarbete.



## 4 Uppföljning av krisberedskapsarbetet

Detta kapitel belyser den tredje granskningsfrågan: Är uppföljningen av länsstyrelsernas krisberedskapsuppgifter ändamålsenlig för att uppnå ett effektivt och långsiktigt krisberedskapsarbete?

### 4.1 Regeringskansliets uppföljning

För att styrningen ska vara effektiv bör Regeringskansliet enligt Riksrevisionen ha en rutin för att ta hand om den återrapportering som länsstyrelserna lämnar, för att därigenom kunna bedöma om regeringens styrning av länsstyrelserna fått avsedd effekt.

#### 4.1.1 *Regeringskansliet har en rutin för att följa upp länsstyrelsernas genomförande och återrapportering*

Regeringskansliet har en rutin för att följa upp och bedöma länsstyrelsernas genomförande och återrapportering av verksamheten. Inför den årliga gemensamma myndighetsdialogen ges omdömen utifrån särskilda bedömningsgrunder. Detta gäller för samtliga verksamheter, och således även för krisberedskap. Omdömena lämnas i fyra nivåer: arbete återstår, godkänd, väl godkänd samt bristfällig information.

Regeringskansliet lämnar kommentarer om varje länsstyrelses omdöme och om hur detta förhåller sig till bedömningsgrunden. Regeringskansliet lämnar även omdömen om länsstyrelserna på aggregerad nivå med generella iakttagelser och reflektioner som departementen gjort.

#### 4.1.2 *De flesta länsstyrelser får positiva omdömen*

Regeringskansliet ger överlag länsstyrelsernas rapportering goda omdömen. Länsstyrelsen i Västmanlands län har dock under två år fått omdömet "arbete återstår" gällande återrapporteringskravet om tillsyn enligt LSO och under ett år avseende återrapporteringskravet om uppföljning av samhällets

krisberedskap. Ytterligare 6 länsstyrelser har bedömts lämna bristfällig information under perioden.<sup>124</sup>

## 4.2 MSB:s uppföljning

MSB disponerar krisberedskapsanslaget och är därmed ansvarig för hur anslaget används och för återrapporteringen av anslaget. MSB har tagit fram villkor för hur anslaget får användas och hur resultatet ska återrapporteras. Av villkoren framgår också hur MSB följer upp användningen.

Av MSB:s instruktion framgår att MSB ska följa upp och utvärdera krisberedskapen och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt, såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå. Av LSO framgår att MSB ska utöva den centrala tillsynen på lagens område. Detta gör MSB genom tillsynsvägledning, vilket definieras som uppföljning, utvärdering och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till operativa tillsynsmyndigheter. Vidare har MSB tillsynsansvar för länsstyrelsernas planering för räddningstjänst respektive sanering vid utsläpp av radioaktiva ämnen.

Av MSB:s instruktion framgår även att MSB ska identifiera och analysera risker, sårbarheter och hot i samhället i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag. En övergripande planering av åtgärder som bör vidtas ska tas fram och MSB ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen.

### 4.2.1 MSB gör en omfattande uppföljning av projektmedel från krisberedskapsanslaget men underlaget har ifrågasatts

Granskningen visar att MSB gör en omfattande uppföljning av projekt som finansieras via krisberedskapsanslaget. Myndigheter som beviljats projektmedel ska lämna prognoser över medelsbehovet fyra gånger per år samt lämna en resultatrapport och en ekonomisk redovisning för respektive projekt. MSB anlitar även en revisionsbyrå som reviderar ett antal myndigheter som fått medel beviljade för att kontrollera att de utbetalade pengarna använts för rätt ändamål. Om myndigheten använt pengarna till annan verksamhet kan MSB besluta om att bidragsmedlen ska återbetalas.<sup>125</sup> Uppföljningsrutinerna har i allt väsentligt varit desamma 2011–2014.

<sup>124</sup> Länsstyrelsen i Östergötlands län verksamhetsåret 2013, Länsstyrelsen i Gotlands län verksamhetsåren 2011 och 2012, Länsstyrelsen i Västerbottens län verksamhetsåret 2012, länsstyrelserna i Norrbottens, Uppsala och Örebro län verksamhetsåret 2011; sammanställning av Regeringskansliets återkoppling till länsstyrelserna avseende verksamhetsåren 2011–2014.

<sup>125</sup> MSB, *Allmänna villkor för myndigheter, Anslag 2:4 Krisberedskap*, 2013.

Statskontoret har i en rapport utvärderat MSB:s hantering av krisberedskapsanslaget och framförde synpunkter på att MSB:s uppföljning bygger på myndigheternas självskattningar. Vidare fanns anmärkningar på att den resultatrapport som ska lämnas till MSB skrivs innan eller i nära anslutning till att projekten avslutats. Det innebär att det är svårt att bedöma om projekten fått avsedd och varaktig effekt.

#### 4.2.2 MSB besöker flertalet länsstyrelser under en treårsperiod

Inom ramen för LSO har MSB som mål att göra ett tillsynsbesök och ett tillsynsvägledningsbesök hos varje länsstyrelse under en treårsperiod. Åren 2012–2014 har MSB gjort tillsynsbesök vid 17 länsstyrelser och tillsynsvägledningsbesök vid 18 länsstyrelser.<sup>126</sup>

Tillsynen av det operativa ansvaret bedriver MSB genom granskning av länsstyrelsernas planläggning för området samt genom tillsynsbesök hos länsstyrelserna.

Inom ramen för tillsynsvägledningen gör MSB även besök på länsstyrelserna för att bedöma hur väl länsstyrelserna uppfyller kraven i LSO. Bedömningen utgår från en tolkning som MSB, tillsammans med länsstyrelserna, gjort av vad länsstyrelsernas tillsynsverksamhet enligt LSO bör innehålla. Denna tolkning har resulterat i ett antal kriterier som MSB bedömer länsstyrelserna utifrån, bland annat att länsstyrelserna ska genomföra minst två tillsynsbesök i varje räddningstjänstkommun per mandatperiod.<sup>127</sup> I samarbete med länsstyrelserna skickar MSB också årligen enkäter till kommunerna och till länsstyrelserna med frågor om deras respektive arbete enligt LSO. Två gånger om året anordnar MSB även tillsynskonferenser för dem som arbetar med tillsyn enligt LSO på länsstyrelserna.

Om en länsstyrelse har brister kan MSB välja att besöka länsstyrelsen oftare än annars. På MSB pågår ett arbete med att fördjupa tillsynsvägledningen av länsstyrelsernas tillsyn inom LSO-området genom att ta fram indikatorer.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> E-post från MSB 2015-09-10.

<sup>127</sup> MSB, *Årssammanställning för 2013 av MSB:s tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor*, 2014.

<sup>128</sup> Intervju med MSB 2015-01-15; e-post från MSB 2015-03-30 och 2015-09-10.

#### 4.2.3 *Länsstyrelserna anser att tillsynen och tillsynsvägledningen är bra men har några brister*

Länsstyrelserna är i stort positiva till MSB:s tillsyn och tillsynsvägledning av länsstyrelsernas arbete enligt LSO.<sup>129</sup> Den ses som ett stöd för prioriteringar inom tillsynsarbetet och som en konkret återkoppling och kvalitetssäkring av länsstyrelsens arbete.

Länsstyrelser anser dock att MSB:s tillsyn och tillsynsvägledning har för stort fokus på detaljer i stället för på helheten och att de krav som ställs på länsstyrelserna är orealistiska.<sup>130</sup> Länsstyrelser efterfrågar mer stöd – dels mer utvecklade metodstöd, dels att MSB ska tillhandahålla goda exempel på de dokument och planer som länsstyrelserna ska ta fram.<sup>131</sup>

Flera länsstyrelser är positiva till MSB:s tillsynskonferenser, eftersom dessa är ett forum för samverkan i syfte att länsstyrelserna ska göra likartade bedömningar av kommunerna. Några framför att liknande konferenser skulle vara bra även på andra områden inom krisberedskapsarbetet.

#### 4.2.4 *Det finns ingen samlad nationell bild över resultatet av länsstyrelsernas tillsyn enligt LSO*

Varje länsstyrelse har en bild av bristerna hos de 1–30 räddningstjänstorganisationer som ingår i deras respektive tillsynsansvar. Men ingen har den nationella bilden, och om det finns strukturella brister i kommunernas arbete med skydd mot olyckor riskerar dessa att inte framgå. Det innebär att förmågan att hantera olyckor inte är fullt känd och kan vara bristfällig.

<sup>129</sup> E-post från länsstyrelserna i Dalarnas län 2015-03-25, Gotlands län 2015-03-26, Västernorrlands län 2015-03-27, Västmanlands län 2015-03-30, Södermanlands län 2015-03-30, Blekinge län 2015-03-30, Örebro län 2015-03-27, Jönköpings län 2015-03-31, Uppsala län 2015-04-01, Gävleborgs län 2015-04-01, Västra Götalands län 2015-04-01, Östergötlands län 2015-04-01 och Jämtlands län 2014-04-07.

<sup>130</sup> E-post från länsstyrelserna i Västernorrlands län 2015-03-27, Blekinge län 2015-03-30, Stockholms län 2015-04-01, Kronobergs län 2015-04-08 och Gävleborgs län 2015-04-01.

<sup>131</sup> E-post från länsstyrelserna i Stockholms län 2015-04-01, Jönköpings län 2015-03-31 och Västmanlands län 2015-03-30.

#### 4.2.5 Uppföljning av risk- och sårbarhetsanalyser görs på nationell nivå

MSB följer årligen upp att länsstyrelsernas RSA:er följer den formalia som regleras i föreskrifterna. MSB tar varje år fram en övergripande sammanställning av centrala myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser i syfte att skapa en övergripande bild av myndigheternas analysarbete och att utveckla området.<sup>132</sup>

I samband med RSA-arbetet gör länsstyrelserna även förmågebedömningar. Här uppskattas myndighetens krishanteringsförmåga och förmåga att motstå allvarliga störningar i samhällsviktig verksamhet. Bedömningarna görs dels avseende den egna myndigheten, dels avseende länet. MSB tar varje år fram en nationell risk- och förmågebedömning som inkluderar en sammanställning av länsstyrelsernas förmågebedömningar. Den nationella risk- och förmågebedömningen används både av MSB och av andra aktörer inom samhällsskydd och beredskap.<sup>133</sup>

#### 4.2.6 Flera länsstyrelser efterfrågar enskild återkoppling som speglar helheten

MSB gör ingen återkoppling av varje enskild länsstyrelses samlade krisberedskapsarbete, vilket omfattar skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Myndighetens återkoppling riktar sig till de statliga myndigheterna generellt, inte specifikt till en enskild aktör (länsstyrelse eller myndighet).<sup>134</sup>

Flera länsstyrelser efterfrågar återkoppling om sitt samlade krisberedskapsarbete, framför allt i form av en bättre dialog med och tätare besök av MSB.<sup>135</sup>

Länsstyrelserna är dock överlag nöjda med MSB:s återkoppling, exempelvis vid tillsynsbesök.<sup>136</sup> En länsstyrelse föreslår att MSB en till två gånger under en fyraårsperiod gör en samlad stödjande uppföljning av respektive länsstyrelses

<sup>132</sup> MSB, *Risk- och sårbarhetsanalyser 2013 Återkoppling av myndigheters redovisningar baserade på risk- och sårbarhetsanalyser – Tema samhällsviktig verksamhet*, 2014. Centrala myndigheter avser förutom samtliga länsstyrelser de som har ett särskilt ansvar enligt 11 § i krisberedskapsförordningen och de som MSB beslutat ska redovisa en sammanställning av sin RSA med stöd av 9 § i samma förordning. Totalt 42 myndigheter ingick 2013.

<sup>133</sup> MSB, *Risker och förmågor 2014 – Redovisning av regeringsuppdrag om nationell risk- och förmågebedömning*, 2015. Rapporten utgör MSB:s svar på regleringsbrevsuppdrag 27 i myndighetens regleringsbrev för 2014.

<sup>134</sup> E-post från MSB 2015-03-30. Se exempelvis MSB, *Risk- och sårbarhetsanalyser 2013 – Återkoppling av myndigheters redovisningar baserade på risk- och sårbarhetsanalyser*, 2014.

<sup>135</sup> E-post från länsstyrelserna i Blekinge län 2015-03-30, Kalmar län 2015-03-31, Värmlands län 2015-03-29, Västernorrlands län 2015-03-27, Västra Götalands län 2015-04-01 och Örebro län 2015-03-27; intervjuer med Länsstyrelsen i Blekinge län 2015-05-28, Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-05-27 och Länsstyrelsen i Skåne län 2015-05-20.

<sup>136</sup> E-post från länsstyrelserna i Västernorrlands län 2015-03-27, Västmanlands län 2015-03-30, Södermanlands län 2015-03-30, Blekinge län 2015-03-30, Örebro län 2015-03-27, Uppsala län 2015-04-01 och Västra Götalands län 2015-04-01.

arbete.<sup>137</sup> Det finns också efterfrågan på återkoppling från MSB vad gäller länsstyrelsens metoder, prioriteringar och arbetssätt.<sup>138</sup>

### 4.3 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringskansliet har en rutin för att följa upp och bedöma länsstyrelsernas genomförande och återrapportering av krisberedskapsarbetet. Generellt sett är omdömena från Regeringskansliet positiva.
- MSB:s uppföljning av utvecklingsprojekten är omfattande och innehåller både ekonomisk redovisning, rapportering av effekter och resultat av projekten samt revision av oberoende revisor. Men underlaget har ifrågasatts.
- MSB har under 2012–2014 utfört tillsynsvägledning av 18 länsstyrelser och tillsyn av 17 länsstyrelserns arbete utifrån LSO. Länsstyrelserna anser generellt att dessa besök är bra.
- Det finns ingen samlad nationell bild av hur väl Sveriges kommuner uppfyller kraven enligt LSO. Exempelvis saknas en samlad bild av de brister som kommit fram vid länsstyrelsernas tillsyn av kommunerna.
- MSB följer upp att länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser följer den formalia som regleras i föreskrifterna och tar fram en övergripande sammanställning av centrala myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser.
- MSB gör inte någon bedömning av varje enskild länsstyrelses samlade krisberedskapsarbete, vilket omfattar skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Flera länsstyrelser efterfrågar dock en återkoppling från MSB som speglar länsstyrelsens samlade krisberedskapsarbete.

<sup>137</sup> E-post från Länsstyrelsen i Värmlands län 2015-03-29; intervju med Länsstyrelsen i Värmlands län 2015-05-11.

<sup>138</sup> Intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-05-18.

## Käll- och litteraturförteckning

### **Svenska författningar**

#### *Lagar*

Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Epizootilag (1999:657)

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Budgetlag (2011:203)

#### *Förordningar*

Förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Epizootiförordning (1999:659)

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Myndighetsförordning (2007:515)

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

### *Föreskrifter*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:7)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:3)

### *Propositioner, betänkanden och skrivelser med mera*

Prop. 2001/02:158, *Samhällets säkerhet och beredskap*, bet. 2001/02:FöU10, rskr. 2001/02:261

Prop. 2002/03:119, *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*, bet. 20013/04:FöU2, rskr. 2003/04:24

Prop. 2005/06:133, *Samverkan vid kris för ett säkrare samhälle*, bet. 2005/06:FöU 9, rskr. 2005/06:295 och 2005/06:296

Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*, utgiftsområde 6, bet. 2006/07:FöU1, rskr. 31–32

Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap*, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193

Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*

Prop. 2009/2010:1, *Budgetpropositionen för 2010*, utgiftsområde 6, bet. 2009/10:FöU1, rskr. 2009/10:104–106

Prop. 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*, utgiftsområde 6, bet. 2010/11:FöU1, rskr. 2010/11:103–105

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, utgiftsområde 6, bet. 2011/12:FöU1, rskr. 2011/12:92–94

Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, utgiftsområde 6, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93–95

Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 6, bet. 2013/14:FöU1, rskr. 2013/14:106

Prop. 2013/14:144, *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*, bet. 2013/14:FöU11, rskr. 2013/14:324

Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*, utgiftsområde 6, bet. 2014/15:FöU1, rskr. 2014/15:63

Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251



### *Statens offentliga utredningar*

Slutbetänkande av utredningen om den statliga regionala förvaltningen, *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*, SOU 2012:81

### *Regeringshandlingar*

Justitiedepartementet (2015), *Skogsbranden i Västmanlands län – lärdomar för framtiden*, kommittédirektiv 2014:116.

Regeringsbrev för budgetåren 2007, 2011–2014 avseende länsstyrelserna

Regeringsbrev för budgetåren 2011–2014 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Regeringskansliet, *Tilläggsdirektiv till Skogsbrandutredningen Fö 2014:02*, kommittédirektiv 2015:12

Regeringens beslut (Ju2015/1400/SSK) *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att genom erfarenhetsåterföring stärka samhällets krisberedskap*, 2015-02-05

### *Riksrevisionens granskningar*

Riksrevisionen (2007) *Beredskapen för kärnkraftsolyckor*, RiR 2007:4

Riksrevisionen (2007) *Säkerheten vid vattenkraftdammar*, RiR 2007:9

Riksrevisionen (2007) *Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott*, RiR 2007:17

Riksrevisionen (2007) *Krisberedskap i betalningssystemet*, RiR 2007:28.

Riksrevisionen (2008) *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa*, RiR 2008:1

Riksrevisionen (2008) *Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser*, RiR 2008:8

Riksrevisionen (2008) *Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser*, RiR 2008:9

Riksrevisionen (2008) *Skyddet för farligt gods*, RiR 2008:29

## *Rapporter och andra handlingar från myndigheter*

### **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

MSB (2011), *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*, publikationsnummer MSB245

MSB (2011), Uppdragsredovisning till regeringen den 15 november 2011 – *Uppföljning av den statliga ersättningen till kommuner enligt lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt principer för när ersättningen ska reduceras eller falla bort*, diarienummer 2011-5161

MSB (2011), *Landstingsuppföljningen 2010*, publikationsnummer 272-2011

MSB (2012), *Rutin för handläggning av reduceringsärenden avseende ersättning till kommuner enligt LEH*, diarienummer 2012-4206

MSB (2012), *Minnesanteckningar efter tillsyns- och tillsynsvägledningsbesök vid Länsstyrelsen i Blekinge*

MSB och Sveriges Kommuner och Landsting (2013), *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap – Precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH*, diarienummer MSB 2012-5541 och SKL 12/6159

MSB (2013), *Sammanfattande rapport över tillsynsverksamheten vid MSB 2012*, diarienummer 2013-465

MSB (2013), *Allmänna villkor för myndigheter Anslag 2:4 Krisberedskap*

MSB (2014), *Budgetunderlag 2015–2017*, diarienummer 2014-1024

MSB (2014), *Preliminärt beslut om fördelning av bidrag från anslag 2:4 Krisberedskap 2015*, diarienummer 2013-5854/2014-1954

MSB (2014), *Årssammanställning för 2013 av MSB:s tillsyn enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*, diarienummer 2014:957

MSB (2014), *Verksamhetsplan SOGO, Verksamhetsplan 2015 för samverkansområdet Geografiskt områdesansvar*, diarienummer 2014-2865

MSB (2014), *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2013 och inriktning 2015 – Redovisning av uppdrag 28 i MSB regleringsbrev*, publikationsnummer MSB661

MSB (2014), *Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas – Redovisning av regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om det civila försvaret inför den planerade försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015*, diarienummer 2014-3277

MSB (2014), *Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)*, diarienummer 2013-2330

MSB (2014), *Indikatorer för ett stärkt brandskydd*, diarienummer 2013-4818

MSB (2014), *Risk- och sårbarhetsanalyser 2013 Återkoppling av myndigheters redovisningar baserade på risk- och sårbarhetsanalyser – Tema samhällsviktig verksamhet*, publikationsnummer MSB767

MSB (2014), *Minnesanteckningar efter tillsyns- och tillsynsvägledningsbesök vid Länsstyrelsen i Dalarnas län*

MSB (2014), *Minnesanteckningar efter tillsyns- och tillsynsvägledningsbesök vid Länsstyrelsen i Norrbottens län*

MSB (2014), *Minnesanteckningar efter tillsyns- och tillsynsvägledningsbesök vid Länsstyrelsen i Västerbottens län*

MSB (2014), *Minnesanteckningar efter tillsyns- och tillsynsvägledningsbesök vid Länsstyrelsen i Örebro län*

MSB (2014), *Instruktion och förutsättningar för finansiering från anslag 2:4 Krisberedskap*, diarienummer 2013-5854

MSB (2014), *Finansieringsprinciper Anslag 2:4 Krisberedskap*, diarienummer 2015-512

MSB (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, publikationsnummer MSB777

MSB (2015), *Risker och förmågor 2014: Redovisning av regeringsuppdrag om nationell risk- och förmågebedömning*, publikationsnummer MSB818

MSB (2015), *Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap*, diarienummer 2015-1376

MSB (2015), *Finansieringsprinciper Anslag 2:4 Krisberedskap*, diarienummer 2015-512

MSB (2015), *LSO under tio år. En utvärdering av hur intentionerna med LSO infriats*, MSB837

### **Övriga myndigheter**

Länsstyrelsen i Örebro län (2011), *Regional risk- och sårbarhetsanalys för Örebro län 2011*, publikationsnummer 2011:29

Länsstyrelsen i Örebro län (2010), *Krishanteringsplan*

Länsstyrelsen i Stockholms län (2013), *Risk- och sårbarhetsanalys för Stockholms län 2013*, rapport 2013:19

Länsstyrelsen i Kalmar län (2014), *Risk- och sårbarhetsanalys för Kalmar län 2014*, diarienummer 451-8333-2013

Statskontoret (2014), *Mer krisberedskap för pengarna? MSB:s hantering av anslag 2:4, 2014:6*

### *Övrigt skriftligt material*

Sveriges Kommuner och Landsting (2013), *Öppna jämförelser: Trygghet och säkerhet 2013 – tema samverkan vid hot om suicid*

Sveriges Kommuner och Landsting (2015), Yttrande: *MSB:s redovisningar Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar) och Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas*, 2015-06-12.

### *Internetkällor*

Länsstyrelsen i Jämtlands läns webbplats, *Länsstyrelsen flyginventerar skog efter stormarna Hilde och Ivar*, hämtad 2015-04-09, <http://www.lansstyrelsen.se/jamtland/Sv/nyheter/2014/Pages/lansstyrelsen-flyginventerar-skog-efter-stormarna-hilde-och-ivar.aspx?keyword=flyginventerar+skog>

Länsstyrelsen i Örebro läns webbplats, *Mjältbrand vid naturreservatet Kvismaren/avslutad händelse*, hämtad 2015-04-09, <http://www.lansstyrelsen.se/orebro/Sv/nyheter/2012/Pages/mjaltbrandsutbrott-vid-kvismaren-berodde-inte-pa-oversvamnning.aspx?keyword=mj%c3%a4ltbrand+kvismaren>

Webbplatsen Krisinformation.se, *Utbrottet av mjältbrand i Örebro län*, hämtad 2015-04-09, <https://www.krisinformation.se/handelser-och-storningar/2011/utbrottet-av-mjaltbrand-i-orebro-lan>

Webbplatsen Krisinformation.se, *Stormen Ivar*, hämtad 2015-04-09, <https://www.krisinformation.se/handelser-och-storningar/2013/storemen-ivar>

Länsstyrelsen i Värmlands läns webbplats, *Regnkaos i Kristinehamn*, hämtad 2015-04-09, <http://www.lansstyrelsen.se/varmland/Sv/nyheter/2014/Pages/regnkaos-i-kristinehamn.aspx?keyword=regnkaos>

MSB:s webbplats, *Tillsynsvägledning*, hämtad 2015-04-15, <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Tillsyn--tillsynsvagledning/>

MSB:s webbplats, *RSA-föreskrifter beslutade – gäller från den 1 mars 2015*, hämtad 2015-04-15, <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/RSA-foreskrifter-beslutade--galler-fran-den-1-mars-2015/>

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

- 2014:25 Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?
- 2014:26 Näringspolitikens effekter – Brister i informationen om statliga satsningar
- 2014:27 Arbetsförmedlingens arbete vid varsel – Ett bidrag till effektiva omställningsinsatser?
- 2015 2015:1 Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
- 2015:2 Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
- 2015:3 Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
- 2015:4 Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
- 2015:5 Digitalradio – varför och för vem?
- 2015:6 Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
- 2015:7 Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
- 2015:8 Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
- 2015:9 Granskning av Årsredovisning för staten 2014
- 2015:10 Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?
- 2015:11 Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet
- 2015:12 Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet?
- 2015:13 Regeringens jämställdhetsatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?
- 2015:14 Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?
- 2015:15 Regeringens hantering av risker i statliga bolag
- 2015:16 Statens finansiella tillgångar – något att räkna med?
- 2015:17 Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se



Samhället behöver en beredskap för kriser som epidemier, terrorism, naturolyckor och störningar i teknisk infrastruktur. Skogsbranden i Västmanland 2014 visade att beredskapen för räddningsinsatser inte var tillräcklig. Samtidigt har det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde förvärrats, vilket har bidragit till att statsmakterna har höjt ambitionsnivån för det civila försvaret.

Riksrevisionen har granskat länsstyrelsernas arbete med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Den övergripande slutsatsen av granskningen är att länsstyrelsernas krisberedskapsarbete behöver förbättras i flera avseenden för att alla län ska leva upp till statsmakternas mål och krav.

Bland annat har Riksrevisionen funnit brister och förbättringsmöjligheter i länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas krisberedskapsarbete, i tillsyns- och övningsverksamheten liksom i utvecklingen av ett civilt försvar. Det finns heller inte någon samlad nationell bild över hur väl kommunerna uppfyller de krav som framgår av lagen om skydd mot olyckor. Dessutom har finansieringen under 2011–2014 till stor del utgjorts av bidragsmedel, vilket bland annat medfört att länsstyrelsernas krisberedskapsarbete har inriktats mot kortsiktiga utvecklingsprojekt.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat att regeringen bör överväga en omfördelning av projektmedel från krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag samt att länsstyrelserna i större utsträckning genomför och deltar i övningar.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-386-8

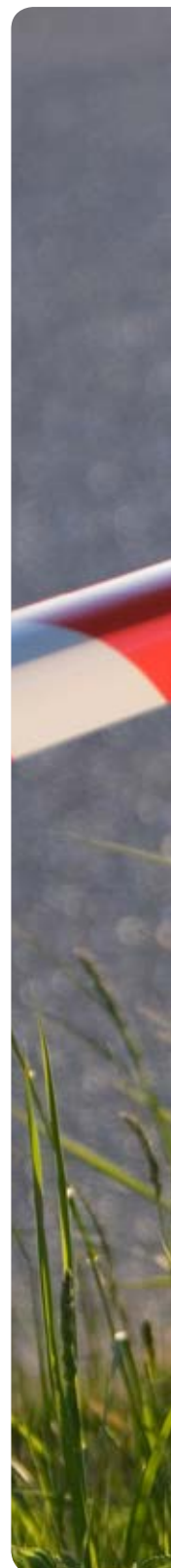
Beställning:

[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

[publikationsservice@riksrevisionen.se](mailto:publikationsservice@riksrevisionen.se)

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm





# Rättelseblad 2015-11-05



RiR 2015:18

## Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete

---

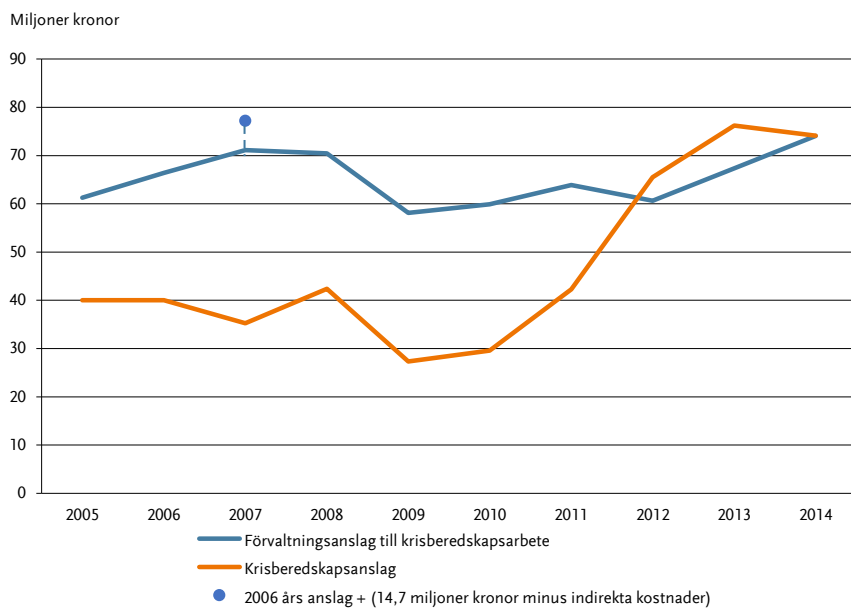
Skydd mot olyckor, krisberedskap och  
civilt försvar

## Rättelse gällande länsstyrelsernas förvaltningsanslag till krisberedskapsarbete 2005–2010 i figur 4 (s. 11 och s. 53)

I figur 4, sidorna 11 och 53 i rapporten är uppgifterna för åren 2005–2010 felaktiga. De korrekta uppgifterna redovisas i figur 4 nedan. Motsvarande fel fanns även i figur B i bilaga 7 på webbplatsen. Även figuren i bilagan är nu korrigerad. Riksrevisionens analys av hur satsningen föll ut blir något reviderad till följd av korrigerade data:

Inför budgetåret 2007 överfördes 14,7 miljoner kronor från krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Riksrevisionen bedömer att medlen inte fullt ut gått till att förstärka länsstyrelsernas krisberedskapsarbete (se figur 4 nedan). Under åren 2007 och 2008 förstärktes förvaltningsanslag till krisberedskapsarbete något, men under de följande åren sjönk användningen åter till en lägre nivå.

**Figur 4.** Länsstyrelsernas användning av förvaltningsanslag för krisberedskapsarbete samt tilldelat krisberedskapsanslag 2005–2014



Anmärkning: I förvaltningsanslaget till krisberedskap ingår samtliga intäkter för krisberedskapsarbetet för Länsstyrelsen i Värmlands län 2005–2008, eftersom det inte varit möjligt att ta fram uppgifter enbart rörande förvaltningsanslaget. För övriga länsstyrelser ingår enbart förvaltningsanslaget. Detta påverkar inte utfallet nämnvärt. (För jämförelse se figur B i bilaga 7 där Värmland är exkluderat.). Krisberedskapsanslaget mellan 2005 och 2008 grundar sig på beslutade belopp, inte utfall. I figuren framgår satsningen på 14,7 miljoner exklusive indirekta kostnader. Riksrevisionen har schablonmässigt utgått från att de indirekta kostnaderna utgör 36 procent av de direkta kostnaderna.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från länsstyrelsernas ekonomisystem (2009–2014) samt enkätfråga 26 (2005–2008) och MSB.

## Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 februari 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Persson, Bucht, Hellmark Knutsson, Regnér, Andersson, Ygeman, Bolund, Kaplan, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Fridolin, Wikström, Hadzialic

Föredragande: statsrådet Ygeman

---

Regeringen beslutar skrivelse 2015/16:88 Riksrevisionens rapport om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete.