

Bilaga 3.

Länsstyrelsernas ansvar för och finansiering av krisberedskapsarbetet



RiR 2015:18

Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete

Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar

Länsstyrelsernas ansvar för och finansiering av krisberedskapsarbetet

I bilaga 3 ges en bakgrundsbeskrivning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete 2011–2014. Bilagan inleds med en genomgång av länsstyrelsernas uppgifter och roll i samhällets krisberedskap. Därefter följer exempel på händelser som har krävt krishantering. Bilagan avslutas med en beskrivning av länsstyrelsernas finansiering och regeringens uppföljning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete.

Uppgifterna

Den svenska statliga krisberedskapsorganisationen sträcker sig från regeringen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarsmakten och andra sektorsmyndigheter på nationell nivå till kommunerna på lokal nivå. Länsstyrelserna sorterar däremellan, på regional nivå. Arbete sker också internationellt. Utöver den statliga förvaltningen, kommuner och landsting är även näringslivet, ideella föreningar och enskilda personer delar av krisberedskapen.

Länsstyrelserna är ålagda en stor mängd uppgifter inom flera skilda områden och krisberedskap är ett av dessa. Länsstyrelsen har det geografiska områdesansvaret för sitt län och ska genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida kriser och höjd beredskap.¹ När det gäller krisberedskap ska länsstyrelsen vara sammanhållande inom sitt geografiska område samt verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas före, under och efter en kris.² Länsstyrelsen ansvarar exempelvis för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer.³

Länsstyrelserna ska årligen upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för både egna och andra aktörers krisberedskapsåtgärder. Analyserna ska omfatta såväl länets risker och sårbarheter som risker och sårbarheter avseende länsstyrelsen som myndighet. I länsstyrelsens uppdrag ingår även att stödja de aktörer som ansvarar för krisberedskapen i länet, exempelvis kommunerna, med planering, utbildning och övning.⁴

¹ 52 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ 5 kap. 1 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och 54 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

I enlighet med lagen om skydd mot olyckor (LSO) är det kommunerna, ibland genom räddningstjänstförbund, som har det operativa ansvaret när en olycka eller kris inträffar. Länsstyrelserna har dock direkt operativt ansvar för räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen.⁵ Länsstyrelserna får även ta över ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner när omfattande räddningsinsatser krävs, något som skedde vid branden i Västmanland sommaren 2014.⁶

Länsstyrelserna har tillsynsansvar gentemot länets kommuner enligt LSO samt uppföljningsansvar av kommunernas tillämpning av lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).⁷

Länsstyrelserna ska ha funktionen tjänsteman i beredskap (TiB).⁸ Denna funktion ska finnas tillgänglig dygnet runt samt initiera och samordna det inledande arbetet vid allvarliga kriser som berör länet. Vid en allvarlig kris ska länsstyrelsen även ha förmåga att omgående upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information. Samtliga länsstyrelser har en lokal som fungerar som ledningscentral. MSB finansierar kostnaderna för ledningscentralernas utrustning och underhåll.⁹

Slutligen är länsstyrelsen den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet och ska verka för att såväl eget som andra aktörers krisberedskapsarbete bidrar till att uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.¹⁰

Utöver ovan beskrivna uppgifter finns ett antal andra uppgifter som är relaterade till länsstyrelsernas krisberedskapsarbete, till exempel att hantera utbredd smittspridning av allvarlig djursjukdom enligt epizootilagen och förebygga allvarliga kemikalieolyckor enligt den så kallade Sevesolagstiftningen.¹¹

Länsstyrelserna har organiserat sin verksamhet olika men gemensamt är att verksamheter som länsstyrelserna är ålagda att utföra ingår i krisberedskapsfunktionen.¹²

⁵ 4 kap. 15 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

⁶ 14 kap. 33 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

⁷ 54 § 5 förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

⁸ 12 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och 53 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

⁹ Intervju med MSB 2014-09-12.

¹⁰ Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹¹ Epizootilagen (1999:657) och tillhörande förordning (1999:659); lagen (1999:381) och förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (den så kallade Sevesolagstiftningen).

¹² Dessa verksamheter är skydd mot olyckor, övning och utbildning avseende krisberedskap, tillsyn enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, uppföljningsansvar av kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt

Exempel på kriser som har inträffat

Tre händelser som har krävt krishantering av länsstyrelser 2011–2014 beskrivs nedan.

Mjältbrand i Örebro

Två gårdar i Örebro län drabbades i juli 2011 av ett utbrott av sjukdomen mjältbrand. Gårdarna ligger i Kvismarens naturreservat och delar av reservatet spärrades av för allmänheten. Jordbruksverket som var ansvarig myndighet kopplades in och påbörjade provtagning av vatten och jord i området samt startade en utredning om lämpliga saneringsåtgärder.

Mjältbrand är en bakteriell infektion som kan smitta från djur till människa via nära kontakt med döda eller döende djur som bär på sjukdomen. De människor som var i direktkontakt med de sjuka djuren fick därför behandling.¹³

Länsstyrelsen i Örebro läns krishanteringsorganisation aktiverades med anledning av händelsen.¹⁴

Stormen Ivar

Stormen Ivar drog in den 12 december 2013 med starka vindar över bland annat Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Gävleborgs län.

Konsekvenserna var inledningsvis strömbrott, inställda tåg och störningar i vägtrafiken. Efter stormen förekom lokala problem med el, telefoni, värme och dricksvatten, bland annat i Jämtland.¹⁵

Länsstyrelsen i Jämtlands län genomförde en flyginventering över drabbade områden efter stormen. Inventeringen genomfördes i samråd med Naturvårdsverket. Efter inventeringen bedömde länsstyrelsen skadornas omfattning och kontaktade de markägare som drabbades hårt.¹⁶

Regnkaos i Kristinehamn

Åskoväder med skyfall och starka vindar orsakade stora skador för hus- och butiksägare, väg och järnväg med mera i Kristinehamn i augusti 2014. Bland annat

— samverkan, ledning och samordning inom länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. Majoriteten av länsstyrelserna har också inkluderat riskhantering och säkerhet, ledningssystem och samband samt arbete med översvämningsdirektivet (förordning (2009:956) om översvämningsrisker och MSBFS 2013:1 föreskrifter om riskhanteringsplaner) i krisberedskapsfunktionen. Några har inkluderat säkerhetsskydd, informationssäkerhet, dammsäkerhet och klimatanpassning i krisberedskapsfunktionen. Se enkätfråga 32.

¹³ Länsstyrelsen i Örebro läns webbplats, besökt 2015-04-09; Krisinformations webbplats, besökt 2015-04-09.

¹⁴ Länsstyrelsen Örebro län, *Regional risk- och sårbarhetsanalys för Örebro län 2011*, 2011.

¹⁵ Krisinformations webbplats, besökt 2015-04-09.

¹⁶ Länsstyrelsen i Jämtlands läns webbplats, besökt 2015-04-09.

drabbades de centrala delarna av kommunen samt väg och järnväg i närheten av stora översvämningar till följd av kraftigt regn. Räddningstjänsten, Trafikverket och Polisen arbetade för att skydda liv och hälsa samt för att minska skadorna på miljö och egendom. Såväl kommunen som räddningstjänst och polis förstärkte ledningsförmågan genom att aktivera sina respektive krisstaber.

Länsstyrelsens roll var att följa händelseutvecklingen och vara beredd att stödja den lokala nivåns eventuella behov av samordning och information.¹⁷

Finansieringen

Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete finansieras huvudsakligen med två anslag – dels länsstyrelsernas förvaltningsanslag, dels med projektbidrag från krisberedskapsanslaget.¹⁸ Flera av länsstyrelsernas verksamhetsområden har en tudelad finansiering, förhållandet är inte unikt för krisberedskapsverksamheten.

De tre län i vilka kärnkraftverk är lokaliserade får även medel från anslag 2:7 via MSB för att finansiera de beredskapsåtgärder som är kopplade till kärnkraftverk. Länsstyrelserna i Skåne och Västerbottens län har ett ansvar för att samordna och utveckla kärnenergi-beredskapen och får också medel från anslag 2:7.¹⁹

Förvaltningsanslaget ska finansiera ålagda uppgifter

Förvaltningsanslaget ska täcka de kostnader länsstyrelserna har för att utföra de krisberedskapsuppgifter som framgår av lagar, förordningar och andra författningar.²⁰

Länsstyrelsernas förvaltningsanslag tilldelas respektive länsstyrelse och fördelas mellan länsstyrelsernas olika verksamheter genom ett internt verksamhetsplanerings- och budgetarbete. Åren 2011–2014 har i genomsnitt knappt 3 procent av länsstyrelsernas förvaltningsanslag fördelats till krisberedskapsarbetets direkta kostnader. Under denna period har det inte funnits några finansiella villkor kopplade till förvaltningsanslaget där regeringen styrt hur stor del av anslaget som länsstyrelserna ska tilldela krisberedskapsarbetet.²¹

¹⁷ Länsstyrelsen i Värmlands läns webbplats, besökt 2015-04-09.

¹⁸ Länsstyrelser kan också få EU-bidrag och annan finansiering, exempelvis lönebidrag.

¹⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2014 och 2015 avseende MSB. Se även prop. 2013/14:144, *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*.

²⁰ MSB, *Finansieringsprinciper Anslag 2:4 Krisberedskap*, 2015; intervju med Regeringskansliet S/enheten för statlig förvaltning 2014-12-03.

²¹ Regleringsbrev för budgetåren 2011–2014 avseende länsstyrelserna.

Projektfinansiering för att utveckla krisberedskapen i länen

Länsstyrelserna kan ansöka om finansiering för utvecklingsprojekt inom krisberedskapsverksamheten från krisberedskapsanslaget, vilket disponeras av MSB.²²

I budgetpropositionen för 2010 angav regeringen att krisberedskapsanslaget ska användas för särskilda satsningar för att säkerställa att samhällsviktig verksamhet kan bedrivas även vid allvarliga händelser eller vid kriser. I senare budgetpropositioner under perioden 2011–2014 har regeringen hänvisat till denna skrivning, senast i budgetpropositionen för 2014.²³

MSB tar på regeringens uppdrag fram en inriktning som lyfter fram områden som ska prioriteras vid fördelning av medel och som gäller för ansökningarna om projektmedel.²⁴ MSB behandlar de inkomna ansökningarna om projektfinansiering och beslutar vilka projekt som ska beviljas projektmedel. MSB ansvarar också för att följa upp krisberedskapsanslaget.

²² Regleringsbrev för budgetåren 2011–2015 avseende MSB.

²³ Prop. 2009/2010:1 *Budgetpropositionen för 2010*, utg.omr 6; prop. 2013/14, *Budgetpropositionen 2014*, utg.omr. 6, avsnitt 4.2.5.

²⁴ MSB, *Instruktion och förutsättningar för finansiering från anslag 2:4 Krisberedskap*, 2014.

Tabell a. Antal projekt som länsstyrelser sökt respektive fått beviljande från krisberedskapsanslaget 2011–2014

	2011	2012	2013	2014
Antal ansökta projekt	153	193	137	152
Antal beviljade projekt	77	149	101	106
Andel beviljade projekt	50 %	77 %	74 %	70 %

Källa: Sammanställning från MSB 2015-02-04.

I enlighet med ansvarsprincipen bör de åtgärder som vidtas för att utveckla krisberedskapen inom det egna ansvarsområdet i huvudsak finansieras inom ramen för berörda myndigheters ordinarie verksamhet.²⁵ MSB menar att för att en verksamhet ska kunna sägas ligga utanför myndighetens eget ansvar, och därmed få finansieras av krisberedskapsanslaget, måste den syfta till att förbättra krisberedskapsförmågan hos flera aktörer – inte endast den egna myndigheten. En uppgift som en myndighet har enligt sin instruktion kan dock inte sägas ligga utanför det egna ansvaret, och det är i vissa fall svårt att dra en klar gräns mellan vad som ligger i en myndighets eget ansvar och vad som kan finansieras av krisberedskapsanslaget.²⁶ Åren 2011–2014 har länsstyrelserna kunnat söka finansiering för utvecklingsprojekt som haft löptider på högst tre år.²⁷

Ändrade villkor för projektfinansiering från och med 2015

Från och med 2015 har finansieringsprinciperna för länsstyrelsernas utvecklingsprojekt finansierade med krisberedskapsanslaget förändrats.

För att länsstyrelserna ska få bättre och mer långsiktiga möjligheter att driva utvecklingen av krisberedskapen lokalt och regionalt ska de från och med 2015 samla sitt utvecklingsarbete i ett sammanhållet projekt per län som sträcker sig över en fyraårsperiod. Den ekonomiska ramen för detta projekt beslutades av MSB i december 2014.²⁸ Projektet finansieras till hälften av länsstyrelsens förvaltningsanslag, till hälften med bidrag från krisberedskapsanslaget och den verksamhet som bidragen kan finansiera har utökats något.²⁹

²⁵ Prop. 2013/14, *Budgetpropositionen 2014*, utg.omr. 6, avsnitt 4.3.6.

²⁶ MSB, *Finansieringsprinciper Anslag 2:4 Krisberedskap*, 2014.

²⁷ MSB, *Finansieringsprinciper Anslag 2:4 Krisberedskap*, 2014.

²⁸ MSB, *Preliminärt beslut om fördelning av bidrag från anslag 2:4 Krisberedskap 2015*, 2014.

²⁹ Intervju med Länsstyrelsen i Uppsala län 2014-09-10.

Regeringens uppföljning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete

Åren 2011–2014 har länsstyrelserna årligen haft två återrapporteringskrav på krisberedskapsområdet – dels ett krav som är kopplat till länsstyrelsernas tillsynsuppdrag enligt LSO, dels ett krav som handlar om länsstyrelsernas uppföljning av samhällets krisberedskap och kommunernas krisberedskapsarbete enligt LEH. Dessa återrapporteringskrav har haft ungefär samma innebörd under perioden.³⁰

I årsredovisningarna redovisar länsstyrelserna det gångna årets krisberedskapsverksamhet – både utifrån återrapporteringskraven och genom en generell rapportering av årets verksamhet.

Regeringskansliet håller årligen myndighetsdialoger med länsstyrelserna – dels enskilda och dels en gemensam med samtliga 21 länsstyrelser. Till dessa tillfällen tas uppföljningsunderlag fram inom Regeringskansliet som i huvudsak utgår från länsstyrelsernas årsredovisningar.³¹ Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete har fram till hösten 2014 legat under Försvarsdepartementets ansvarsområde och har då följts upp av detta departement.³² Som ansvarig enhet för länsstyrelserna sätter Finansdepartementets enhet för statlig förvaltning samman samtliga departements uppföljningar till en samlad dokumentation.³³

Dokumentationen av uppföljningen avseende krisberedskapsområdet för 2014 omfattar cirka 15 sidor. Dokumentationen för de föregående åren är mindre omfattande och uppgår till cirka 10 sidor.

³⁰ Regleringsbrev för länsstyrelserna för budgetåren 2011–2014. Åren 2013 och 2014 har länsstyrelserna haft ett tredje uppdrag på krisberedskapsområdet – att redovisa erfarenheter av regional samverkan med Försvarsmakten. Detta ska dock inte återrapporterats i årsredovisningen utan till MSB.

³¹ Sammanställning av Regeringskansliets återkoppling till länsstyrelserna avseende verksamhetsåret 2011–2014.

³² Efter regeringsskiftet hösten 2014 fördes hanteringen av det politikområde som gäller samhällets krisberedskap över från Försvarsdepartementet till Justitiedepartementet.

³³ Enheten för statlig förvaltning tillhörde Socialdepartementet fram till regeringsskiftet hösten 2014.