



Riksrevisionens rapport om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2015/16:88 Riksrevisionens rapport om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete till handlingarna. Följdmotionerna avstyrks med hänvisning till pågående arbete.

I betänkandet finns tre reservationer (M, SD, C, L, KD).

Behandlade förslag

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

Sju yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete	5
Reservationer	17
1. Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete, punkt 1 (M, C, L, KD)	17
2. Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete, punkt 1 (SD)	18
3. Civil-militär samverkan, punkt 3 (M, C, L, KD)	19
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	21
Skrivelsen	21
Följdmotionerna	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete

Riksdagen avslår motionerna

2015/16:3330 av Allan Widman m.fl. (L, M, C, KD) yrkandena 2 och 5 samt

2015/16:3332 av Mikael Jansson och Roger Richtoff (båda SD) yrkande 1.

Reservation 1 (M, C, L, KD)

Reservation 2 (SD)

2. Kommunernas arbete med skydd mot olyckor

Riksdagen avslår motion

2015/16:3332 av Mikael Jansson och Roger Richtoff (båda SD) yrkande 2.

3. Civil-militär samverkan

Riksdagen avslår motion

2015/16:3330 av Allan Widman m.fl. (L, M, C, KD) yrkandena 1, 3 och 4.

Reservation 3 (M, C, L, KD)

4. Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2015/16:88 till handlingarna.

Stockholm den 12 april 2016

På försvarsutskottets vägnar

Allan Widman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Allan Widman (L), Åsa Lindestam (S), Lena Asplund (M), Alexandra Völker (S), Mikael Jansson (SD), Jan R Andersson (M), Kent Härstedt (S), Daniel Bäckström (C), Jakop Dalunde (MP), Lotta Olsson (M), Paula Holmqvist (S), Roger Richtoff (SD), Stig Henriksson (V), Mikael Oscarsson (KD), Mattias Ottosson (S), Kalle Olsson (S) och Dag Klackenbergh (M).

Redogörelse för ärendet

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). Riksdagen lämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 20 oktober 2015. Rapporten föredrogs i utskottet av Riksrevisionen den 2 februari 2016. Regeringens skrivelse med anledning av rapporten inkom till riksdagen den 16 februari 2016.

Bakgrund

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.

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 bl.a. 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 har varit att bedöma om det finns brister i länsstyrelsernas regionala krisberedskapsarbete. Syftet har också varit att bedöma om resurserna för den regionala krisberedskapen kan användas mer effektivt.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2015/16:88 Riksrevisionens rapport om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete till handlingarna. Följdmotionerna avstyrks med hänvisning till pågående utredningsarbete.

Jämför reservation 1 (M, C, L, KD), 2 (SD) och 3 (M, C, L, KD).

Riksrevisionens slutsatser

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. Nedan följer granskningens resultat i mer specifika ordalag.

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 t.ex. 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. 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 tillsvidareanställd 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 genomföra resultaten av utvecklingsprojekten.

Inför 2015 beslutade MSB om nya villkor för utvecklingsprojekt. Projekten ska bl.a. 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 inte full 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. Riksrevisionen bedömer att medlen inte fullt ut gått till att förstärka länsstyrelsernas krisberedskapsarbete.

Samverkan och stöd prioriteras högt och fungerar överlag som avsett

Länsstyrelserna har prioriterat arbetet med samverkan, samordning och stöd, bl.a. 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, men det finns flera exempel på att den faktiska användningen av analyserna är begränsad. Enligt MSB och vissa länsstyrelser beror bristerna bl.a. 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. MSB införde under våren 2015 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 dock 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 för 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.

Brister i tillsynen enligt lagen om skydd mot olyckor

Länsstyrelserna har till uppgift att stödja och bedriva tillsyn av kommunernas arbete enligt lagen om skydd mot olyckor och förordningen om skydd mot olyckor. Länsstyrelsernas tillsyn ska bl.a. 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.

Fler övningar och utbildningar behövs i många län

Länsstyrelserna ska kunna ta över det operativa ansvaret för den kommunala räddningstjänsten vid större händelser. För att klara detta behövs regelbundna övningar. 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 fram 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 utvecklingskede. 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 länsstyrelsernas 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.

Riksrevisionens 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 perioden 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 på 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.

Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser*Bedömningen 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 svensk säkerhet och en förstärkt samverkan när det gäller informationssäkerhet och civila beredskapsfrågor och mellan polisen, räddningstjänsten, Kustbevakningen och ambulanssjukvården.

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. Berörda 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 Riksrevisionens rekommendationer.

Omfördelning av krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag

I syfte att minska mängden kortsiktiga projekt och i stället skapa kontinuitet i länsstyrelsernas arbete med krisberedskap rekommenderar Riksrevisionen re-

geringen 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, anför regeringen, 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. Dessa åtgärder ska vidtas och finansieras inom den ordinarie verksamheten.

Att länsstyrelserna är beroende av tillfälliga medel via sakanslag för att kunna bedriva verksamhet är inte unikt för krisberedskapsområdet, anger regeringen. 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, utg.omr. 1, s. 85), som bl.a. omfattar finansiering via sakanslag.

Medel från anslaget 2:4 Krisberedskap ska användas för att initiera och genomföra tvärsektorielle 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, utg.omr. 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 att riksdagen skulle 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 samordningen av åtgärder regionalt och lokalt samt stimulera länsstyrelsernas egna satsningar på krisberedskapen.

Minska frekvensen i länsstyrelsernas rapportering av risk- och sårbarhetsanalyser

Risk- och sårbarhetsanalyserna är viktiga verktyg i arbetet med att stärka samhällets krisberedskap. Regeringen ställer sig därför bakom den rekommendation som Riksrevisionen riktar till länsstyrelserna om att utveckla arbetet med analyserna så att de i större utsträckning kan användas som underlag för beslut om 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 harmonisera kommunernas och landstingens metodarbete i fråga om risk- och sårbarhetsanalyser. Detta skulle kunna förbättra och underlätta användningen av deras analyser i den regionala analysen.

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 i stället 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.

Förtydliga ambitionsnivån och säkerställ resurser till länsstyrelserna för civilt försvar

Riksdagen har beslutat att planeringen av det civila försvaret ska återupptas. Länsstyrelserna är som högsta civila totalförsvarsmyndigheter viktiga aktörer i arbetet med civilt försvar. Deras uppgifter och ansvar inför och vid höjd beredskap framgår av flera 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.

Regeringen vill betona att avsikten inte är att länsstyrelserna ska bygga upp nya strukturer skilda från det övriga 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 ska 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 Försvarsmakten och MSB att redovisa en gemensam grundsyn för totalförsvaret. Ett beslut om anvisningar för Försvarsmaktens 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.

Riksrevisionen har vidare rekommenderat regeringen att säkerställa att länsstyrelserna har resurser för att kunna återuppta arbetet med civilt försvar. Av den försvarspolitiska inriktningspropositionen för perioden 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.

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 gjort det möjligt att använda anslaget 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.

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 och av samhällets samlade förmåga att genomföra effektiva räddningsinsatser. Detta ska göras med utgångspunkt i de lokala och regionala förhållandena. Uppdraget överensstämmer med den re-

kommendation 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 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 stöder länsstyrelserna i deras arbete med att hantera flyktingsituationen.

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

Motionerna

I motion 2015/16:3330 av Allan Widman m.fl. (L, M, C, KD) anförs att Sverige står inför stora utmaningar på krisberedskapsområdet. Det rör sig inte bara om klimatrelaterade händelser som översvämningar och skogsbränder, utan också om möjligheten att kunna hantera stora migrationsströmmar, terrorism och de hot som ryms inom den moderna hybridkrigföringen. Det är därför viktigt att frågan om länsstyrelsernas krisberedskap ryms inom ramen för Försvarsberedningens nästa uppdrag.

Motionärerna menar att samhället måste bli bättre på att samordna de resurser som står till buds, såväl civila som militära. Bristerna i samverkan vid skogsbranden i Västmanland 2014 visade sig bl.a. i bristande kunskaper om vilka resurser som Försvarsmakten kunde bistå med, men även hur dessa skulle kunna begäras in. Detta innebar att nödvändiga insatser försenades, vilket var en av orsakerna till att branden inte kunde begränsas i ett tidigt skede. Det bör därför göras en översyn av länsstyrelsernas och Försvarsmaktens fyra regionala stabers funktioner och verksamhet så att de är synkroniserade med varandra, anförs i motionen. I översynen bör även staberna och länsstyrelserna ges i uppdrag att genomföra en integrerad planering för att säkerställa att försvarets resurser snabbt kan sättas in vid en civil kris (yrkande 1).

Motionen understryker vidare vikten av beredskapskrav och övning. En central del i Försvarsmaktens reformarbete de senaste åren har varit ett ökat fokus på övningsverksamheten, men även en större tydlighet när det gäller vilka beredskapskrav som olika enheter ska ha. Det ger möjlighet till en tydlig målstyrning som också har ett uttryckligt fokus på att skapa operativ effekt i verksamheten. Även krisberedskapen bör i ökad utsträckning gå i en liknande riktning, menar motionärerna. MSB bör därför få i uppdrag att se över de riktlinjer som i dag finns för länsstyrelsernas krisberedskap när det gäller krav på övningsverksamhet och beredskap i syfte att skapa en tydligare målstyrning. Dessa riktlinjer bör vara på en generell nivå och beakta de specifika regionala förutsättningarna som sätter villkoren för de olika länsstyrelsernas verksamhet (yrkande 2).

För att förbättra möjligheten till en effektivare användning av samhällets samlade resurser ansåg Försvarsberedningen att det finns behov av att se över de rättsliga förutsättningarna för Försvarsmaktens stöd till samhället. Denna översyn bör nu genomföras, föreslår motionärerna (yrkande 3).

Motionärerna uttrycker vidare att när nu det civila försvaret och totalförsvaret ska återtas innebär det att de som ingår i det civila försvaret, däribland vissa personer på länsstyrelserna, kommer att krigsplaceras. Motionärerna föreslår att en samlad översyn av samordningen av civila och militära krigsplaceringar görs. Detta bör göras särskilt med tanke på att en betydande del av Försvarsmakten utgörs av tidvis tjänstgörande personal (yrkande 4).

Betydelsen av finansieringen och möjligheten att skapa ett långsiktigt hållbart krisberedskapsarbete är något som Riksrevisionen lyfter fram i sin rapport. Det är positivt, menar motionärerna, att MSB inför 2015 beslutade om nya villkor för utvecklingsprojekt, vilka innebar att projekten skulle kunna löpa över en längre tid än förut. Riksrevisionens bedömning är dock att detta inte fullt ut löser problemet. I motionen understryks vikten av att säkerställa att ökade förvaltningsanslag för länsstyrelsernas krisberedskap går till avsedd verksamhet (yrkande 5).

I motion 2015/16:3332 av Mikael Jansson och Roger Richtoff (båda SD) anförs att Sverige till stora delar saknar en meningsfull organisation för det civila försvaret och att krisberedskapen därmed har stora brister. Riksrevisionens rapport visar att denna bild är korrekt, menar motionärerna. Det är deras principiella inställning att hela organisationen för civilt försvar egentligen behöver göras om, men så länge Sverige har denna typ av organisation så måste den fungera så bra som det är möjligt inom ramen för systemets begränsningar.

Länsstyrelsernas anslagsstruktur är i dag utformad på ett sätt som gör att en betydande andel av anslagen är s.k. projektanslag, vilket har medfört att anslagen till olika former av krisberedskapsarbete saknar kontinuitet och kan variera år från år. Uppbyggnaden av ett stabilt och stresståligt krisberedskapssystem bör främjas, och motionärerna föreslår därför att regeringen borde utforma anslagen till länsstyrelsernas arbete med krisberedskap enligt en fast modell (yrkande 1).

Riksrevisionen har vidare riktat kritik mot den bristande överskådlighet som finns över hur kommunernas arbete att uppfylla kraven enligt lagen om skydd mot olyckor ser ut. Denna svaghet bör åtgärdas, anför motionärerna, och regeringen bör därför se till att en lämplig myndighet får i uppdrag att ta fram en nationell samlad bild av kommunernas uppfyllnad av arbetet enligt lagen om skydd mot olyckor (yrkande 2).

Utskottets ställningstagande

Länsstyrelsernas arbete för att förbereda samhället på olyckor, större samhällskriser och krig är centralt för alla samhällsnivåers förmåga att kunna motstå och hantera situationer utöver det normala. Utskottet välkomnar därför att regeringen redan har vidtagit en rad åtgärder för att förbättra länsstyrelsernas

krisberedskapsarbete i linje med Riksrevisionens iakttagelser och att regeringen också ser över de ytterligare förslag som Riksrevision lagt fram i samband med redovisningen av sin granskning. I synnerhet välkomnar utskottet åtgärder som syftar till att minska mängden kortsiktiga utvecklingsprojekt och i stället öka långsiktigheten i arbetet.

Det övergripande arbetet med att se över och renodla länsstyrelsernas finansiering är positivt genom att en mer renodlad och ändamålsenlig krisberedskapsfinansiering kan bli resultatet. Att tilldelade medel sedan används för de avsedda ändamålen måste förutsättas ske precis som i all annan statlig verksamhet. Utskottet förutsätter att detta löpande följs upp.

Som utskottet konstaterade i betänkande 2015/16:FöU7 håller en rad systemfrågor på att ses över för närvarande, företrädesvis mot bakgrund av den stora skogsbranden i Västmanland 2014. Omhändertagandet av MSB:s rapport Ansvar, samverkan, handling – Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK) emotses av utskottet.

Utskottet finner särskilt förslagen i rapporten om att utveckla länsstyrelsernas geografiska områdesansvar intressanta i detta sammanhang. MSB föreslår att regeringen ger en länsstyrelse i uppdrag att, tillsammans med övriga länsstyrelser och med stöd av MSB, harmonisera länsstyrelsernas arbetsformer vid kriser i syfte att uppnå och upprätthålla en tillfredsställande nivå på krishanteringsförmågan på den regionala nivån och för att underlätta samverkan mellan länsstyrelser samt mellan länsstyrelser och andra myndigheter. Till exempel bör länsstyrelsernas utövande av geografiskt områdesansvar bli mer enhetligt, anser MSB. Utskottet avser att fortsätta att följa frågan.

Utskottet instämmer i regeringens syn att länsstyrelserna behöver stärka sin verksamhet när det gäller övningar. En kännedom om olika aktörers roller och mandat är ovärderlig i ett sådant sammanhang. Att öva länsstyrelserna i att ta det operativa ansvaret för kommunernas räddningstjänster är särskilt viktigt mot bakgrunden av skogsbranden i Västmanland. Utskottet instämmer vidare i regeringens syn 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. Då intentionerna med motionerna 2015/16:3330 (L, M, C, KD) yrkandena 2 och 5 och 2015/16:3332 (SD) yrkande 1 om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete får anses tillgodosedda genom pågående arbeten finner utskottet inte anledning att vidta några ytterligare åtgärder för tillfället. Motionsyrkandena avstyrks.

MSB:s uppdrag att redovisa en bedömning av samhällets samlade förmåga att förebygga bränder och andra olyckor och samhällets samlade förmåga att genomföra effektiva räddningsinsatser är positivt och innebär enligt utskottets bedömning att motion 2015/16:3332 (SD) yrkande 2 är tillgodosedd.

Som utskottet också uttryckte i betänkande 2015/15:FöU7 delar det regeringens bedömning att planeringen för det civila försvaret bör återupptas, utvecklas och genomföras med utgångspunkt i en helhetssyn där hotskalan omfattar såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap, och på alla nivåer i

samhället. Som utskottet anfört tidigare bygger det civila försvaret till stor del på – och ska bygga på – dagens befintliga och civila krisberedskapsverksamhet, som utvecklats under en rad år. Det finns med andra ord en grund att stå på för det fortsatta arbetet. Det civila försvaret kräver dock ytterligare åtgärder som det inte har ansetts finnas behov av inom krisberedskapen för fredstida krissituationer.

Utskottet välkomnade i samband med det tidigare nämnda betänkandet regeringens uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter att återuppta planeringen för ett civilt försvar. Det är därför, som utskottet anfört tidigare, positivt att regeringen har gett uppdrag till Försvarsmakten och MSB i fråga om det civila försvarets utveckling.

Det anförda visar att det pågår ett omfattande arbete för att stärka den civil-militära samverkan. Utskottet är inte berett att föreslå ytterligare åtgärder för tillfället. Motion 2015/16:3330 (L, M, C, KD) yrkandena 1, 3 och 4 avstyrks.

Reservationer

1. Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete, punkt 1 (M, C, L, KD)

av Allan Widman (L), Lena Asplund (M), Jan R Andersson (M), Daniel Bäckström (C), Lotta Olsson (M), Mikael Oscarsson (KD) och Dag Klackenborg (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2015/16:3330 av Allan Widman m.fl. (L, M, C, KD) yrkandena 2 och 5 samt avslår motion

2015/16:3332 av Mikael Jansson och Roger Richtoff (båda SD) yrkande 1.

Ställningstagande

Vi anser att Riksrevisionens rapport om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete är en värdefull granskning. Den rör en del av vår krisberedskap som är viktig på flera sätt – när det gäller såväl förberedande arbete och samordning som ledning och uppföljning. Vid den stora skogsbranden i Västmanland 2014 uppenbarades brister på alla dessa punkter. Dessa brister måste åtgärdas för att Sverige ska kunna stå bättre rustat för framtida kriser.

Riksrevisionen visar bl.a. på att övnings- och utbildningsverksamheten är ett område som satts på undantag av ett flertal länsstyrelser. Detta är otillfredsställande eftersom det är just vid större och mer komplexa övningar med olika aktörer som kompetensen upprätthålls och brister i verksamheten kan uppstå. En central del i Försvarsmaktens reformarbete de senaste åren har varit ett ökat fokus på övningsverksamheten, men även en större tydlighet när det gäller vilka beredskapskrav olika enheter ska ha. Det ger möjlighet till en tydlig målstyrning som också har ett uttryckligt fokus på att skapa operativ effekt i verksamheten.

Även krisberedskapen bör i ökad utsträckning gå i en liknande riktning. Vi anser att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör få i uppdrag att se över de riktlinjer som i dag finns för länsstyrelsernas krisberedskap när det gäller krav på övningsverksamhet och beredskap i syfte att skapa en tydligare målstyrning. Dessa riktlinjer bör vara på en generell nivå och beakta de specifika regionala förutsättningarna som sätter villkoren för de olika länsstyrelsernas verksamhet. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

Betydelsen av finansieringen och möjligheten att skapa ett långsiktigt hållbart krisberedskapsarbete är något som Riksrevisionen lyfter fram i sin rapport. I dag utgörs en stor del av finansieringen av medel som ges på projektbasis. Sedan 2012 är projektbidragen en större finansieringskälla än förvaltningsanslagen för de direkta kostnaderna för länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Detta kan försvåra en långsiktig personalförsörjning och möjligheten att utveckla verksamheten över tid. Det är därför positivt att MSB inför 2015 beslutade om nya villkor för utvecklingsprojekt, vilka innebär att projekten skulle kunna löpa över en längre tid än förut. Riksrevisionens bedömning är dock att detta inte fullt ut löser problemet. Regeringen hänvisar till att man i budgetpropositionen för 2016 påbörjat ett arbete för att se över och renodla länsstyrelsernas finansiering för att uppnå bättre kontinuitet och ändamålsenlig verksamhet. Det är dock viktigt i sammanhanget att understryka vikten av att stärkta förvaltningsanslag också går till den avsedda verksamheten. Enligt Riksrevisionen gjordes en överföring 2007 på 14,7 miljoner kronor från krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Denna överföring fick inte avsedd effekt, utan användes i stället till annan verksamhet. Vi anser att det måste säkerställas att ökade förvaltningsanslag för länsstyrelsernas krisberedskap går till avsedd verksamhet. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

2. Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete, punkt 1 (SD)

av Mikael Jansson (SD) och Roger Richtoff (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2015/16:3332 av Mikael Jansson och Roger Richtoff (båda SD) yrkande 1 och avslår motion

2015/16:3330 av Allan Widman m.fl. (L, M, C, KD) yrkandena 2 och 5.

Ställningstagande

Vi har i ett flertal olika förslag tidigare påpekat att Sverige till stora delar saknar en meningsfull organisation för civilförsvar och att krisberedskapen därmed har stora brister. Vi menar att Riksrevisionens rapport visar att denna bild är korrekt. Det är vår principiella inställning att hela organisationen för civilt försvar egentligen behöver göras om, men så länge vi har denna typ av organisation så måste den fungera så bra som det är möjligt inom systemets begränsningar.

Länsstyrelsernas anslagsstruktur är i dag utformad på ett sätt som gör att en betydande andel av anslagen är s.k. projektanslag, vilket har medfört att anslagen till olika former av krisberedskapsarbete saknar kontinuitet och kan variera år från år. Det förefaller även vara så att vissa länsstyrelser har bedrivit utvecklingsprojekt som det inte har funnits något verkligt behov av eftersom man har behövt tillförseln av anslag för sådana projekt för att kunna bibehålla befintlig personal. Vi anser inte att det främjar uppbyggnaden av ett stabilt och stresståligt krisberedskapssystem, och regeringen borde därför utforma anslagen till länsstyrelsernas arbete med krisberedskap enligt en fast modell. Det som här anförs om krisberedskapens anslagsstruktur bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

3. Civil-militär samverkan, punkt 3 (M, C, L, KD)

av Allan Widman (L), Lena Asplund (M), Jan R Andersson (M), Daniel Bäckström (C), Lotta Olsson (M), Mikael Oscarsson (KD) och Dag Klackenbergh (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2015/16:3330 av Allan Widman m.fl. (L, M, C, KD) yrkandena 1, 3 och 4.

Ställningstagande

I takt med att det ställs högre krav på krisberedskapen måste samhället bli bättre på att samordna de resurser som står till buds, såväl civila som militära. De civil-militära relationerna i Sverige har länge präglats av en beröringsångest som begränsat resursanvändandet på ett negativt sätt. Det är nu dags att det tas steg för att komma bort från dessa historiskt bundna, och i dag inte fullt lika relevanta, begränsningar. Den civil-militära samverkan har heller inte alltid fungerat när den väl satts på prov. Under skogsbranden i Västmanland 2014 fungerade samarbetet mellan räddningstjänsten mindre bra. Bristerna i samverkan visade sig bl.a. i bristande kunskapar om vilka resurser som Försvarsmakten kunde bistå med, men även hur dessa skulle kunna begärs in. Detta innebar att nödvändiga insatser försenades, vilket var en av orsakerna till att branden inte kunde begränsas i ett tidigt skede.

Sedan 2013 finns hos Försvarsmakten fyra regionala staber. Ett av huvudsyftena med att skapa de regionala staberna var att förbättra den civil-militära samverkan på det regionala planet. Staberna ska kunna samverka med regionala civila aktörer för att kunna utnyttja samhällets samlade resurser vid begränsade eller större kriser. Det är viktigt att det arbetet säkerställs och ständigt

utvecklas. Därför bör det göras en översyn av de regionala stabernas funktioner och uppgifter så att de är synkroniserade mot länsstyrelsernas. I översynen bör även staberna och länsstyrelserna ges i uppdrag att genomföra en integrerad planering för att säkerställa att försvarets resurser snabbt kan sättas in vid en civil kris. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

Försvarsberedningen pekade i sin försvarspolitiska rapport från 2014 Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid på vikten av att tydliggöra Försvarmaktens roll i samhällets krisberedskap för att myndigheten även i fortsättningen ska kunna utveckla sin förmåga att ge stöd till samhället. Försvarmakten är i dag skyldig att ge stöd till samhället, vari länsstyrelserna utgör en central aktör. Detta regleras i ett antal förordningar. Dock finns en begränsning då Försvarmaktens stöd till samhället inte ska vara dimensionerande för myndigheten. För att förbättra möjligheten till effektivare användande av samhällets samlade resurser anser Försvarsberedningen att det finns behov av att se över de rättsliga förutsättningarna för Försvarmaktens stöd till samhället. Vi föreslår att dessa förutsättningar för Försvarmaktens stöd till samhället bör ses över nu. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

En viktig del i det senaste försvarsbeslutet, som började gälla den 1 januari 2016, är återtagandet av det civila försvaret. Civilt försvar är den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Målen för det civila försvaret inbegriper skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarmakten. Det är positivt att det civila försvaret nu åter är en prioriterad fråga. Dock återstår mycket arbete att göra och detta är också något som Riksrevisionen pekar på i sin rapport. Man lyfter bl.a. fram att det bara är en länsstyrelse som har bedömt att den utfört uppgifterna på området och att flera aktörer efterfrågar en tydligare kravställning.

När nu det civila försvaret och totalförsvaret ska återtas innebär det att de som ingår i det civila försvaret, däribland vissa personer på länsstyrelserna, kommer att krigsplaceras. Dels kommer det bli en viktig uppgift att se över vilka funktioner som kräver krigsplacering, dels kommer det att bli viktigt att se över de samlade krigsplaceringarna, både de militära och civila befattningarna så att de inte överlappar varandra, särskilt med tanke på att en betydande del av Försvarmakten utgörs av tidvis tjänstgörande personal. Vi föreslår således att en samlad översyn av samordningen av civila och militära krigsplaceringar görs. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

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

Följdmotionerna

2015/16:3330 av Allan Widman m.fl. (L, M, C, KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av länsstyrelsernas och de regionala stabernas funktioner och verksamhet och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att se över länsstyrelsernas krav på övningsverksamhet och beredskapskrav och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över de rättsliga förutsättningarna för Försvarsmaktens stöd till samhället och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra en samlad översyn av samordningen av civila och militära krigsplacementer och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att säkerställa att ökade förvaltningsanslag för länsstyrelsernas krisberedskap går till avsedd verksamhet, och riksdagen tillkännager detta för regeringen.

2015/16:3332 av Mikael Jansson och Roger Richtoff (båda SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om krisberedskapens anslagsstruktur och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta fram en nationell, samlad bild av kommunernas uppfyllnad av arbetet enligt lagen om skydd mot olyckor och tillkännager detta för regeringen.