

Projektbidrag från anslag 2:4 Krisberedskap

– ett styrmedel med utmaningar

RIR 2021:7



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

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

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-588-6

RIR 2021:7

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: HÅKAN HJORT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2021

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2021-03-18

DNR: 3.1.1-2019-1055

RIR 2021:7

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

Projektbidrag från anslag 2:4 krisberedskap

– ett styrmedel med utmaningar

Riksrevisionen har granskat om anslag 2:4 Krisberedskap är ett effektivt styrmedel för att stärka myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Avdelningschef Mikael Halápi har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Daniel Bjerstedt har varit föredragande. Revisor Lena Olsson och enhetschef Robin Travis har medverkat i den slutliga handläggningen.

Mikael Halápi

Daniel Bjerstedt

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

PROJEKTBI DRAG FRÅN ANSLAG 2:4 KRISBEREDSKAP – ETT STYRMEDEL MED UTMANINGAR

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	11
1.5 Disposition	13
2 Bakgrund	14
2.1 Krisberedskap och civilt försvar	14
2.2 Anslag 2:4 Krisberedskap	17
2.3 Uppföljningar av anslag 2:4 ger en splittrad bild	20
3 Projektbidragen riskerar att finansiera ordinarie verksamhet	24
3.1 Det går inte att följa upp myndigheternas totala beredskapskostnader	25
3.2 Det är svårt att avgöra vad anslag 2:4 får användas till	27
4 Projektbidragen leder till samverkan men har vissa nackdelar	33
4.1 Anslagsmedlen får samverkan att hända	33
4.2 Projektstyrningen får en rad icke avsedda negativa bieffekter	35
4.3 Effekter av projekten riskerar att utebli på grund av bristande kontinuitet	37
5 Finansieringslösning för länsstyrelsernas grundläggande beredskapsarbete	42
5.1 Länsstyrelsernas villkor och projekt skiljer sig väsentligt från övriga myndigheters	42
5.2 Anslaget får användas till länsstyrelsernas grundläggande beredskapsarbete	43
5.3 Bättre planeringsförutsättningar men otydligt varför anslag 2:4 ska finansiera stadigvarande verksamhet	46
5.4 Förändrade förutsättningar för uppföljning och utvärdering	48
6 Är anslag 2:4 ett effektivt styrmedel?	50
6.1 Projektbidragen riskerar att ersätta myndigheternas egen finansiering	50
6.2 Hinder för effektivitet när anslaget utgör en stor del av finansieringen	50
6.3 Projektbidragen går till länsstyrelsernas grundläggande beredskapsarbete	51
6.4 Projektbidragen från anslag 2:4 kan användas mer effektivt	52
6.5 Rekommendationer	56
Referenslista	57
Bilaga 1. Projekt som följts upp av RIR	59
Bilaga 2. Övriga aktörer som kan erhålla medel från anslag 2:4	61
Bilaga 3. MSB:s process för fördelning av medel till centrala myndigheter	63
Bilaga 4. MSB:s process för fördelning av medel till egna utvecklingsprojekt	65

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om anslag 2:4 Krisberedskap är ett effektivt styrmedel för att stärka myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar. Granskningen omfattar den del av anslaget som MSB fördelar som bidrag till myndigheter på nationell och regional nivå för olika utvecklingsprojekt. De projektbidrag som MSB fördelar uppgår till runt 500 miljoner kronor per år. De ska stärka samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser samt bidra till att skapa eller vidmakthålla en grundläggande försvarsförmåga.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns brister i styrmedlets effektivitet som gör att projektbidragen riskerar att inte bli den förstärkning av krisberedskapen som det är tänkt.

Myndigheternas arbete med att upprätthålla och förbättra krisberedskapen ska huvudsakligen finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie anslag, i linje med ansvarsprincipen. Projektbidragen ska vara en förstärkning.

Granskningen visar att det inte går att kontrollera att de åtgärder som krävs för att upprätthålla och förbättra krisberedskapen huvudsakligen finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie anslag. I praktiken är det även svårt för MSB att skilja mellan åtgärder som bör finansieras via ordinarie anslag och de som kan finansieras med anslag 2:4. Gränsdragningsproblemet blir särskilt påtagligt vid fördelningen av medel till MSB:s egna utvecklingsprojekt. MSB:s breda ansvar inom krisberedskap och civilt försvar gör det svårt att hävda att något går utöver det ansvar som MSB har enligt ansvarsprincipen. Merparten av myndigheterna uppfattar också gränsdragningen och MSB:s fördelningsbeslut som otydliga.

Riksrevisionen bedömer därför att det inte går att säkerställa att projektbidragen inte går till sådant som ska finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie anslag. Tvärtom finns det tecken på att många huvudsakligen finansierar sitt arbete med hjälp av projektbidrag. Om myndigheterna saknar en grundläggande finansiering bör detta inte lösas med hjälp av projektbidrag.

Granskningen visar att myndigheterna anser att projektbidragen är ett bra medel för att få till stånd sektorsvis och tvärspektoriell samverkan mellan aktörer. De menar att denna typ av satsningar annars aldrig skulle komma till stånd. Systemet får dock en rad negativa bieffekter. Flera myndigheter påpekar till exempel att det är svårt att ha en långsiktig planering när en stor del av beredskapsarbetet finansieras med projektbidrag. Vissa myndigheter är dessutom helt beroende av projektbidragen för att kunna arbeta med utveckling av krisberedskap.

Vidare visar granskningen att myndigheterna ibland saknar egna medel för att tillvarata resultaten av de projekt som genomförts med bidrag från anslag 2:4. Då är risken stor för att projektens avsedda effekter uteblir. I andra fall fyller anslag 2:4 myndigheternas behov av att ha en kontinuerlig finansiering, trots att det uttryckligen inte är syftet med anslaget. Verksamheten lever då vidare i nya projekt och förvaltningsfrågan skjuts på framtiden. Eftersom MSB inte gör någon uppföljning av projekten på längre sikt fångas inte dessa problem i återrapporteringen till regeringen.

Länsstyrelserna kan sedan 2015 söka medel för så kallade sammanhållna projekt. Enligt MSB:s regleringsbrev får medel från anslag 2:4 användas till att delfinansiera länsstyrelsernas kostnader för att utveckla krisberedskapen och civilt försvar regionalt och lokalt. Den nya projektformen har medfört ökad förutsebarhet och kontinuitet för länsstyrelserna, men det har uppnåtts på bekostnad av de värden som sågs som viktiga när man skapade anslaget: flexibilitet och att anslaget ska gå till tillfälliga särskilda satsningar. Projektbidragen fungerar idag som en mer eller mindre permanent delfinansiering av länsstyrelsernas grundläggande krisberedskapsarbete. Riksrevisionen bedömer att projektbidragen i denna del används till verksamhet som regering uttryckligen har uttalat att anslaget inte ska användas till, ett uttalande som riksdagen också har ställt sig bakom.

Rekommendationer

Riksrevisionens bedömning är att det finns anledning för regeringen att överväga vad anslaget ska användas till. Om regeringen fortsatt vill använda anslaget till tillfälliga särskilda satsningar för att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret ger Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Säkerställ att anslag 2:4 inte blir den huvudsakliga finansieringskällan genom att se till att myndigheternas egen finansiering av krisberedskap och civilt försvar följs upp. Om det visar sig att vissa myndigheter saknar egen finansiering för sitt grundläggande beredskapsarbete bör regeringen överväga andra finansieringslösningar för dessa.
- Ta ställning till om länsstyrelsernas stadigvarande verksamhet ska finansieras med projektbidrag från anslag 2:4.
- Ta ställning till om MSB även fortsättningsvis ska fördela projektmedel från anslag 2:4 till den egna verksamheten.

Riksrevisionen rekommenderar MSB att:

- utveckla uppföljningen av projekten i syfte att få en överblick över deras långsiktiga effekter för samhällets samlade beredskap.
- tydligare motivera och kommunicera skälen till sina beslut om tilldelningen av projektbidrag.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Statliga myndigheter som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer, i linje med den så kallade ansvarsprincipen. 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.¹ Denna förmåga ska huvudsakligen finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie anslag.²

Finansieringen av krisberedskapen kan under vissa förutsättningar och under en begränsad period även ske via anslag 2:4 Krisberedskap. Syftet med anslaget är att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser. Anslaget får även i viss utsträckning finansiera åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla förmågan till höjd beredskap för det civila försvaret.³ Riksdagen anslår årligen cirka 1,3 miljarder kronor till sådana åtgärder genom anslag 2:4.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har till uppgift att fördela medel ur anslaget. Varje år fördelar MSB runt 500 miljoner kronor som bidrag till myndigheter på nationell och regional nivå samt till den egna myndigheten för olika utvecklingsprojekt.⁴

Anslag 2:4 är ett av regeringens främsta styrmedel för att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret. Det finns dock vissa indikationer på att anslag 2:4, i de delar som betalas ut till myndigheter, inte fungerar som den förstärkning som det är tänkt. Det handlar dels om att medlen från anslaget riskerar att tränga undan det ansvar som myndigheterna har enligt ansvarsprincipen, det vill säga att huvudsakligen själva finansiera de åtgärder som krävs för att upprätthålla och förbättra krisberedskapen, dels om problem som följer av projektformen i sig till exempel brister i förvaltning av projektens resultat och bristande kunskapsöverföring.⁵ Det är viktigt att anslagsmedlen används effektivt för att få ut så mycket krisberedskap som möjligt för pengarna. Det ger Riksrevisionen skäl att granska om anslagsmedlen fungerar som den förstärkning av krisberedskapen som det var tänkta som.

¹ Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 6, s. 21 f.

² Ibid., s. 98.

³ Ibid., s. 107. Anslaget får också i viss utsträckning finansiera åtgärder för att kunna ge stöd till och ta emot stöd från andra länder vid en allvarlig kris eller inför en möjlig allvarlig kris. Från och med budgetpropositionen för 2018 får anslaget även i viss utsträckning användas för att finansiera offentliga aktörers kostnader i samband med extraordinära händelser.

⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *Anslag 2:4 Krisberedskap – uppföljning 2018: Redovisning av uppdrag 1 i MSB:s regleringsbrev för 2019, 2019.*

⁵ Exempelvis Statskontoret, *Mer krisberedskap för pengarna? MSB:s hantering av anslag 2:4, 2014*, Riksrevisionen, *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, 2015*, MSB, *Fördjupad uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap – Tema inriktning och samordning, 2018.*

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande granskningsfrågan är om anslag 2:4 Krisberedskap är ett effektivt styrmedel för att stärka myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar.

För att besvara den övergripande granskningsfrågan ställs följande frågor:

1. Går det att säkerställa att projektbidragen går till tillfälliga särskilda satsningar och inte till sådant som ska finansieras med myndigheternas ordinarie anslag?
2. Finns det hinder för att projektbidragen ska kunna användas effektivt?

Granskningen omfattar den del av anslaget som betalas ut i form av projektbidrag till centrala myndigheter⁶, länsstyrelser och MSB. Den omfattar inte en bedömning av ändamålsenligheten i den inriktning för anslaget som tas fram av regeringen och MSB.

1.3 Bedömningsgrunder

I budgetpropositionen för 2015 preciserar regeringen i viss mån vad som avses med hög effektivitet avseende anslag 2:4 Krisberedskap. Det handlar huvudsakligen om att pengarna ska gå till rätt saker och att det ska gå att kontrollera att använda medel får avsedda effekter.⁷ Riksdagen har ställt sig bakom regeringens uttalande i de delar som återges nedan.⁸

Regeringen anger att åtgärder som krävs för att upprätthålla och förbättra krisberedskapen *huvudsakligen* bör finansieras inom ramen för ansvariga aktörers ordinarie verksamhet.⁹ Därutöver finns det behov av medel för särskilda satsningar som kan göras med hjälp av anslag 2:4 Krisberedskap.¹⁰

Medel från anslaget kan beviljas under en begränsad period för att förstärka krisberedskapen. Detta kan ske genom åtgärder som inbegriper flera aktörer eller större tillfälliga åtgärder hos en aktör eller sektor som är av väsentlig betydelse för krisberedskapen. Regeringen anser att anslaget normalt bör finansiera direkta merkostnader.¹¹

⁶ Begreppet centrala myndigheter används i rapporten för att särskilja nationella myndigheter från länsstyrelserna och MSB. När begreppet används avses sådana nationella myndigheter som kan erhålla projektbidrag från anslag 2:4.

⁷ Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 6, s. 98.

⁸ Rskr. 2014/15:FöU1, s. 33.

⁹ Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 6, s. 98, bet. 2014/15:FiU10.

¹⁰ Prop. 2007/08:92, s. 40f.

¹¹ Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 6, s. 98.

Enligt propositionen bör följande villkor uppfyllas för att en myndighet ska kunna tilldelas medel efter ansökan hos MSB:

- En behovsanalys ska finnas. Föreslagna åtgärder ska ha påvisbara effekter på samhällets samlade krisberedskap eller den samlade förmågan att hantera kriser och dess konsekvenser.
- Ansökningar om medel ska vara förenliga med regeringens beslut om inriktning av anslaget.
- Åtgärder som genomförs ska vara väl avgränsade samt uppföljningsbara. Medför åtgärder framtida löpande kostnader ska ansvarig myndighet redovisa finansieringen av dessa.¹²

I det följande redogör vi för våra bedömningskriterier i förhållande till varje delfråga. Om de angivna kriterierna inte är uppfyllda minskar sannolikheten för att anslaget ska fungera som ett effektivt styrmedel.

Går det att säkerställa att projektbidragen går till tillfälliga särskilda satsningar och inte till sådant som ska finansieras med myndigheternas ordinarie anslag?

Anslagets finansieringsprinciper bygger på antagandet att det går att dra en gräns mellan sådana aktiviteter som ska finansieras av myndigheterna själva (i enlighet med ansvarsprincipen) och aktiviteter som kan finansieras med projektmedel från anslag 2:4. Om denna gräns inte går att upprätthålla finns en stor risk för att projektmedel går till aktiviteter som myndigheterna borde finansiera själva och därmed också till verksamhet som redan finansieras på annat sätt. Då blir anslagsmedlen inte den förstärkning av myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar som tanken var.

Enligt vår bedömning måste följande kriterier vara uppfyllda för att det ska gå att säkerställa att projektmedlen går till tillfälliga särskilda satsningar och inte till sådan verksamhet som ska finansieras med myndigheternas ordinarie anslag:

- Det bör vara möjligt att följa upp/kontrollera att de åtgärder som krävs för att upprätthålla och förbättra krisberedskapen *huvudsakligen* finansieras inom ramen för ansvariga myndigheters ordinarie verksamhet,
- Det bör vara tydligt för de berörda myndigheterna vad som ingår i myndighetens ordinarie verksamhet och vad som kan finansieras med anslag 2:4.

Finns det hinder för att projektbidragen ska kunna användas effektivt?

Att styra med bidrag i form av projektmedel har vissa fördelar som regeringen har tagit fasta på. För det första tillåter det en flexibel användning av anslagsmedlen. Värdet av flexibilitet var något som regeringen lyfte fram vid inrättandet av anslaget.¹³ Eftersom resurserna används till tidsbegränsade

¹² Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 6, s. 98.

¹³ Prop. 2007/08:92, s. 40.

projekt kan de riktas om allteftersom nya behov identifieras på systemnivå. För det andra ger projektformen goda möjligheter till uppföljning och utvärdering, eftersom det i projekten tydligt kan anges vem som ska göra vad, till vilken kostnad och när.¹⁴ För det tredje är projekt en bra verksamhetsform för att skapa samverkan då den kan överbygga klyftor mellan organisationer genom att sammanföra olika kompetenser och utveckla gemensamma språk och gemensamma målbilder.¹⁵

Projektstyrning innebär dock även ett antal utmaningar. Många studier och utvärderingar har visat att projektstyrningen sällan fungerar som det är tänkt. Ett av problemen beskrivs ofta som att projekten, trots att de kan redovisa framgångsrika arbetsmetoder och lyckade resultat, inte leder till några effekter på längre sikt eftersom projektens resultat inte alltid tas omhand och implementeras i verksamheten efter att projekten avslutats.¹⁶ Tas inte projektens resultat omhand, implementeras och sprids, kan vi utesluta att de får varaktigt avsedd effekt på den samlande förmågan/krisberedskapen. Kraven på hög effektivitet kan då inte heller sägas vara uppfyllda.

En annan utmaning som kan följa av projektstyrning är att tillgången på medel, snarare än behoven, blir styrande för myndigheternas agerande. Risken med detta är att myndigheterna satsar på att lösa problem som kan få en lösning via den aktuella finansieringen, snarare än de problem som borde lösas, det vill säga mer angelägna eller akuta problem.¹⁷ Ett exempel på detta är om det läggs ett större fokus och mer resurser på utvecklingsprojekt än på att utveckla och bibehålla myndighetens egen grundläggande beredskapsförmåga. Om detta är en utbredd praktik riskerar anslagsmedlen att inte bli den förstärkning av krisberedskapen som tanken var.

I övrigt går det inte att på förhand ställa upp kriterier för vilka konsekvenser av projektstyrningen som är tillräckligt allvarliga för att man ska kunna säga att kraven på hög effektivitet inte är uppfyllda. Detta är något som granskningen får utvisa.

¹⁴ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2020-08-18.

¹⁵ Regeringen har i inriktningen för anslaget återkommande betonat att anslaget ska användas till tvärsektoriella projekt som stärker den samlade beredskapen, se t.ex. Regeringsbeslut Ju2018/05301/SSK, Ju2018/01238/SSK, 2:4 Krisberedskap, ap. 5, punkt 1.

¹⁶ Forssell m.fl. "Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: en studie av Malmö stads projektverksamhet", 2013, s. 42.

¹⁷ Ibid., s. 38f.

1.4 Metod och genomförande

Vi har valt att betrakta den aktuella styrningen som ett fall av projektstyrning och granskningen har därför utformats som en fallstudie, där vi genom flera metoder och källor samlat in information om hur projektstyrningen fungerar.¹⁸ Vi har rört oss mellan det specifika och det generella för att stärka validiteten i våra observationer.

Viktigt att påpeka är att eftersom vi har valt att fokusera på själva styrningen så har vi inte samlat in information i syfte att granska enskilda bidragsmottagande myndigheter i sig. Att en myndighet till exempel agerar på ett visst sätt har därför huvudsakligen tolkats utifrån vad styrningen medger och kan ge upphov till.

I syfte att få en förståelse för hur styrmedlet är tänkt att fungera har vi gjort en kartläggning och analys av styrningen av anslag 2:4 så som den tar sig uttryck i propositioner och i MSB:s regleringsbrev. Vi har även genomfört en intervju med tjänstemän på Justitiedepartementet, enheten för samordning av samhällets krisberedskap (SSK), för att få deras syn på hur systemet med 2:4 medel är tänkt att fungera.

För att få en närmare bild av hur handläggningen och uppföljningen av projekten går till och vilken typ av projekt som beviljas finansiering har vi intervjuat företrädare för MSB. Vi har också begärt in och analyserat samtliga projektansökningar och slutrapporter från de projekt som avslutades 2016, där en central myndighet eller MSB var projektägare. Projektansökningarna från de centrala myndigheterna har genomgått en bedömning av en eller flera tjänstemän på MSB. Dessa bedömningar har också begärts in och analyserats. Det totala antalet projekt uppgick till 67. Därefter har vi kompletterat materialet med tio avslagsbeslut från 2019 för att få en bättre bild av hur MSB motiverar och kommunicerar sina beslut idag. Därutöver har vi samlat in och analyserat underlag från MSB om hur deras process för att fördela medel till centrala myndigheter och länsstyrelserna ser ut, till exempel i form av processbeskrivningar och bedömnings- och ansökningsmallar.

För att undersöka om, och i så fall hur, projektens resultat tagits omhand och implementerats i myndigheternas ordinarie verksamhet har vi gjort en mer ingående uppföljning av 10 av de 67 projekt som avslutades 2016. I 4 av fallen var MSB projektägare och i 6 av fallen var olika centrala myndigheter projektägare.¹⁹ Uppföljningarna gjordes genom att vi tog del av den dokumentation som fanns om projektet och genom intervjuer med personer som haft ansvar för projektet. I flera fall deltog chefer på avdelnings- eller enhetsnivå också vid intervjutillfället. Frågor ställdes om det specifika projektet, men även generellt om erfarenheter av att

¹⁸ I villkoren för anslaget framgår bland annat att medel från anslaget kan användas för åtgärder under en begränsad period, att myndigheter kan tilldelas medel efter ansökan och att åtgärderna ska vara väl avgränsade och uppföljningsbara. Även om det inte uttryckligen nämns att anslagsmedlen ska betalas ut till projekt lämnar villkoren inte så många alternativ och MSB betalar ut anslagsmedlen till myndigheterna som projektbidrag.

¹⁹ Se bilaga 1 för urval av projekt.

hantera 2:4 projekt och hur systemet med externa medel påverkar myndigheternas övergripande arbete med krisberedskap och civilt försvar. Projekten valdes ut för att i görligaste mån fånga den bredd av projekt som finns, bland annat med hänsyn till syftet med projektet och antalet samverkanspartners.

För att få motsvarande information om länsstyrelsernas sammanhållna projekt har vi intervjuat representanter för fem länsstyrelser. I inledningen av granskningen genomfördes en intervju med de tre länsråd som fungerar som kontaktpersoner gentemot Justitiedepartementet i frågor om krisberedskap och civilt försvar. Syftet med intervjun var att få en bred bild av länsstyrelsernas erfarenheter av att arbeta med projektstöd från anslag 2:4. I ett senare skede gjordes fördjupande intervjuer med två länsstyrelser för att få mer detaljerad kunskap om hur anslaget påverkar deras förutsättningar att bedriva verksamhet inom området. Då intervjuades beredskapscheferna, i ett fall med ett flertal medarbetare närvarande.

Vi har också skickat ut två enkäter till alla centrala myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen).²⁰ Den första enkäten gjordes i syfte att skapa en heltäckande bild av det som framkommit under de fördjupade projektuppföljningarna. Myndigheterna fick besvara frågor om sina behov av externa medel för krisberedskap och civilt försvar, vilka för- och nackdelar det finns med att bedriva utvecklingsarbete i projektform, om det är tydligt vad de kan få medel för och hur MSB fattar sina beslut om medelstildelning. Vi har fått svar från 20 av 24 myndigheter.

Syftet med den andra enkäten var att fastställa hur stor del av de centrala myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar som finansieras med medel från anslag 2:4. Myndigheterna fick besvara frågor om hur de finansierade sitt arbete med krisberedskap och civilt försvar under perioden 2016–2019. Vi har fått svar från samtliga 24 myndigheter som tillfrågats, men bara kunnat använda svaren från 19 myndigheter.²¹

Slutligen kan nämnas att vi löpande haft möjlighet att ställa frågor och få in kompletterande material från MSB och Justitiedepartementet/SSK.

²⁰ MSB och länsstyrelserna omfattades inte av enkäten.

²¹ Två myndigheter har inte kunnat svara med hänvisning till sekretess. Två myndigheter har inte kunnat svara då de blev myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap så sent som 2020. En myndighet anser sig inte alls kunna ta fram totala kostnader, eftersom tiden som lagts på krisberedskap och civilt försvar inom myndigheten inte har särredovisats.

1.4.1 Övrigt

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Daniel Bjerstedt (projektledare) och Lena Olsson. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Mats Fred, biträdande lektor i offentlig förvaltning vid statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och MSB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.5 Disposition

I kapitel 2 ges en översiktlig bakgrund till hur krisberedskap och civilt försvar är organiserat i Sverige samt en introduktion till anslag 2:4. Våra iakttagelser avseende de centrala myndigheternas projekt och MSB:s utvecklingsprojekt redovisas i kapitel 3 och 4. I kapitel 5 redovisas särskilt våra iakttagelser avseende länsstyrelsernas så kallade sammanhållna projekt. Anledningen till att dessa iakttagelser redovisas separat är att grundpremisserna för utformningen av stödet till länsstyrelserna, på avgörande sätt, skiljer sig från övriga myndigheter. I kapitel 6 redovisar vi våra slutsatser och rekommendationer.

2 Bakgrund

I detta kapitel ger vi en översiktlig bakgrund till hur krisberedskap och civilt försvar är organiserat i Sverige samt en introduktion till anslag 2:4. Vi beskriver bland annat vilka myndigheter som kan få bidrag från anslaget, och hur användningen av anslaget följs upp och återrapporeras av MSB. Slutligen ger vi en sammanfattning av tidigare granskningar och utvärderingar på området.

2.1 Krisberedskap och civilt försvar

Syftet med svensk krisberedskap är ytterst att värna befolkningens liv och hälsa samt samhällets funktionalitet och förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden så som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.²²

Samhällets krisberedskap kan beskrivas som förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.²³

Arbetet med att förebygga och hantera allvarliga händelser och kriser är en omfattande samhälllig verksamhet som baseras på samverkan och samordning mellan olika offentliga aktörer, näringslivet, ideella organisationer och den enskilde individen.

Samhällets krisberedskap utgör grunden för att det även ska finnas en förmåga att bedriva viktig verksamhet vid *höjd beredskap*, det vill säga vid krigsfara eller krig. *Civilt försvar* handlar om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig. Det är den verksamhet som ansvariga aktörer har genomfört i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs.²⁴ Civilt och militärt försvar utgör tillsammans *totalförsvaret*.

Det civila försvaret har i praktiken legat i malpåse sedan kalla krigets slut.²⁵ Med anledning av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde har arbetet med det civila försvaret återupptagits under det senaste decenniet.²⁶ Den 10 december 2015 beslutade regeringen att Försvarsmakten, MSB och övriga berörda civila myndigheter ska återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret.²⁷ Under den period som vår granskning berör (huvudsakligen åren 2016–2019) var uppbyggnaden av det civila försvaret en politiskt prioriterad fråga.

²² Prop. 2008/09:140, s. 14., bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

²³ 4 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

²⁴ Regeringen beslutar om höjd beredskap om Sverige är i krigsfara eller om det råder utomordentliga förhållanden på grund av krig utanför Sverige eller att Sverige varit i krig eller krigsfara.

²⁵ Totalförsvarets forskningsinstitut, *Samhällets krisberedskap – en introduktion*, 2018, s. 4f.

²⁶ Ibid.

²⁷ Regeringsbeslut Ju2015/00054/SSK.

2.1.1 Ansvars- och organisationsprinciper

Det svenska krishanteringssystemet utgår i grunden från ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Detta framgår av olika utredningar och propositioner, men principerna är inte definierade i lag.²⁸

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en störning i samhället. Detta innebär ett ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att skapa robusthet och krishanteringsförmåga för den egna verksamheten. Ansvarsprincipen innebär också att aktörerna ska stödja och samverka med varandra, och detta brukar kallas den utökade ansvarsprincipen.²⁹

Närhetsprincipen innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga. Det innebär att en händelse ska hanteras på den samhällsnivå eller inom den samhällssektor där den inträffat.³⁰

Likhetsprincipen innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten ska under samhällsstörningar fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.³¹

2.1.2 Geografiskt områdesansvar och sektorsansvar

Det svenska krishanteringssystemet kan också beskrivas som en ansvarsmatris, med en nivå- och en sektorsindelning. Förvaltningen är uppdelad i tre nivåer (lokal, regional och nationell) med geografiskt områdesansvariga myndigheter för varje nivå. Nivåindelningen kompletteras med en indelning i samhällssektorer, till exempel energi, telekommunikation och sjukvård.

Med *geografiskt områdesansvar* menas generellt, ansvar att verka för att samordningen fungerar mellan alla som är inblandade i krisberedskapen på lokal, regional och central nivå.

Det geografiska områdesansvaret för den lokala nivån har kommunerna.³² På den regionala nivån har länsstyrelserna det geografiska områdesansvaret.³³ Av regeringsformen följer att regeringen har till uppgift att styra landet.³⁴ Det innebär att regeringen ansvarar för den övergripande samordningen, prioriteringen och

²⁸ Totalförsvarets forskningsinstitut, *Det civila försvarets utgångspunkter i krisberedskapen – en övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, 2017, s. 27.

²⁹ Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 6, s. 21 f.

³⁰ Totalförsvarets forskningsinstitut, *Det civila försvarets utgångspunkter i krisberedskapen – en övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, 2017, s. 27.

³¹ Ibid., s. 28.

³² Se 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

³³ Se 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

³⁴ Se 1 kap. 6 § regeringsformen.

inriktningen av samhällets krisberedskap. Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna. Regeringen har särskilt uppdragit åt MSB att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris.³⁵

Sektorsansvaret saknar, till skillnad från det geografiska områdesansvaret, formell reglering, men förekommer som begrepp i propositioner och myndighetskrivelser.³⁶ MSB definierar till exempel sektorsansvar som det ansvar statliga myndigheter har för sina sakfrågor av nationell karaktär, oavsett frågornas geografiska anknytning.³⁷

Regeringen anger vilka krav som ställs på statliga myndigheter när det gäller krisberedskap i krisberedskapsförordningen. Där används dock inte begreppet sektorsansvar. Enligt krisberedskapsförordningen har varje myndighet ansvar för att hantera konsekvenserna av en kris som berör dess ansvarsområde. Myndigheterna ska också samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.³⁸ Regeringen har genom krisberedskapsförordningen beslutat att ett antal statliga myndigheter, däribland länsstyrelserna, har *särskilt ansvar* för krisberedskap och samverkan inom och mellan samhällets olika sektorer och nivåer. Det handlar bland annat om särskilda krav på samverkan och krav på att lämna en sammanfattande redovisning av risk- och sårbarhetsanalyserna (RSA) för sitt ansvarsområde.³⁹ MSB ska därutöver vid behov lämna förslag till Regeringskansliet på vilka myndigheter som ska ha förstärkta ledningsfunktioner och tjänsteman i beredskap.⁴⁰

Därutöver regleras myndigheternas ansvar för krisberedskapen i myndigheternas instruktioner. Förekomsten av beredskapsaspekter och uppgifter skiljer sig dock avsevärt mellan de olika myndigheternas instruktioner.⁴¹ Som exempel kan nämnas tre olika myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen. Av Strålsäkerhetsmyndighetens instruktion framgår att myndigheten inom den nationella strålskyddsberedskapen ska samordna de beredskapsåtgärder som krävs för att förebygga, identifiera och detektera nukleära eller radiologiska händelser som kan leda till skador på människors hälsa eller miljö. Därefter följer en utförlig lista med preciseringar av vad detta ansvar innebär.⁴² Livsmedelsverkets instruktion är mer generellt utformad och där anges att myndigheten ska ansvara för nationell samordning av dricksvattenfrågor, särskilt när det gäller kris- och beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning. Myndigheten ska också

³⁵ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

³⁶ Totalförsvarets forskningsinstitut, *Sektorsansvar – ansvarssystem eller semantik?*, 2017, s. 3.

³⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014.

³⁸ Se 5 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

³⁹ Se 8 § tredje stycket och 10 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁴⁰ Se 11 och 12 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁴¹ Totalförsvarets forskningsinstitut, *Sektorsansvar – ansvarssystem eller semantik?*, 2017, s. 4.

⁴² Se 15 § förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten.

ansvara för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen.⁴³ Försäkringskassans instruktion saknar däremot helt beredskapsaspekter.⁴⁴ Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) menar till exempel att denna variation i regleringen gör det otydligt vilken roll och vilket ansvar varje enskild myndighet har gentemot beredskapen och dess nätverk av aktörer.⁴⁵

För att stödja de statliga myndigheternas sektorsövergripande krisberedskapsarbete finns det ett antal *samverkansområden*.⁴⁶ Syftet med samverkansområden är att myndigheterna med särskilt ansvar för krisberedskapen tillsammans ska komma fram till hur krisberedskapen inom och mellan samverkansområden bör och kan stärkas.⁴⁷

De utpekade myndigheterna är indelade i sex samverkansområden:

- Teknisk infrastruktur
- Transporter
- Farliga ämnen
- Ekonomisk säkerhet
- Geografiskt områdesansvar
- Skydd, undsättning och vård

Utöver denna grundberedskap finns det vid höjd beredskap ett regelverk som kompletterar och till viss del ersätter det vanliga. Regeringens befogenheter och mandat är dessutom utvidgade under höjd beredskap och regeringsformen ger möjligheter till utökade befogenheter för enskilda myndigheter.⁴⁸ En statlig utredning med uppdrag att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar redovisas den 1 mars 2021⁴⁹

2.2 Anslag 2:4 Krisberedskap

2.2.1 Anslaget är tänkt att stimulera arbetet med samhällets krisberedskap

År 2008 lämnade regeringen propositionen 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, till riksdagen. Regeringen menade då att det fanns ett behov av

⁴³ Se 3 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

⁴⁴ Se förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁴⁵ Totalförsvarets forskningsinstitut, *Sektorsansvar – ansvarssystem eller semantik?*, 2017, s. 4.

⁴⁶ Se bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁴⁷ Enligt 7 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap får MSB vid behov besluta att även andra myndigheter ska ingå i eller stödja arbetet i samverkansområdena.

⁴⁸ SOU 2019:7, s. 53.

⁴⁹ Dir. 2019:98 Tilläggsdirektiv till Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05).

ett sammanhållet särskilt anslag för att initiera och stimulera arbetet med samhällets krisberedskap. Huvudinriktningen var att anslaget skulle användas för större tvärssektoriella satsningar eller projekt.

Det system med externa medel som hade funnits sedan 2002 ansågs då vara i behov av vissa förändringar. Den planeringsprocess som föregick fördelningen av medel ansågs vara allt för tids- och resurskrävande. Planeringsprocessen i sin dåvarande form skulle därför avskaffas och ersättas av ett bidragsförfarande. Tanken med det nya systemet var att flytta fokus från planering till uppföljning. Ett annat mål var att öka flexibiliteten i systemet så att medel kan användas där de gör som mest nytta. Därför påtalades behovet av ett system som inte låser in stora summor i långsiktiga investeringar.⁵⁰

Under granskningen har vi inte kunnat få någon mer utförlig förklaring till varför anslaget är utformat som ett projektstöd till myndigheterna. Företrädare för Justitiedepartementet understryker dock att fördelarna med att styra genom projekt är att snabbt kunna flytta fokus när nya behov uppstår och att det ska vara möjligt att kontrollera att pengarna går till det som de är avsedda för.⁵¹

I propositionen 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* kommenterar regeringen även hur den ser på relationen mellan å ena sidan myndigheternas eget ansvar för att vidta och finansiera åtgärder inom den ordinarie verksamheten, och å andra sidan medel från det som blev anslag 2:4. Regeringen slår fast att varje myndighet även fortsättningsvis har ansvaret för att säkerställa att den kan bedriva samhällsviktig verksamhet även när den utsätts för allvarliga störningar. Åtgärder som måste genomföras för att säkerställa en sådan förmåga ska i huvudsak vidtas och finansieras inom den ordinarie verksamheten. Regeringen anser att det därutöver finns behov av medel för särskilda satsningar.⁵²

2.2.2 Anslagsmedel finansierar verksamhet hos många olika aktörer i samhället

MSB har ansvar för att fördela medel från anslag 2:4 till krisberedskapssystemets olika aktörer. Anslaget finansierar verksamhet hos myndigheter, kommuner, regioner och frivilliga försvarsorganisationer. Det betalas även ut forskningsmedel från anslaget. Under 2019 omfattade anslaget 1,35 miljarder kronor och användes bland annat till utbildning av frivilliga och studier om olyckor i hem- och fritidssektor, kartläggning av försörjningskedjor i olika sektorer, internationella samarbeten och övningar samt större investeringar. Enligt MSB bygger åtgärderna oftast på samarbete och samverkan mellan flera aktörer och avser åtgärder som

⁵⁰ Prop. 2007/08:92, s. 40f.

⁵¹ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2020-08-18.

⁵² Prop. 2007/08:92, s. 40f.

annars riskerar att hamna mellan olika aktörers ansvar.⁵³ Anslagsmedlen fördelades 2019 till de olika aktörerna enligt tabellen nedan.

Tabell 1 Fördelning av anslagsmedel till olika aktörer 2019 (miljoner kronor)⁵⁴

Aktör	Andel
Myndigheter	22 procent (300 miljoner kronor)
Länsstyrelserna	14 procent (196 miljoner kronor)
Kommunerna	35 procent (472 miljoner kronor)
Regionerna	5 procent (69 miljoner kronor)
Frivilliga försvarsorganisationer	4 procent (53 miljoner kronor)
Forskning	8 procent (105 miljoner kronor)
Övrigt	12 procent (160 miljoner kronor)
Summa	1 354 miljoner kronor

MSB kan lämna bidrag från anslaget till myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen som anges i bilagan till krisberedskapsförordningen⁵⁵ samt till myndigheter som har pekats ut efter särskilt beslut av regeringen eller av MSB.⁵⁶

De centrala myndigheterna kan varje år ansöka om medel till utvecklingsprojekt från anslaget. MSB delar även ut bidrag till utvecklingsprojekt där den egna myndigheten står som projektägare. De satsningar som finansieras med medel från anslag 2:4 ska följa de finansieringsprinciper för anslaget som regeringen beslutat om och som vi redogjorde för i kapitel 1.

Under 2019 fördelades 197 miljoner kronor till de centrala myndigheternas utvecklingsprojekt och 102 miljoner kronor till MSB:s egna utvecklingsprojekt.⁵⁷

Utvecklingsprojekten ska syfta till att stärka samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser samt åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla förmåga till höjd beredskap för det civila

⁵³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Anslag 2:4 Krisberedskap – Uppföljning 2019: Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020, 2020.*

⁵⁴ Ibid., siffrorna är hämtade från återrapporteringen.

⁵⁵ De 21 länsstyrelserna samt Affärsverket Svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Livsmedelsverket, MSB, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Skatteverket, Migrationsverket.

⁵⁶ Regeringsbeslut Ju2020/01362/SSK, Ju2020/01319SSK. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

⁵⁷ MSB fördelar relativt stora summor till den egna myndighetens utvecklingsprojekt varje år. Under perioden 2016–2019 har MSB:s andel av den totala summan projektmedel till centrala myndigheters utvecklingsprojekt ökat väsentligt, från 17 procent 2016 till 34 procent 2019.

försvaret. Åtgärden ska ligga i linje med den inriktning som MSB beslutar om för anslaget. Ett projekt kan som regel finansieras i högst tre år.⁵⁸

Länsstyrelserna kan vart fjärde år söka medel för så kallade sammanhållna projekt. Medlen avser till stor del stöd till och samordning av kommuner, regioner och andra lokala och regionala aktörer och ska motfinansieras av länsstyrelserna själva.⁵⁹ Länsstyrelserna har också möjlighet att årligen ansöka om medel för vissa större investeringar eller visst stöd för omfattande planeringsinsatser vid internationella och nationella övningar.⁶⁰ Under 2019 fördelades cirka 85 miljoner kronor till de sammanhållna projekten.⁶¹

För en genomgång av under vilka premisser övriga aktörer kan ta del av medel från anslag 2:4 se bilaga 2.

2.3 Uppföljningar av anslag 2:4 ger en splittrad bild

Nedan följer en kortfattad sammanställning av uppföljningar och andra studier av hur anslag 2:4 fungerar. Framställningen avgränsas till att omfatta de delar av anslaget som omfattas av granskningen, det vill säga de bidrag som lämnas från anslaget till MSB, centrala myndigheter och länsstyrelserna.

2.3.1 Återrapportering till regeringen ger en i huvudsak positiv bild

MSB har ett återkommande uppdrag i regleringsbrevet att varje år lämna en särskild redovisning till regeringen av hur anslaget för föregående år har använts. Bilden som ges i MSB:s återrapportering till regeringen under perioden 2016–2019 är genomgående positiv. Man skriver till exempel att myndigheterna bedömer att cirka 90 procent av alla projekt har nått uppsatta mål och att resultaten kunnat införlivas i ordinarie verksamhet eller att ett implementeringsarbete pågår i cirka 95 procent av fallen.⁶² Även de exempel på enskilda projekt som lyfts fram i återrapporteringen ger en positiv bild.

I återrapporteringen för 2018 och 2019 gör MSB också en övergripande bedömning av resultatet av de projekt som genomförts med finansiering från anslaget. Även denna bedömning är huvudsakligen positiv, och MSB menar att projekten har bidragit till att stärka krisberedskapsförmågan i samhället samt till att skapa och vidmakthålla en grundläggande förmåga inom civilt försvar.

⁵⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Finansieringsprinciper - Anslag 2:4 *Krisberedskap*, 2019.

⁵⁹ Motfinansiering innebär att länsstyrelserna lägger egna medel på åtgärder inom ramen för krisberedskap och civilt försvar som motsvarar det belopp som används från anslag 2:4.

⁶⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Anslag 2:4 Krisberedskap – Uppföljning 2019: Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020*, 2020.

⁶¹ Mejl från företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021-03-01.

⁶² Siffrorna är hämtade från återrapporteringen för 2018 och 2019.

Att det skulle finnas några problem med utformningen av stödet som ges via anslag 2:4 nämns inte under perioden 2016–2018. I återrapporteringen för 2019 flaggar dock MSB för att man vill göra om projektstöden till centrala myndigheter: från stöd till enskilda projekt till stöd till mer sammanhållna program. Det skulle råda bot på de problem som MSB ser med dagens system, till exempel att verksamheten som finansieras med anslaget är svår att bedriva långsiktigt, att det finns osäkerhet kring finansiering från år till år och att det ibland saknas resurser för att omhänderta och implementera resultaten av projekten.⁶³

Uppföljningen bygger på uppgifter från projekten och görs i nära anslutning till att projekten avslutas

Bilden som ges av projekten i MSB:s återrapportering till regeringen måste ses mot bakgrund av hur uppföljningen görs. Återrapporteringen bygger i huvudsak på de slutrapporter som samtliga projekt lämnar in till MSB i samband med att projektet avslutas, det vill säga på myndigheternas egna uppskattningar av sina projekt.⁶⁴ Återrapporteringen av resultat avgränsas till projekt som avslutats under året.

MSB ska redovisa uppföljningen till regeringen i slutet av april vilket påverkar hur djupt de kan gå i sin granskning av projekten om den ska omfatta projekt som avslutades under det föregående året. Antalet projekt som avslutas under ett år gör det också svårt att på bred front göra en fördjupad analys.⁶⁵

MSB gör dock en något mer fördjupad uppföljning av ett urval av projekt varje år. MSB intervjuar då personer som varit inblandade i projekten. Dessa projekt väljs med utgångspunkt i att de i sin skriftliga slutrapport framhållit sitt projekt som särskilt framgångsrikt. Det är sedan denna uppföljning som ligger till grund för den beskrivning av goda exempel som återfinns i återrapportering till regeringen.⁶⁶

Enligt uppgift från MSB har de inte någon systematisk modell för utvärdering eller uppföljning av projekten på längre sikt, det vill säga efter det att slutrapporterna lämnats in.⁶⁷ Vid ett tillfälle har dock Forsvarshögskolan fått i uppdrag att utvärdera ett antal projekt.⁶⁸

⁶³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Anslag 2:4 Krisberedskap – Uppföljning 2019. Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020*, 2020, s. 31.

⁶⁴ Ibid., s. 9.

⁶⁵ Under 2016 till 2019 rör det sig om 59-76 projekt som avslutades årligen, exklusive länsstyrelsernas projekt. Uppgiften är hämtad från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Anslag 2:4 Krisberedskap uppföljning 2016, 2017, 2018 och 2019*.

⁶⁶ Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-06-10.

⁶⁷ Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-06-10, det framgår dock av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Processbeskrivning för bidrag till statliga myndigheter från anslag 2:4 Krisberedskap*, (dnr. 2012-5785) 2012, att myndigheten haft för avsikt att genomföra utvärderingar av ett urval projekt varje år.

⁶⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Fördjupad uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap – Tema inriktning och samordning*, 2018.

2.3.2 Andra utvärderingar och granskningar av anslag 2:4 ger en mer problematisk bild

När andra aktörer har analyserat eller granskat hur anslag 2:4 används har de varit mer kritiska. Kritiken kan delas in i två huvudkategorier. Den första kategorin handlar om att det finns bristande förutsättningar hos myndigheterna för att ta omhand och förvalta projektens resultat. Den andra handlar om att det är svårt att reglera att anslagsmedelen går till rätt saker.

Projektresultaten tas inte alltid omhand

Olika utredningar har visat att det är oklart om projekt som finansieras genom anslag 2:4 får avsedd och varaktig effekt. Statskontoret menar i en studie från 2014 att det delvis beror på att MSB:s bedömning av projektens effekter i stor utsträckning bygger på myndigheternas egna uppskattningar. Statskontoret bedömde även att det beror på att MSB inte återkommer till tidigare genomförda projekt, något som anses nödvändigt för att kunna bedöma om projekten har varaktiga effekter.⁶⁹

Andra utredningar kan dock visa att det inte bara är ett uppföljningsproblem. Riksrevisionen menar i en granskning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete från 2015 till exempel att flera länsstyrelser har ansökt om och bedrivit fler utvecklingsprojekt än vad de haft verkligt behov av.⁷⁰ Anledningen var att länsstyrelserna var i behov av en viss nivå av finansiering från anslag 2:4 för att kunna behålla befintlig personal. Detta ledde i sin tur till att länsstyrelserna inte hade resurser att implementera resultaten av projekten utan istället direkt påbörjade arbetet med nästa utvecklingsprojekt.⁷¹

I en fördjupad uppföljning av ett antal projekt som avslutades 2017 menar Försvarshögskolan att det visserligen finns en rad nyttiga utfall i nästan varje projekt, men att 2:4-anslaget är strukturerat på ett sätt som i regel hindrar dessa utfall från att uppnå varaktig effekt.⁷² Detta beror på att finansieringsformen är tidsbegränsad till sin natur och att anslaget har vidare begränsningar i vad det får användas till – ingen ordinarie verksamhet; inga löpande personalutgifter och inga möjligheter till sparande för senare bruk. Därför blir det ofta problem med det för- och efterarbete (till exempel förvaltning av projektresultat och kunskapsöverföring) som krävs för att projekten ska få reella effekter. Författarna frågar sig därför om anslaget bara är tänkt att vara en motor i prototyp-produktionsframställningen och

⁶⁹ Statskontoret, *Mer krisberedskap för pengarna? MSB:s hantering av anslag 2:4*, 2014.

⁷⁰ Riksrevisionen, *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*, 2015.

⁷¹ Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att denna granskning av länsstyrelsernas krisberedskap gjordes under en tid då länsstyrelserna sökte medel från anslag 2:4 på samma sätt som övriga statliga myndigheter. Som konstaterats ovan söker länsstyrelserna sedan 2015 huvudsakligen medel till s.k. sammanhållna projekt. En mer utförlig beskrivning av vad detta innebär ges i kapitel 5.

⁷² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Fördjupad uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap – Tema inriktning och samordning*, 2018.

menar att det i så fall behövs andra styrmedel för att förvalta resultaten från projekten.

Otydlig gräns mellan 2:4 projekt och ordinarie verksamhet

Av ansvarsprincipen följer att medel ur anslag 2:4 ska finansiera sådan verksamhet som går utöver en myndighets grundläggande krisberedskapsförmåga. I sin utredning från 2014 pekar Statskontoret på att det kan vara svårt att bedöma vad som ingår i en grundläggande krisberedskapsförmåga och därför om ett projekt ligger i linje med ansvarsprincipen. Statskontoret menade då att MSB måste bli tydligare i sina bidragsbeslut i hur de ser på frågan om vad som ingår i myndigheters grundläggande förmåga i det enskilda fallet. Risker är annars att bidrag betalas ut på felaktiga grunder och täcker sådant som redan finansieras på annat sätt.⁷³

I Riksrevisionens granskning, som nämnts ovan, konstateras att projektbidragen som MSB betalar ut från anslag 2:4 är en större finansieringskälla än förvaltningsanslagen för länsstyrelsernas direkta kostnader för krisberedskapsarbete. Det fanns även länsstyrelser som bedömde att de behövde projektmedel från krisberedskapsanslaget för att kunna utföra sina ordinarie uppgifter. Det medförde enligt Riksrevisionen en risk för att arbetet med de uppgifter som länsstyrelserna är ålagda att utföra finansieras med projektmedel från anslaget 2:4.⁷⁴ En sådan undanträngning av den egna finansieringen ansågs vara allvarligt då syftet med anslaget är att stärka befintlig verksamhet, inte att ersätta den. Obalansen i finansieringen bidrog enligt Riksrevisionen även till att uppgifter som skulle genomföras enligt lag och förordning fick stå tillbaka till förmån för arbete med utvecklingsprojekt.⁷⁵

⁷³ Statskontoret, *Mer krisberedskap för pengarna? MSB:s hantering av anslag 2:4*, 2014.

⁷⁴ Riksrevisionen, *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*, 2015.

⁷⁵ Ibid.

3 Projektbidragen riskerar att finansiera ordinarie verksamhet

I detta kapitel redovisas resultat och analys för den första revisionsfrågan, det vill säga om det går att säkerställa att projektbidragen går till tillfälliga särskilda satsningar och inte till sådant som ska finansieras med myndigheternas ordinarie anslag. Om inget annat anges avser analysen de centrala myndigheter som kan ansöka om projektmedel från anslag 2:4.⁷⁶ Analysen görs mot bakgrund av följande kriterier:

- Det bör vara möjligt att följa upp/kontrollera att de åtgärder som krävs för att upprätthålla och förbättra krisberedskapen huvudsakligen finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet,
- Det bör vara tydligt för berörda myndigheter vad som ingår i myndighetens ordinarie verksamhet och vad som kan finansieras med anslag 2:4.

Granskningen visar att det inte, med någon säkerhet, går att ta reda på hur myndigheterna totalt sett finansierar de åtgärder som krävs för att upprätthålla och förbättra beredskapen. Problemet är att många åtgärder som myndigheterna vidtar kan bidra till beredskapsförmåga, men i första hand vidtas av andra anledningar. Dessa åtgärder redovisas i normalfall inte som kostnader för beredskap.

Granskningen visar också att det i praktiken är svårt för MSB att skilja mellan åtgärder som bör finansieras via myndigheternas ordinarie anslag och sådana som kan finansieras med anslag 2:4. Sett till MSB:s breda ansvar för krisberedskap och civilt försvar blir gränsdragningsproblemet särskilt påtagligt vid bedömningar av den egna myndighetens utvecklingsprojekt. Merparten av de centrala myndigheterna uppfattar också gränsdragningen och MSB:s fördelningsbeslut som otydliga.

Sammantaget gör Riksrevisionen därför bedömningen att det inte går att säkerställa att projektbidragen inte går till sådant som ska finansieras inom myndigheternas ordinarie verksamhet. Tvärtom finns det en stor risk för, och vissa tecken på, att många myndigheter huvudsakligen finansierar sitt arbete med krisberedskap och civilt försvar med hjälp av anslag 2:4.

⁷⁶ Regeringsbeslut Ju2018/05301/SSK, Ju2018/01238SSK, 2:4 Krisberedskap, ap. 5, punkt 1.

3.1 Det går inte att följa upp myndigheternas totala beredskapskostnader

Det bör gå att följa upp eller kontrollera att de åtgärder som krävs för att upprätthålla och förbättra krisberedskapen huvudsakligen finansieras inom ramen för ansvariga myndigheters ordinarie verksamhet. Detta är en förutsättning för att det ska gå att kontrollera att anslagsmedlen bli den förstärkning av myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar som tanken var. I detta avsnitt redovisar vi våra iakttagelser av möjligheterna för uppföljning av myndigheternas finansiering.

Varken Justitiedepartementet eller MSB följer upp huruvida den huvudsakliga finansieringen sker inom ramen för de centrala myndigheternas ordinarie verksamhet eller inte. Företrädare för Justitiedepartementet uppger att det är komplext att följa upp vilka medel som en myndighet lägger på att stärka sin förmåga. Som exempel nämns att om en myndighet investerar i ett nytt IT-system för att effektivisera/förbättra någon del av sin verksamhet, så kan detta också bidra till att de höjer sin nivå för att klara en kris eller höjd beredskap.⁷⁷ Vilka kostnader och vad som ska räknas som beredskap är då inte tydligt.

MSB uppger som orsak att de inte anser sig ha ett sådant mandat. Anledningen är att de inte har någon generell uppgift att följa upp eller utföra någon tillsyn av satsningar på krisberedskap och civilt försvar hos de centrala myndigheterna.⁷⁸

3.1.1 Myndigheterna kan inte redovisa sina totala beredskapskostnader

I september 2020 skickade Riksrevisionen ut en fråga till de myndigheter som kan ansöka om bidrag från anslag 2:4 om hur stor del av myndigheternas nedlagda kostnader för krisberedskap och civilt försvar som finansierades med 2:4 medel under perioden 2016–2019.⁷⁹ Myndigheterna ombads att särredovisa kostnader för krisberedskap respektive civilt försvar.

Merparten av myndigheterna har inte kunnat särredovisa kostnaderna för krisberedskap och civilt försvar. Det handlar oftast om att myndigheterna inte kan skilja verksamheterna åt och/eller att deras redovisningssystem inte gör någon skillnad på verksamheterna.

Merparten av alla myndigheter som tillfrågats menar också att de inte kan redovisa alla kostnader de har för krisberedskap och civilt försvar. Redovisningsproblemet gäller kostnader för krisberedskap som uppstår inom ramen för andra aktiviteter. Som ett exempel kan nämnas Kustbevakningen som uppger att merparten av deras ordinarie verksamhet, och de investeringar som görs, på ett eller annat sätt

⁷⁷ Mejl från företrädare för Justitiedepartementet, 2020-11-09.

⁷⁸ Mejl från företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-11-02.

⁷⁹ Exklusive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna som avhandlas i separata avsnitt i rapporten.

är relaterade till beredskap. Jordbruksverket beskriver det som att en hel del beredskapsarbete görs som en del av ordinarie linjeverksamhet. Hur stora kostnaderna är för detta kan de inte ange. Det är följaktligen många åtgärder som myndigheterna vidtar som kan bidra till beredskapsförmåga, men som har flera syften och därför inte redovisas som kostnader för beredskap.

Vad myndigheterna har rapporterat in till Riksrevisionen är därför oftast enbart kostnader som kan härledas till för ändamålet specifika konton. Ofta handlar det om kostnader för en specifik beredskapsavdelning eller enhet. Eftersom myndigheterna inte har någon skyldighet eller något krav på sig att redovisa dessa kostnader i något annat sammanhang finns det inga garantier för att sättet att kategorisera kostnaderna på är enhetligt. Därmed blir det också svårt att jämföra kostnader mellan myndigheterna.

3.1.2 Anslag 2:4 utgör en betydande del av flera myndigheters finansiering

Av de orsaker som redovisats i föregående avsnitt måste de siffror som myndigheterna har rapporterat in tolkas med försiktighet. Kostnaderna som redovisas kan bara antas avse de åtgärder som gjordes specifikt med målet att upprätthålla eller förbättra beredskapsförmågan under perioden 2016–2019.⁸⁰

Vad siffrorna visar är att anslag 2:4 utgör 59–83 procent av de totala kostnader som kan härledas till för ändamålet specifika konton hos 9 av 19 svarande myndigheter.⁸¹ Hos 2 av myndigheterna utgör anslag 2:4 cirka 40 procent och hos 8 av myndigheterna 18 procent eller mindre.

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att nivån på finansiering hos de olika myndigheterna med särskilt ansvar för krisberedskapen är väldigt olika. Vissa myndigheter har under den studerade perioden årligen beredskapskostnader på mer än 150 miljoner kronor. Andra myndigheters kostnader uppgår årligen bara till 1–3 miljoner kronor.

Flera av de myndigheter som uppger att de under 2016–2017 helt eller till stor del finansierade sina beredskapskostnader med projektmedel från anslag 2:4, lade under perioden 2018–2019 en större del egna medel än tidigare. Förklaringen till detta är genomgående att regeringen i budgetpropositionen för 2018 tillförde permanenta medel till de bevakningsansvariga myndigheterna.⁸² Medlen skulle gå till myndigheternas arbete med det civila försvaret i syfte att förstärka

⁸⁰ Eftersom uppgifterna om samhällets krisberedskap och civilt försvar kan vara känsliga har vi valt att anonymisera myndigheterna samt att bara redovisa andelar i detta avsnitt.

⁸¹ Medelvärde för andelen 2:4 medel under åren 2016 till 2019.

⁸² Bevakningsansvariga myndigheter har ett ansvar att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap, se 15-18 §§ förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt bilagan till förordningen.

totalförsvaret.⁸³ Vad vi kan konstatera är att detta tillskott i flera fall utgör den enda angivna finansieringen av myndigheternas beredskapskostnader som inte är direkt hänförliga till anslag 2:4.

Vidare kan vi konstatera att två av myndigheterna inte tog emot några projektmedel alls från anslag 2:4 under den studerade perioden. Detta beror på att myndigheterna inte söker projektmedel från anslaget, dels för att de anser att de administrativa processerna för att ansöka om medel är allt för betungande sett till den osäkerhet som finns kring om de kommer att få några projektmedel, dels att de av princip tycker att det är fel sätt att finansiera verksamhet på, då det styr mot kortsiktiga projekt snarare än långsiktig utveckling och förmåga.⁸⁴

Trots osäkerheten som omgärdar de inrapporterade uppgifterna är det en rimlig slutsats att anslag 2:4 för många myndigheter utgör en betydande finansieringskälla för de insatser som görs specifikt med målet att upprätthålla eller förbättra beredskapsförmågan. Detta styrks av de skriftliga svar som vi fått in från flera myndigheter. En myndighet uppger till exempel att anslag 2:4 utgjort den grundläggande finansieringen för arbetet med krisberedskap och civilt förvar.⁸⁵ En annan myndighet menar att anslag 2:4 varit helt avgörande för den utveckling som kunnat genomföras, i den omfattning eller takt som skett.⁸⁶ En tredje myndighet uppger att anslag 2:4 varit en viktig finansieringskälla för att upprätthålla eller förbättra beredskapsförmågan eftersom deras verksamhet huvudsakligen är avgiftsfinansierad.⁸⁷

3.2 Det är svårt att avgöra vad anslag 2:4 får användas till

Det bör vara tydligt för alla berörda myndigheter vad som kan finansieras med hjälp av bidrag från anslag 2:4. Annars är risken stor för att anslagsmedelen används till verksamhet som myndigheterna borde finansiera själva och därmed också till verksamhet som redan finansieras på annat sätt. Då blir anslagsmedlen inte den förstärkning av myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar som de var tänkta som. I detta avsnitt redovisar vi våra iakttagelser av hur berörda myndigheter tolkar och förhåller sig till vad projektbidragen får och inte får användas till.

3.2.1 En tolkningsfråga vad projektbidragen får användas till

MSB har inrättat en omfattande process i syftet att säkerställa att anslagsmedlen går till det som de är avsedda för.⁸⁸ MSB tar varje år fram en inriktning för projektmedlen. Med inriktningen tydliggör MSB prioriteringen inom och mellan

⁸³ Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 6.

⁸⁴ För en mer utförlig diskussion om upplevda nackdelar med anslag 2:4, se kapitel 4.

⁸⁵ Enkät svar från företrädare för Livsmedelsverket, 2020-12-13.

⁸⁶ Enkät svar från företrädare för Trafikverket, 2020-09-10.

⁸⁷ Enkät svar från företrädare för Luftfartsverket, 2020-12-01.

⁸⁸ Se bilaga 3 för en beskrivning av processen.

de övergripande utvecklingsområden som regeringen angett i MSB:s regleringsbrev.⁸⁹ MSB reglerar tillgången till medel från anslag 2:4 genom att göra en bedömning av varje enskild projektansökan i relation till inriktningen för anslaget och i relation till vad den ansökande myndigheten bör finansiera via ordinarie anslag i linje med ansvarsprincipen. Eftersom det senare inte regleras i detalj, varken i myndigheternas instruktioner eller i krisberedskapsförordningen, är det upp till MSB att göra en tolkning av vad anslagsmedlen kan finansiera.

Enligt den begreppsapparat som används av MSB kan det vara svårt att dra en klar gräns mellan vad som ligger i en myndighets ”eget ansvar och vad som kan finansieras av anslag 2:4”.⁹⁰ Enligt företrädare för MSB är bedömningen av vad som utgör ”eget ansvar” bland det svåraste i hanteringen av anslag 2:4, just eftersom det till så stor del är en bedömningsfråga.⁹¹ Problemet handlar delvis om att regleringen inte alltid är tydlig och därför öppnar upp för olika tolkningar, men också om att anslagsmedelen ska användas där de gör mest nytta.⁹² Här finns i vissa avseenden en konflikt mellan att använda ansvarsprincipen som utgångspunkt för att dra en gräns för vad som kan finansieras med medel från anslag 2:4 och ett effektivt användande av anslagsmedlen.

Ett exempel som nämns är att såväl MSB som den ansökande myndigheten anser att en viss uppgift ligger inom det egna ansvaret, men att myndigheten har valt att inte se det som en prioriterad uppgift. Uppgiften kommer därför inte att utföras om myndigheten inte får projektmedel för det. Om MSB bedömer att det är viktigt att uppgiften utförs, sett till den samlade beredskapen, måste detta också vägas in vid bedömningen enligt företrädare för MSB.⁹³

⁸⁹ Enligt mejll från företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 210224 utgår arbetet med att ta fram inriktningen till stor del från den analys som görs i den nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB) (som i sin tur bygger på RSA-redovisningarna). Utifrån NRFB bedömer MSB vilka åtgärder som behöver prioriteras i närtid och som enligt principerna för anslaget skulle kunna finansieras med anslagsmedel. Myndigheternas RSA-redovisningar, och de brister och åtgärdsbehov som lyfts fram i dem, är avgörande för hur MSB väljer att inrikta 2:4- anslaget.

⁹⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Finansieringsprinciper – Anslag 2:4*, 2019, s. 7.

⁹¹ Vi kommer i det följande använda begreppet ”eget ansvar” i betydelsen som MSB eller övriga myndigheter ger det. Oftast tycks det avse sådant som kan sägas omfattas av myndigheternas ordinarie verksamhet, men det finns ingen entydig definition och vad olika aktörer avser när de använder begreppet kan variera.

⁹² Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-06-10.

⁹³ Ibid.

Ett annat exempel som nämns är att om MSB gör en strikt tolkning av ansvarsprincipen kommer de bara att kunna finansiera projekt som ligger utanför myndigheternas ansvarsområden. Om myndigheterna uppfattar projekten som perifera är risken stor att de inte känner något ansvar för att finansiera förvaltningen av resultaten. Detta har, enligt MSB varit ett större problem under tidigare år. Nu uppger MSB att de gör en mindre strikt tolkning av ansvarsprincipen och fokuserar mer på att se till att finansiera kloka satsningar som de ser behov av och satsningar som kommer att kunna tas omhand i framtiden.⁹⁴

Tillkomsten av uttrycket ”väsentlig betydelse” som först introducerades i budgetpropositionen för 2015 för att förtydliga vad anslagsmedlen får användas till, har också medgjort undantag från ansvarsprincipen. Företrädare för MSB menar att det inledningsvis var svårt att tolka innebörden av uttrycket, men att man nu gör tolkningen att projekt kan beviljas medel även om de föreslagna åtgärderna faller inom myndighetens eget ansvar under förutsättningen att dessa är utpekade i den nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB) som en prioriterad åtgärd.⁹⁵ Enligt företrädare för Justitiedepartementet finns inget i anslagets finansieringsprinciper som förhindrar att MSB beviljar medel till åtgärder som är utpekade i NRFB.⁹⁶

3.2.2 Olika granskare gör ofta olika bedömningar och det är otydligt hur MSB fattar sina beslut

Av föregående avsnitt kan vi dra slutsatsen att MSB måste göra komplexa avvägningar mellan olika värden vid varje enskilt beslut. För att få med olika perspektiv på besluten använder MSB en intern referensgrupp. Den består av personer med olika expertkunskaper som gör en bedömning av projektansökningarna utifrån sitt perspektiv.⁹⁷

När vi har gått igenom de olika tjänstemännens bedömningar kan vi konstatera att man ofta gör vitt skilda bedömningar av en och samma projektansökning. Genomgången av de projekt som beviljades finansiering och avslutades 2016 visar att det i 36 procent av projekten fanns en eller flera bedömare som ansåg att projektet inte borde få finansiering. I cirka 40 procent av fallen angav bedömaren som anledning att projektet låg inom myndighetens egna ansvar.⁹⁸ I lika många fall ansåg bedömaren att projektet i större utsträckning borde samordnas med andra myndigheter.⁹⁹ Samtliga projekt beviljades slutligen finansiering. Hur MSB landade i det slutgiltiga beslutet finns inte dokumenterat, varför det är svårt att veta vilka slutgiltiga avvägningar som gjordes.

⁹⁴ Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-06-10.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Mejl från företrädare för Justitiedepartementet, 2020-10-16.

⁹⁷ För en beskrivning av hela processen se bilaga 3.

⁹⁸ I några fall finns ingen motivering till bedömningen varför siffran kan vara något högre.

⁹⁹ Ett projekt kan ha flera olika anledningar till avslag.

Motsvarande bild ger den genomgång som vi har gjort av 10 projektansökningar från 2019. Samtliga fick avslag med hänvisning till att de ligger inom myndighetens egna ansvar. I 4 fall av 10 fanns minst en granskare på MSB som gjorde bedömningen att projektet bör beviljas finansiering. Olika granskare lägger vikt vid olika saker.

I ett fall hävdade till exempel en bedömare att brist på egna anslagsmedel inte är en giltig anledning för att bevilja 2:4-medel, medan andra bedömare menade att projektet borde beviljas medel just eftersom myndigheten saknar egen finansiering. I ett annat fall anförde en bedömare att verksamhet som tar sin utgångspunkt i myndighetens regleringsbrev per definition är myndighetens eget ansvar. Andra bedömare hade andra utgångspunkter och förespråkade att detta projekt borde finansieras med medel ur anslag 2:4. Slutligen kan nämnas ett fall där det gjordes tre olika bedömningar av en och samma projektansökan. En granskare vill avslå ansökan då de föreslagna åtgärderna ansågs ligga inom myndighetens eget ansvar. En instämde i att det hörde till eget ansvar, men menade att de föreslagna åtgärderna var av väsentlig betydelse och att projektet därför borde beviljas medel ändå. En tredje gjorde bara bedömningen att projektet borde beviljas anslagsmedel då det vänder sig till flera olika aktörer.

Exakt varför MSB beslutade att avslå dessa ansökningar är svårt att avgöra då de beslutsmotiveringar som går ut till myndigheterna är mycket generiska. Det vanliga är att MSB bara anför att den ansökande myndigheten ”inte tydligt styrkt att det föreslagna projektet inte är att betrakta som myndighetens eget ansvar eller hur projektet är av väsentlig betydelse”.

3.2.3 Problemen accentueras vid bedömningen av MSB:s egna utvecklingsprojekt

MSB fördelar medel till egna utvecklingsprojekt inom ramen för myndighetens ordinarie planerings- och uppföljningsprocess.¹⁰⁰ I april 2020 publicerade MSB:s internrevision en granskning av denna process.¹⁰¹

Internrevisionen poängterar i sin rapport att de berörda handläggarna anser att ansvarsprincipen är särskilt svår att bedöma i relation till MSB:s egna projekt.¹⁰² Enligt MSB:s instruktion har myndigheten bland annat ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret.¹⁰³ Med det breda ansvar som det innebär blir det extra svårt för MSB att hävda att användandet av anslag 2:4 är utöver

¹⁰⁰ För en beskrivning av fördelningsprocessen se bilaga 4.

¹⁰¹ Enligt information från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2020-06-19 görs rutinerna nu om till följd av internrevisionens rapport. Processen för ansökningar, granskning och bedömningar av interna och externa projekt ska harmoniseras helt. Arbetet beräknas vara klart 2021.

¹⁰² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Intern fördelning av anslag 2:4 Krisberedskap*, anslagspost 5. Internrevisionen: granskningsrapport, 2020.

¹⁰³ 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

ansvarsprincipen. Detta anses även vara ett legitimitetsproblem för MSB eftersom de har dubbla roller som utbetalare och mottagare av anslagsmedel.¹⁰⁴ Liknande kritik har också framförts vid flera tillfällen tidigare.¹⁰⁵

I rapporten riktas också kritik mot att fördelningsprocessen är otydlig och att den brister i spårbarhet. Avdelningschefernas beslut om att bevilja medel till enskilda projekt saknar motiveringar och det finns ingen dokumentation av de granskningar som görs av utsedda handläggare mot inriktning och finansieringsprinciper. Därför går det inte att veta om de anslagsmedel som MSB tilldelar sin egen verksamhet hanteras likvärdigt med de medel som fördelas till andra myndigheter.

3.2.4 Centrala myndigheter vet inte vad de kan få projekt pengar till

Merparten av alla myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap svarar ”nej” på frågan om det är tydligt var gränsen går för vad myndigheten kan få projektmedel till. Några myndigheter anger att detta delvis beror på att regeringens styrning inte är tydlig. Om MSB ska utgå ifrån myndighetens instruktion vid sin bedömning, ger den enligt vissa myndigheter till exempel inte särskilt mycket stöd för vilka satsningar som ska genomföras inom ramen för ordinarie verksamhet och vad som kan finansieras via anslag 2:4.¹⁰⁶ En annan myndighet menar att det finns otydligheter kopplade till just vad som är eget ansvar, vad som är annan aktörs ansvar och vad som avser egen förmågeutveckling.¹⁰⁷

I flera fall tycker myndigheterna dock att det är tydligt vad som ingår i det egna ansvaret, men att otydligheten uppstår vid bedömningen av om ett projekt kan tilldelas medel eller inte. Som exempel kan nämnas kraven på samverkan och utveckling vid tilldelning av medel. Några myndigheter menar att detta omfattas av deras instruktionsenliga uppdrag som sektorsansvarig myndighet och därmed är en del av det egna ansvaret. När då samverkan och utveckling används som villkor för utbetalning av medel upplevs det som motsägelsefullt.¹⁰⁸

En annan synpunkt är att myndigheter endast bör bedriva verksamhet som ligger inom det egna ansvaret. I de fall det finns samarbetsnyttor mellan aktörer följer dessa trots allt tydligt av det ansvar som respektive aktör har. Enligt en myndighet utmanar anslag 2:4 därför ansvarsprincipen på ett mindre bra sätt.¹⁰⁹ Flera myndigheter menar därför också att det är osannolikt att de skulle

¹⁰⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Intern fördelning av anslag 2:4 Krisberedskap, anslagspost 5*. Intern revisionen: granskningsrapport, 2020.

¹⁰⁵ Riksrevisionen, Revisionspromemoria, ärendenummer 32-2011-0594; Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap; Statskontoret, Mer krisberedskap för pengarna? MSB:s hantering av anslag 2:4*, 2014.

¹⁰⁶ Enkät svar från företrädare för Livsmedelsverket, 2020-12-13.

¹⁰⁷ Enkät svar från företrädare för Tullverket, 2020-12-07.

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för ”Revidering och konsolidering av NESAs” (Strålsäkerhetsmyndigheten) 2020-03-12.

¹⁰⁹ Enkät svar från företrädare för Energimyndigheten, 2020-11-30.

söka medel för något som inte alls ingår i deras ordinarie ansvar.¹¹⁰ De vare sig får eller kan arbeta med frågor som ligger utanför det egna ansvarsområdet.

En annan myndighet lyfter fram att en liknande situation uppstår när inriktningen för anslaget innehåller prioriterade områden som enligt ansvarsprincipen är en del av det egna ansvaret.¹¹¹ I dessa fall finns inte heller någon gräns mellan vad anslagsmedelen ska användas till och vad myndigheterna uppfattar som sitt eget ansvar.

Vad som får finansieras av anslag 2:4 och vad som är myndigheternas ordinarie ansvar är följaktligen inte kategorier som utesluter varandra. Samtidigt kan myndigheterna få avslag på ansökningar med hänvisning till ansvarsprincipen. Besluten uppfattas därför ibland som godtyckliga.

Problemet accentueras av att många myndigheter anser att MSB:s beslut är otydligt kommunicerade. Flera myndigheter påpekar att MSB:s beslutsmotiveringar är kortfattade och ospecifika. Detta gav vi också exempel på i avsnittet ovan. Vad man kan erhålla anslagsmedel till är därför en återkommande diskussion på myndigheterna.¹¹² MSB borde, enligt vissa myndigheter, lägga ner mer arbete på att förklara den gränsdragning som görs för att undvika att stora arbetsresurser läggs ner på att söka medel som sedan uteblir.¹¹³

¹¹⁰ Se till exempel enkätsvar från företrädare för Jordbruksverket, 2020-11-25.

¹¹¹ Enkätsvar från företrädare för Socialstyrelsen, 2020-12-07.

¹¹² Enkätsvar från företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt, 2020-12-03.

¹¹³ Enkätsvar från företrädare för Försäkringskassan, 2020-12-03 och Strålsäkerhetsmyndigheten, 2020-12-02.

4 Projektbidragen leder till samverkan men har vissa nackdelar

I detta kapitel redovisas resultat och analys för den andra revisionsfrågan, det vill säga om det finns hinder för att projektbidragen ska kunna användas effektivt. I analysen görs ingen skillnad mellan de projekt som drivs av MSB och de som drivs av övriga centrala myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap.

Granskningen visar att projektbidragen uppfattas som ett bra medel för att få till stånd sektorsvis och tvärspektoriell samverkan mellan aktörer. Flera myndigheter menar att denna typ av satsningar aldrig skulle komma till stånd utan externa medel.

Projektstyrningen får dock en rad icke avsedda negativa bieffekter. Den administrativa bördan uppfattas till exempel som så stor av flera myndigheter att de överväger att avstå från att ansöka om projektmedel. Flera myndigheter påpekar också att det är svårt att ha en långsiktig planering av myndighetens utveckling inom krisberedskap och civilt försvar när en stor del av beredskapsarbetet finansieras med projektbidrag. Vissa myndigheter tycks dessutom vara helt beroende av projektmedel från anslaget för att kunna arbeta med utveckling av krisberedskap överhuvudtaget. Samtidigt anser flera myndigheter att anslagets finansieringsprinciper driver ut projekten i periferin, där de har ett begränsat användningsområde.

Granskningen visar vidare att de centrala myndigheterna i många fall uppger att de saknar egna medel för att förvalta resultaten av de projekt som genomförts med bidrag från anslag 2:4. Detta leder ibland till att resultaten inte tas omhand. Då är risken stor för att avsedda effekter uteblir. I andra fall fyller anslag 2:4 myndigheternas behov av kontinuitet, trots att det uttryckligen inte är syftet med anslaget. Projektverksamheten lever då vidare i nya projekt. I dessa fall skjuts förvaltningsproblemet på framtiden, men riskerar att aktualiseras den dag finansieringen upphör.

Sammantaget gör Riksrevisionen därför bedömningen att det finns påtagliga hinder för att anslagsmedlen ska kunna användas effektivt.

4.1 Anslagsmedlen får samverkan att hända

Merparten av de tillfrågade myndigheterna anser att projektbidragen från anslag 2:4 är ett bra medel för att få till samverkan mellan olika aktörer inom en sektor eller över sektorsgränserna. Många menar också att det finns stora behov av denna typ av utvecklingsinsatser.

Anslagsmedlen möjliggör till exempel satsningar som har hög prioritet ur ett nationellt perspektiv, men som av olika skäl inte kommer att prioriteras av enskilda myndigheter.¹¹⁴ Det rör sig ofta om projekt inom områden som inte rymms inom specifika myndigheters ordinarie anslag.¹¹⁵ Anslag 2:4 skapar också förutsättningar för att genomföra projekt vars förväntade effekter skapas utanför den egna myndighetens ansvarsområde, men där det som behöver genomföras ligger inom denna myndighets ansvarsområde.¹¹⁶ Flera av de projekt som vi har följt upp där MSB varit projektägare är exempel på detta. MSB:s projekt "Visualisering i WIS" syftade till exempel till att utveckla och driftsätta en kartfunktion i WIS som är ett IT-system som redan användes för att skapa olika typer av lägesbilder. Effekterna kan här uppstå när slutanvändarna använder de nya funktionaliteterna i skarpt läge, men utvecklingen måste genomföras av MSB som ansvarar för WIS.

Ett annat användningsområde, som nämns av flera myndigheter, är att anslagsmedlen kan användas som startkapital eller "för att komma över en tröskel".¹¹⁷ Socialstyrelsens projekt "Hälso- och sjukvårdens planering vid höjd beredskap och krig" beskrivs till exempel på detta sätt vid vår uppföljning. Projektet gav Socialstyrelsen möjlighet att orientera sig i det nya arbetet med civilt försvar, samtidigt som man kunde väcka intresset för frågorna inom regionerna.¹¹⁸ Det handlar alltså om att i ett tidigt skede få ett tillskott av extra medel som gör att man kan få med andra aktörer, såväl inom den egna myndigheten som externt, för att arbeta koncentrerat med en fråga under en period.

Flera myndigheter menar att denna typ av satsningar aldrig skulle komma till stånd utan externa medel.¹¹⁹ Att bedriva myndighetsgemensamt utvecklingsarbete, ibland över sektorsgränser, kräver enligt vissa myndigheter projektmedel för att skapa tillräckliga och samtidigt incitament för de olika verksamheterna att prioritera den nödvändiga utvecklingen.¹²⁰ Projektformen ses i detta sammanhang som en fördel eftersom de samverkande aktörerna förbinder sig till att delta under projektperioden. Projektverksamheten blir på så sätt fredad från konkurrerande krav som kan komma från de medverkande aktörernas linjeverksamheter.

¹¹⁴ Exempelvis enkätsvar från företrädare för Försäkringskassan, 2020-12-03.

¹¹⁵ Enkätsvar från företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt, 2020-12-03.

¹¹⁶ Enkätsvar från företrädare för Post- och telestyrelsen, 2020-12-04.

¹¹⁷ Intervju med företrädare för "Myndighetsgemensam utvärdering" (Jordbruksverket), 2020-05-05.

¹¹⁸ Intervju med företrädare för "Hälso- och sjukvårdens planering vid höjd beredskap och krig" (Socialstyrelsen), 2020-02-24.

¹¹⁹ Exempelvis enkätsvar från företrädare för Pensionsmyndigheten, 2020-12-07.

¹²⁰ Enkätsvar från företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt, 2020-12-03.

4.2 Projektstyrningen får en rad icke avsedda negativa bieffekter

4.2.1 Den administrativa bördan

Flera myndigheter påtalar att den administrativa hanteringen, med ansökan, projektplan, ekonomiska prognoser, slutrapport etcetera kräver mycket resurser från myndigheten som beviljas medel. Processen och hanteringen uppfattas av vissa som så omfattande och krånglig att det kan få dem att avstå från att söka medel. Just risken för att den administrativa bördan ska avskräcka myndigheter från att söka projektmedel är något som flera myndigheter återkommer till.¹²¹

Det är dock långt ifrån alla myndigheter som anser att administrationen av projekten är ett problem. Vissa myndigheter menar istället att administrationen med 2:4 projekt är liten, jämfört med andra bidragssystem.¹²²

En förklaring till denna skillnad, som lyfts fram i en av våra intervjuer, är att olika myndigheter har helt olika förutsättningar, finansiellt såväl som personellt, att arbeta med beredskapsfrågor. För myndigheter med stora beredskapsavdelningar och lång erfarenhet av att söka medel från MSB är det inga problem, medan det kan uppfattas som mycket betungande för andra.¹²³

En mer specifik, men återkommande, invändning mot hur projektstyrningen är utformad är hur utbetalningar är reglerade och bundna till kalenderår. Vid längre projekt, där aktiviteter och kostnader kan komma att flyttas fram över årsskiften, skapar detta svårigheter och en omfattande administration för den projektägande myndigheten såväl som för MSB. Enligt rådande regelverk¹²⁴ måste medel då lämnas tillbaka för att sökas om igen för kommande år. Detta upplevs som betungande och onödigt oflexibelt.¹²⁵

4.2.2 Brister på förutsebarhet och planeringsförutsättningar

MSB:s möjlighet att rikta medel mot områden där de ser de största behoven är en av fördelarna med anslag 2:4. Denna flexibilitet innebär samtidigt problem för myndigheterna som inte med säkerhet vet om de kan genomföra de insatser som de planerat för och sett behov av. Flera myndigheter påpekar därför att anslag 2:4 gör det svårt att ha en långsiktig planering av myndighetens utveckling inom krisberedskap och civilt försvar.¹²⁶

¹²¹ Exempelvis enkätsvar från företrädare för Pensionsmyndigheten, 2020-12-07, Skatteverket, 2020-12-03 och Luftfartsverket, 2020-12-01.

¹²² Enkätsvar från företrädare för Kustbevakningen, 2020-12-03.

¹²³ Enkätsvar från företrädare för Finansinspektionen, 2020-12-01.

¹²⁴ 11 § anslagsförordningen (2011:223).

¹²⁵ Enkätsvar från företrädare för Migrationsverket, 2020-12-03 och Kustbevakningen, 2020-12-01.

¹²⁶ Exempelvis enkätsvar från företrädare för Folkhälsomyndigheten, 2020-12-10.

Ett exempel på detta framkommer i samband med vår uppföljning av MSB:s projekt "Visualisering i WIS". MSB:s förvaltningsanslag används enbart till att förvalta WIS. För att utveckla eller uppdatera systemet enligt rådande teknisk utveckling krävs medel från anslag 2:4. Systemet kräver dock kontinuerlig utveckling för att motsvara användarnas behov vilket gör att man i stort sett årligen söker nya projektmedel. Eftersom det inte är säkert att nästa projekt erhåller finansiering blir det svårt att arbeta långsiktigt med utvecklingen gentemot användarna. De ansvariga aktörerna vet helt enkelt inte om eller när efterfrågade funktionaliteter kan utvecklas eller driftsättas.

Eftersom myndigheterna inte kan vara säkra på att få sina ansökningar beviljade blir det även svårt att planera resurssättning avseende personal.¹²⁷ Det får i sin tur effekten att projekten ofta blir försenade i inledningsskedet och att myndigheterna har en utbredd användning av konsulter. En myndighet beskriver att om de ska ha personal till ett projekt som ska starta i februari måste de börja upphandla konsulter redan i augusti/september för att kunna få kompetent personal när projektet börjar. Drar de igång upphandlingen efter att projektet beviljats pengar, blir det istället stora förseningar.¹²⁸

Av vår genomgång av alla projekt som avslutades 2016 framgår det att merparten av alla projekt drevs av konsulter. Detta är en naturlig konsekvens av att myndigheterna inte kan fastanställa personal när de inte vet hur mycket resurser de har att tillgå från år till år. Den ansökande myndigheten var projektägare och/eller projektledare, men mycket av det konkreta arbetet utfördes därför av konsulter. Detta är något som flera myndigheter tar upp som ett problem, då konsulterna och den kunskap som de byggt upp riskerar att försvinna när finansieringen tar slut och projektet avslutas. En myndighet uttrycker det som att det är svårt att bygga långsiktig kompetens inom de ramar som anslaget anger. Istället premieras kortsiktiga konsultprojekt. Myndigheten menar att anslagets ryckighet och kortsiktighet har lett till att det är svårt att bygga de långsiktiga kompetenser som behövs inom offentliga organisationer.¹²⁹

4.2.3 Andra icke avsedda negativa bieffekter

Flera myndigheter påtalar att finansieringsprinciperna, särskilt kravet på att projekten ska ligga utanför myndighetens eget ansvar, pressar ut projekten i periferin.¹³⁰ En myndighet uttrycker det som att styrningen gör att pengarna, speciellt vad gäller civilt försvar, går till att utveckla spetsförmågor som har begränsat användningsområde.¹³¹ En annan beskriver det som att projekten gärna

¹²⁷ Enkät svar från företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt, 2020-12-03.

¹²⁸ Intervju med företrädare för "Nödövning Stor stad" (Livsmedelsverket), 2020-02-18.

¹²⁹ Enkät svar från företrädare för Energimyndigheten, 2020-11-30.

¹³⁰ Intervju med företrädare för "Revidering och konsolidering av NESAs" (Strålsäkerhetsmyndigheten), 2020-03-12.

¹³¹ Enkät svar från företrädare för Tullverket, 2020-12-07.

blir forskningsinriktade, utan att användas i verksamheten.¹³² Vad flera myndigheter vittnar om är att anslagsmedlen inte kan användas till de områden där behoven av åtgärder anses vara som störst. Risken med detta är att myndigheterna satsar på att lösa problem som kan få en lösning via den aktuella finansieringen, snarare än de problem som borde lösas, det vill säga mer långsiktiga och strukturella problem.

En relaterad invändning som framkommer i flera av myndigheternas svar är att det nuvarande system leder till kortsiktighet och ”snuttifiering” av beredskapssatsningarna.¹³³ De menar att systemet leder till ett stort antal kortsiktiga mindre åtgärder hos många myndigheter. Detta anses försvåra arbetet med att långsiktigt inrikta och styra utvecklingen av verksamheten och bygga gemensamma förmågor inom krisberedskapen och det civila försvaret. De menar vidare att anslagsmedlen skulle göra mer nytta om de i sin helhet inriktades mot att finansiera insatser som är riktade mot att lösa långsiktiga strukturella problem.¹³⁴

Systemet beskrivs också som att det drivit in vissa myndigheter i en accelererande spiral där man behöver projektmedel för att kunna arbeta med utveckling av krisberedskap överhuvudtaget. Detta leder till att mer resurser läggs på utveckling av krisberedskap än på att bibehålla förmåga som byggts upp.¹³⁵ Liknande synpunkter har framkommit i våra intervjuer med tjänstemän på MSB.¹³⁶ Att ett sådant beroende av medel från anslag 2:4 har utvecklats hos vissa myndigheter bekräftats till exempel i den uppföljning vi gjort av Livsmedelsverkets projekt ”Nödövning Stor stad”. Vid uppföljningstillfället framkom att avdelningen för krisberedskap och civilt försvar under lång tid bara gått på projektmedel från anslag 2:4. Den egna myndigheten kan eller vill inte finansiera de insatser som behövs för att bibehålla den förmåga som byggts upp i tidigare projekt. För att bevara utvecklade förmågor krävs återkommande tillförsel av medel från anslag 2:4. Detta har givetvis påtagligt negativa effekter för möjligheten att uppnå en långsiktig höjning av krisberedskapsförmågan inom det aktuella området.

4.3 Effekter av projekten riskerar att utebli på grund av bristande kontinuitet

4.3.1 Stor risk för att projektresultaten inte tas omhand

Merparten av de tillfrågade myndigheterna påpekar att utvecklade förmågor även kräver förvaltning över tid för att de förväntade effekterna med projekten ska uppstå. Anslagsvillkoren medger dock bara finansiering av tillfälliga åtgärder.

¹³² Telefonintervju med företrädare för Polismyndigheten, 2020-12-10.

¹³³ Enkät svar från företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten, 2020-12-03.

¹³⁴ Enkät svar från företrädare för Skatteverket, 2020-12-03.

¹³⁵ Enkät svar från företrädare för Jordbruksverket, 2020-11-25.

¹³⁶ Intervju med företrädare för ”Kommunernas övningsverksamhet” (MSB), 2020-04-28.

Förvaltningen ska ske inom ramen för myndigheternas ordinarie anslag. Medför ett projekt framtida löpande kostnader ska den ansvariga myndigheten redovisa finansieringen av dessa i sin projektansökan.¹³⁷ Problemet som många myndigheter lyfter fram är att det utrymmet i praktiken inte alltid finns inom den egna ramen.¹³⁸ När inflödet av medel stryps, så avstannar då även den verksamhet som ska bedrivas.

Bland de projekt som vi har följt upp hittar vi exempel på denna typ av problematik. Jordbruksverkets projekt "Myndighetsgemensam utvärdering" hade till exempel som syfte att utveckla metoder för myndighetsgemensamma utvärderingar av utbrott av smittsamma sjukdomar. Syftet var att öka förmågan att återföra kunskap och erfarenheter om hur helheten har fungerat vid en operativ insats.

Projektet tog fram en metodhandbok, genomförde utbildningar och testade handboken vid en övning. I sin slutrapport till MSB uppger Jordbruksverket dock att arbete återstår med implementeringen. Fler aktörer måste införliva metoden i sina ordinarie rutiner. Problemet som framkom vid vår uppföljning är att myndigheten inte vet i vilken utsträckning handboken har kommit till användning eller om metoden har implementerats i aktörernas ordinarie rutiner. Vad man vet är att metoden implementerats i den egna myndighetens styrdokument och att handboken använts av två andra myndigheter. Det framkommer också att man inte vet om och i så fall var handboken har tillgängliggjorts. Den finns till exempel inte att tillgå på Jordbruksverkets hemsida. Vidare kan vi konstatera att samtliga av de utvärderingsledare som utbildades i projektet, och som då var anställda på Jordbruksverket, nu har slutat. Några nya utbildningar för den egna myndigheten eller länsstyrelserna har inte genomförts och är inte inplanerade.

Vad exemplet visar är inte att detta var ett dåligt projekt eller att det inte haft några effekter alls. Tvärtom tycks projektet i alla avseenden ha varit lyckat. Problemet uppstod när projektet hade avslutats. Här hade det behövts uppföljande och förvaltande insatser för att säkerställa att metoden och handboken når ut och används av alla tänkta slutanvändare.

Ett annat exempel är MSB:s projekt "Kommunernas övningsverksamhet". Projektet hade som mål att kommunerna ska få ökad förmåga att planera, genomföra och utvärdera övningar. Projektet tycks ha varit lyckat då man på utsatt tid tog fram de planerade övningsverktygen.

Även här finns dock vissa problem vad gäller förvaltningen av resultaten. Av vår uppföljning framgår att övningsstöden finns tillgängliga på MSB:s hemsida och att man gör reklam för det i lite olika sammanhang. Det står dock klart att MSB

¹³⁷ Mejl från företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021-02-25.

¹³⁸ Problemet tas bland annat upp i enkätsvar från företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten 2020-12-03, Skatteverket 2020-12-03, Kustbevakningen 2020-12-07, Socialstyrelsen 2020-12-07 och Jordbruksverket 20-11-25.

inte har någon klar bild av hur mycket det används, annat än rent anekdotiskt. Detta är enligt deras egen uppfattning en miss, men de menar också att det är symptomatiskt för 2:4-projekten eftersom man inte har möjlighet att söka förvaltningspengar. De menar att ett projekt som detta skulle behöva följas upp, revideras och läggas om med jämna mellanrum. Som det ser ut nu har MSB inga resurser till denna typ av förvaltning.

Några myndigheter framhåller att problematiken som beskrivits ovan egentligen har att göra med att en så stor del av myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar finansieras med stöd från anslag 2:4. Bristen på annan finansiering gör att upparbetade förmågor inte alltid kan tas omhand. Hade balansen mellan de olika finansieringskällorna sett annorlunda ut, med en större del ramanslag/sakanslag och en mindre del projektmedel, hade också problemet med att projektens resultat inte alltid kan tas omhand minskat.¹³⁹ Här lyfter flera myndigheter fram regeringens successivt ökade satsningar på totalförsvaret som något som kommer att göra situationen bättre framöver. Andra ser dock en risk för att krisberedskapsfrågorna då inte kommer adresseras i tillräcklig omfattning.¹⁴⁰

4.3.2 Projektperioderna är för korta för att projekten ska kunna få avsedda effekter

Ett antal av de tillfrågade myndigheterna påpekar att projekttiden på maximalt tre år är för kort, speciellt när det kommer till uppbyggnaden av civilt försvar¹⁴¹ Nackdelen anses vara att insatserna är tidsbegränsade och att förvaltning av uppbyggd förmåga inte långsiktigt kan säkerställas med medel från anslag 2:4.

Även om vår uppföljning av ett antal projekt som avslutades 2016 inte kan ge en heltäckande bild, så hittar vi många exempel på att två eller tre år är för kort tid för att nå de effekter som anges i många projektansökningar. Detta gäller även när det kommer till satsningar på krisberedskap. Vad vi tycker oss se är att anslag 2:4, trots att anslaget utformning egentligen inte medger det, ofta används för att skapa den kontinuitet som myndigheterna efterfrågar. Detta sker genom att projekten har såväl föregångare som efterföljare.

MSB:s utvecklingsprojekt ”Prioriterade områden samt stöd och uppföljning av den externa implementeringen av CBRNE-strategin” kan tjäna som ett exempel på detta. Av projektansökan framgår att en aktörsgemensam CBRNE-strategi fanns färdig vid tillfället för ansökan. Aktörerna stod då inför utmaningen att implementera strategin i varje organisation samt att i enlighet med strategin fortsätta att utvecklas inom prioriterade områden. MSB skulle ha en samordnande och stödjande roll i arbetet. Varje aktör var dock ansvarig för att implementera strategin i sin egen organisation.

¹³⁹ Enkät svar från företrädare för Jordbruksverket, 2020-11-25.

¹⁴⁰ Enkät svar från företrädare för Livsmedelsverket, 2020-12-13.

¹⁴¹ Enkät svar från företrädare för Socialstyrelsen, 2020-12-07 och Tullverket, 2020-12-07.

I projektets slutrapport bedömer MSB att man nått projektmålen ”i hög grad”. Man skriver att man har startat upp en aktörsgemensam arbetsgrupp, påbörjat omhändertagandet av prioriterade områden och tagit fram material till stöd för implementering av strategin. Allt var i enlighet med projektplanen.

Vid vår uppföljning gör MSB bedömningen att strategin är implementerad hos myndigheter på central nivå, ganska bra på regional nivå, men inte så bra på lokal nivå. Man har alltså kommit en bit på vägen, men arbete kvarstår fortfarande. Intervjupersonen påpekar samtidigt att vissa saker med strategin inte kan bli klara; det handlar om kontinuerligt arbete, sådant man måste arbeta med hela tiden.

Av vår uppföljning framkom att MSB har haft fler projekt efter det aktuella projektet, som också varit kopplade till strategin. Även dessa projekt har finansierats med 2:4 medel. Vid uppföljningstillfället framkommer det att dessa projekt varit inriktade mot i stort sett samma sak, det vill säga att fortsätta jobba med prioriterade områden.

Ett annat exempel på detta är Livsmedelsverkets projekt ”Nödövning Storstad”. Målgruppen för projektet var 15 storstadsområden. Syftet var att dessa städer skulle få öva sin förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid en allvarlig störning i dricksvattenförsörjningen. I ett tidigare projekt hade Livsmedelsverket arbetat fram ett övningskoncept och testat det på 15 andra storstadsområden. Detta projekt var således en direkt efterföljare, där avsikten var att genomföra samma övning för 15 nya storstadsområden. Till konceptet fogades nu även en uppföljning av samtliga 30 övade städer. Syftet med uppföljningen var att se till att de brister som identifierats också åtgärdades.

Vid vår uppföljning framkom att Livsmedelsverket försökt söka pengar från anslag 2:4 för att genomföra övningarna på nytt, men att de två gånger fått avslag på sin ansökan. Livsmedelsverket uppfattar det som att de inte får upprepa övningar som redan är utvecklade och testade. Då faller det inom myndighetens eget ansvar.

Trots att det tycks finnas ett behov av att upprepa övningen för att bibehålla utvecklade förmågor, har den egna myndigheten inte tillskjutit pengar. Istället beskriver man det som att man har skruvat på sin ansökan, lagt på ett regionalt perspektiv och ett civilt försvarsscenario, och fått pengar beviljade. Verksamheten kan således fortsätta med nya medel från anslag 2:4. Vid uppföljningstillfället framkom att det nya projektet i stort sett motsvarar samma behov som tidigare projekt var inriktade mot.

Det är viktigt att påpeka att alla projekt som har föregångare och efterföljare är olika. I vissa fall är det mest en fråga om upprepning av liknande aktiviteter, medan det i andra fall finns en tydlig progression mellan de olika projekten. I samtliga fall pågår dock arbetet med det som ursprungligen skulle utvecklas under lång tid. Det projekten syftade till att utveckla kräver insatser under en mycket längre tid än vad anslagets konstruktion medger idag. Därmed är effekterna, eller det önskade tillståndet som angavs i projektansökningarna, oftast inte uppfyllda än – trots att det

i många fall gått 6–7 år sedan arbetet inleddes. Med detta sagt återstår ju även förvaltningsproblematiken i dessa fall. När projekten avslutas är det tveksamt om det blir någon fortsättning och därmed finns osäkerheten kvar om huruvida projekten kommer att få några varaktiga effekter.

5 Finansieringslösning för länsstyrelsernas grundläggande beredskapsarbete

Länsstyrelserna sökte tidigare medel från anslag 2:4 på samma sätt som centrala myndigheter. Det konstaterades då att anslagsmedlen användes till åtgärder som skulle finansieras inom ramen för ordinarie anslag samt att det medförde planeringssvårigheter och ledde till att projektens resultat inte alltid togs omhand. Det gäller alltså, i stora drag samma problem som idag finns för de centrala myndigheterna och som har diskuterats i kapitel 3 och 4. Sedan 2015 kan länsstyrelserna istället söka så kallade sammanhållna projekt, som har utformats för att lösa just dessa problem.¹⁴²

Granskningen visar att länsstyrelsernas sammanhållna projekt uppfyller de krav på ett effektivt styrmedel som vi ställde upp i kapitel 1, men att utformningen av det nya stödet är så annorlunda att grundtanken med anslaget, så som den uttrycktes i propositionen 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, samtidigt har gått förlorad. Förutsebarhet och kontinuitet har uppnåtts på bekostnad av de värden som angavs som viktiga när anslaget tillkom: flexibilitet och att anslaget ska utgöra något extra, ett tillfälligt stöd, som går utöver myndigheternas ordinarie verksamhet.

Eftersom grundpremisserna för länsstyrelsernas sammanhållna projekt är något helt annat än det som regering och riksdag angivit för anslaget i stort, kan vi inte heller besvara frågan om det är ett effektivt styrmedel. Det hade krävts andra utgångspunkter och metoder för att göra en uttömmande bedömning av det nya stödet i sin egen rätt. Vad vi kan konstatera är dock att anslaget i denna del används till sådan verksamhet som regeringen, vid införandet av anslag 2:4, uttryckligen inte ville använda anslaget till.

5.1 Länsstyrelsernas villkor och projekt skiljer sig väsentligt från övriga myndigheters

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig på regional nivå inom det svenska krisberedskapssystemet.¹⁴³ Det betyder att länsstyrelsen har en sammanhållande och stödjande roll inom krisberedskap och civilt försvar i länet. Ansvaret omfattar det förebyggande, förberedande och hanterande arbete som sker i länet och som berör flera aktörer.¹⁴⁴

Tidigare sökte länsstyrelserna medel från anslag 2:4 på samma sätt som centrala myndigheter. I samband med att en ny överenskommelse träffades med dåvarande

¹⁴² Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2019-10-24.

¹⁴³ Se 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och 6 § krisberedskapsförordningen.

¹⁴⁴ Länsstyrelsen Uppsala län, *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande*, 2019.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för arbetet med krisberedskap under mandatperioden 2015–2018 gavs länsstyrelserna möjlighet att söka en ny form av projektmedel för samma period. Länsstyrelsernas så kallade sammanhållna projekt som finansieras via anslag 2:4 syftar till att de ska få bättre och mer långsiktiga förutsättningar för att ge stöd till kommuner, regioner och andra aktörer i länen.¹⁴⁵

Enligt MSB är bakgrunden till förändringen att länsstyrelserna hade svårt att avsätta tillräckligt med resurser för att skapa en grundläggande förmåga i arbetet med det regionala områdesansvaret. De korta projektperioderna skapade också olika typer av kontinuitetsproblem, till exempel vad gällde personalförsörjning och planering.¹⁴⁶ I MSB:s återrapportering till regeringen för hur anslag 2:4 användes under 2013 skriver MSB att länsstyrelsernas breda uppdrag gör det extra svårt att bedöma var den exakta gränsen går mellan åtgärder som ska finansieras av förvaltningsanslaget och åtgärder som bör finansieras av anslag 2:4.¹⁴⁷ MSB menar vidare att det därför finns en risk för att anslaget används till åtgärder som ska genomföras inom ramen för det egna ansvaret. Det faktum att det då skett en förskjutning av länsstyrelsernas finansiering, från eget förvaltningsanslag till anslag 2:4, sågs som ett tecken på detta. Samtidigt gjorde MSB bedömningen att en striktare tolkning av vilka åtgärder som inte kan finansieras av anslag 2:4 skulle innebära att vissa länsstyrelser skulle stå utan finansiering för sin krisberedskap.¹⁴⁸ MSB såg därför ett behov av en mer långsiktig finansieringslösning för länsstyrelsernas grundläggande krisberedskapsarbete.

5.2 Anslaget får användas till länsstyrelsernas grundläggande beredskapsarbete

Av MSB:s regleringsbrev framgår att medel från anslag 2:4 får användas till att delfinansiera länsstyrelsernas kostnader för att utveckla krisberedskapen och civilt försvar regionalt och lokalt. I detta ingår länsstyrelsernas arbete med att samordna, stödja och följa upp kommunernas arbete med krisberedskap.¹⁴⁹ Skrivningen tillkom i MSB:s regleringsbrev för 2015. Någon mer vägledning om syftet med den nya bidragsformen eller hur medel ska fördelas, ger inte regeringen. Det har således varit upp till MSB att utforma villkoren för finansiering.

Enligt MSB var det till exempel inte givet att anslagsmedlen skulle betalas ut i form av projektmedel. Att det blev så handlar snarare om att det var ett väl beprövat arbetssätt som tillgreps i en situation då det var knappt om tid.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Anslag 2:4 Krisberedskap – uppföljning 2018. Redovisning av uppdrag 1 i MSB:s regleringsbrev för 2019*, 2019.

¹⁴⁶ Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2019-10-24.

¹⁴⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2013 och inriktning 2015: Redovisning av uppdrag 28 i MSB regleringsbrev*, 2014 s. 35–37.

¹⁴⁸ Ibid., s. 37.

¹⁴⁹ Regeringsbeslut Ju2019/04183/SSK, Ju2019/02825/SSK.

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-06-10.

Enligt MSB har systemet behållits då MSB och länsstyrelserna tycker att det fungerar väl. Att beskedet om den nya bidragsformen kom med kort varsel inför den första projektperioden 2015 innebar också att MSB i den första utlysningen av länsstyrelsernas sammanhållna projekt hade kvar kravet på att de åtgärder som länsstyrelserna föreslår inte ska vara av en sådan art som ska finansieras inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet i linje med ansvarsprincipen.

Idag tolkar MSB det som att den speciella punkt i regleringsbrevet som riktar sig till länsstyrelserna innebär att man inte behöver ta hänsyn till de finansieringsprinciper som anges i budgetpropositionen för 2015 vid sin bedömning av länsstyrelsernas sammanhållna projekt. Enligt MSB är denna tolkning avstämd med företrädare för Justitiedepartementet.¹⁵¹ Följaktligen kan denna del av anslaget numera användas till åtgärder som ligger inom ramen för länsstyrelsernas geografiska områdesansvar som följer av förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, krisberedskapsförordningen (2015:1052) och förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. I det följande redogör vi för huvuddragen i bidragsformens utformning.

5.2.1 Projektverksamheten bedrivs inom givna delområden med fastställda mål

Länsstyrelserna kan söka sammanhållna projekt vart fjärde år. Den innevarande projektperioden omfattar 2019–2022. Projektet utgår, precis som kommunöverenskommelsen, från lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Projektet syftar till att utveckla förmågan att förebygga och hantera allvarliga samhällsstörningar i länet. Enligt MSB ska insatserna i projektet ses som ett komplement till länsstyrelsernas, kommunernas och landstingens egna insatser för att nå målen i kommunöverenskommelserna.¹⁵²

Länsstyrelsernas projektverksamhet ska bedrivas inom ett antal givna delområden, med på förhand fastställda mål. Inom denna ram kan länsstyrelsen prioritera de aktiviteter som de ser behov av inom det egna länet. För perioden 2019–2022 ska planerade aktiviteter beskrivas inom sex delområden. Områdena är:

- Analys och planering
- Planläggning
- Geografiskt områdesansvar samt samverkan och ledning
- Utbildning och övning
- Säkra kommunikationer och rapportering
- Stärkt säkerhetsskydd

¹⁵¹ Mejl från företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-06-11.

¹⁵² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Utllysning länsstyrelser – Syfte, villkor, utgångspunkter och mål för länsstyrelsernas sammanhållna projekt 2019-2022*, 2018, s. 1.

Varje delområde har ett antal fasta målformuleringar. Totalt finns 13 mål angivna. Under delområdet analys och planering nämns till exempel som mål att kommuner, landsting och övriga aktörer har fått stöd med planeringen för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid allvarliga störningar (identifiering, analys och skydd). De aktiviteter som länsstyrelsen planerar att genomföra ska bidra till att uppnå målen.

Eftersom delområdena tar sin utgångspunkt i kommunernas uppgift enligt LEH är de i stort sett samma typ av aktiviteter som länsstyrelserna har kunnat söka medel för under de två mandatperioderna 2015–2018 och 2019–2022. Under den andra mandatperioden införlivades dock civilt försvar i överenskommelsen, vilket också utvidgade vad länsstyrelsernas sammanhållna projekt får innehålla.

5.2.2 Dialog är en del av ansökningsprocessen

Inför den senaste mandatperioden (2019–2022) var den sista dagen för länsstyrelserna att lämna in sin ansökan 14 september 2018. Med början i november hölls sedan en dialog mellan MSB och varje länsstyrelse om innehållet i projektansökan. Innan dialogen inleddes hade interna bedömare på MSB gått igenom ansökan och gjort en bedömning. Enligt uppgift från MSB avslås aldrig en ansökan om ett sammanhållet projekt i sin helhet. Brister i ansökan hanteras istället i denna dialog. De flesta länsstyrelser reviderade sina planer innan start inför 2019–2022. Även inför perioden 2015–2018 hölls flera dialoger i syfte att renodla och förtydliga projektplanerna.¹⁵³ På samma sätt hanteras förändringar och preciseringar av projektets inriktning successivt under den fyraåriga projektperioden.¹⁵⁴

5.2.3 Länsstyrelserna kan även söka medel på samma villkor som övriga myndigheter

I likhet med de projektmedel som betalas ut till centrala myndigheter får medlen bara användas till direkta kostnader. Overheadkostnader får inte ingå.

Vidare får viss verksamhet inte ingå i det sammanhållna projektet:

- Större investeringar
- Internationella övningar som kräver omfattande planeringsinsats
- Nationella eller internationella samarbeten som kräver särskilda resurser för planeringsinsatser
- Ersättning för kommuners deltagande i större omfattning vid nationella eller internationella övningar

¹⁵³ Mejl från företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021-02-24.

¹⁵⁴ Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-06-10.

Medel för dessa verksamheter kan i stället sökas i särskild ordning i den årliga utlysningen av anslag 2:4.

Slutligen ska aktiviteter som syftar till att utveckla länsstyrelsernas egen förmåga inte ingå i det sammanhållna projektet utan finansieras med respektive länsstyrelses eget anslag.¹⁵⁵

5.2.4 Stöd från anslaget ställer krav på motfinansiering

Sedan 2015 finns ett tak för hur stort bidrag länsstyrelserna kan ansöka om. För projektperioden 2019–2022 kunde länsstyrelser totalt ansöka om 15 miljoner kronor, med undantag för storstadslänen som hade ett tak på 22 miljoner kronor.

För att en länsstyrelse ska kunna beviljas ett sammanhållet projekt ställs också krav på motfinansiering. Enligt regeringen ska anslag 2:4 endast användas till att *delfinansiera* länsstyrelsernas arbete med att samordna, stödja och följa upp kommunernas arbete med krisberedskap.¹⁵⁶ Därför ställer MSB krav på att det totala sökta beloppet per länsstyrelse under perioden inte får vara högre än de egna resurser som satsas på krisberedskap och civilt försvar.

5.3 Bättre planeringsförutsättningar men otydligt varför anslag 2:4 ska finansiera stadigvarande verksamhet

MSB efterlyste 2013 en mer långsiktig finansieringslösning för länsstyrelsernas grundläggande krisberedskapsarbete. Man menade då att länsstyrelserna borde få bättre och mer långsiktiga förutsättningar för att vara pådrivande i utvecklingen av krisberedskapen lokalt och regionalt.¹⁵⁷ Länsstyrelsernas sammanhållna projekt har, av allt att döma, levererat på dessa punkter men innebär samtidigt att anslagsmedelen används till sådant regeringen vid införandet av anslag 2:4 uttryckligen inte ville använda anslaget till. I det följande redogör vi för våra iakttagelser av hur länsstyrelsernas sammanhållna projekt fungerar.

¹⁵⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Utllysning länsstyrelser – Syfte, villkor, utgångspunkter och mål för länsstyrelsernas sammanhållna projekt 2019-2022*, 2018, s. 1–2.

¹⁵⁶ Regeringsbeslut Ju2018/05301/SSK, Ju2018/01238/SSK, Villkor för anslag 2:4, ap. 13.

¹⁵⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2013 och inriktning 2015: Redovisning av uppdrag 28 i MSB regleringsbrev*, 2014, s. 37.

5.3.1 Anslagsmedlen överlappar men tränger inte undan länsstyrelsernas egen finansiering

Regeringens skrivning i regleringsbrevet till MSB visar att anslag 2:4, i denna del, får användas för att delfinansiera länsstyrelsernas ordinarie verksamhet med att stärka beredskapen i länen.¹⁵⁸ Men till skillnad från hur läget var 2013 sker nu överlappningen under kontrollerade former, med regeringens goda minne. Via motfinansieringen och kravet på att denna ska redovisas till MSB har man upprättat en hård form av ”grindvakt”. Risken för någon form av okontrollerad undanträngningseffekt får nu sägas undanröjd. Inför den senaste ansökan poängterade också MSB särskilt att den finansiering som beviljas till sammanhållna projekt ska utgöra ett komplement till länsstyrelsernas eget ansvar/den egna finansieringen i syfte att utveckla krisberedskapen, inte till att skapa utrymme för att omfördela egna anslag till andra områden.¹⁵⁹

Samtidigt är det så att anslagsmedlen nu otvivelaktigt delfinansierar uppgifter som, enligt ansvarsprincipen, borde finansieras inom länsstyrelsernas ordinarie verksamhet. Det är ett stort avsteg från det ursprungliga syftet med anslaget. Den ursprungliga tanken var bland annat att medel från anslaget skulle kunna beviljas under en begränsad period för att förstärka krisberedskapen.¹⁶⁰ Regeringen framhöll då också särskilt att anslagsmedlen skulle kunna användas flexibelt och att man därför borde undvika att låsa in stora summor i långsiktiga investeringar.¹⁶¹ Att mer eller mindre permanent delfinansiera en av länsstyrelsernas kärnuppgifter med hjälp av anslaget är något helt annat än vad som angavs som det ursprungliga syftet med anslaget.

5.3.2 Bättre planeringsförutsättningar och kontinuitet

Av våra intervjuer med representanter för fem olika länsstyrelser får vi bilden att de är nöjda med de sammanhållna projekten. Möjligheten att söka medel för fyra år har bidragit till en ökad förutsebarhet och kontinuitet. Framst vad gäller personalförsörjningen men även planeringsmässigt. Det faktum att MSB inte avslår länsstyrelsernas ansökningar har också skapat en ekonomiskt långsiktig trygghet. Projektbidragen har blivit en nästintill permanent delfinansiering av länsstyrelsernas grundläggande verksamhet.

Flera länsstyrelser lyfter också fram att det är positivt att det finns en flexibilitet från MSB:s sida. Eftersom det kan vara svårt att planera för fyra år ges det utrymme för förändringar i projektplanen. Det uppfattas som positivt att detta kan göras i dialog med MSB. Samtidigt menar vissa länsstyrelser att den omfattande

¹⁵⁸ Regeringsbeslut Ju2018/05301/SSK, Ju2018/01238/SSK, Villkor för anslag 2:4, ap. 13, samt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁵⁹ Mejl från företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021-02-24.

¹⁶⁰ Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 6, s. 98.

¹⁶¹ Prop. 2007/08:92, s. 40.

projektfinansieringen är ett problem för möjligheterna till flexibilitet. Ett exempel som nämns är att allt som nu görs med anledning av covid-19 måste finansieras av förvaltningsanslaget, eftersom det inte finns angivet i projektplanen. Personal som är anställda på projektpengar måste jobba med den akuta situationen, men man kan inte använda projektpengarna till detta. Däremot har man fått besked från MSB om att man kan skjuta fram medel till nästkommande år.

5.3.3 Oklart varför anslag 2:4 ska finansiera stadigvarande verksamhet

Flera länsstyrelser lyfter också fram att det är positivt att det är så tydligt vad medlen får användas till. Men det finns invändningar av mer principiell karaktär. En sådan invändning är att finansieringen inte borde ges i form av projektmedel utan finansieras via förvaltningsanslaget eftersom den avser en av länsstyrelsernas kärnuppgifter. Enligt vissa finns det ingen anledning till att medlen ska kanaliseras genom MSB. Tidigare kanske det fanns en poäng med att öronmärka projektmedel på detta sätt. Risken fanns annars att de användes till uppgifter som av länsledningarna uppfattades som mer trängande. Men nu när krisberedskap och civilt försvar är så pass prioriterade frågor för länsstyrelserna, anser de att länsstyrelserna själva är bäst lämpade att bestämma hur medlen ska användas.

Flera länsstyrelser frågar sig därför varför delar av deras ordinarie verksamhet ska finansieras med hjälp av projektbidrag från anslag 2:4. Som Riksrevisionen har påpekat i andra sammanhang leder den omfattande bidragsfinansieringen av länsstyrelserna till att länsstyrelserna på ett övergripande plan har svårt att planera sin verksamhet på ett långsiktigt och effektivt sätt. Vi kunde då också konstatera att det inte följer vedertagna principer för finansiering inom staten att stadigvarande verksamhet finansieras med inomstatliga bidrag.¹⁶² Enheten för statlig förvaltning (SFÖ) vid Finansdepartementet framhöll då också att de under beredningar i Regeringskansliet framför att permanenta uppgifter bör finansieras via länsstyrelsernas förvaltningsanslag.¹⁶³ Mot bakgrund av detta kan man ifrågasätta lämpligheten av den valda finansieringslösningen.

5.4 Förändrade förutsättningar för uppföljning och utvärdering

Länsstyrelsernas sammanhållna projekt är i stora drag utformade för att möta de problem som ofta förknippas med projekt, såsom kortsiktighet och att resultat inte tas omhand och implementeras i ordinarie verksamhet. Eftersom projekten är återkommande och en integrerad del av länsstyrelsernas linjeverksamhet är risken numera också liten för att projektresultat inte ska tas omhand. Samtidigt gör det att förutsättningarna för uppföljning och utvärdering har förändrats eftersom projekten inte är tydligt avgränsade i tid eller från den löpande verksamheten.

¹⁶² Riksrevisionen, *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, 2019.

¹⁶³ Ibid.

Länsstyrelsernas sammanhållna projekt är inte väl avgränsade. Det finns inte en tydlig början och ett tydligt slut där finansiering med 2:4 medel upphör. Även om en fyraårsperiod kan sägas vara en begränsad period avslutas inte verksamheten när projektperioden löper ut. Istället tar nästa projektperiod vid där den förra slutade. I våra intervjuer med länsstyrelserna menar man att de aktiviteter som finansieras med hjälp av projektmedel från anslag 2:4 är ett långsiktigt arbete som man egentligen aldrig blir klar med. I en av intervjuerna tar man upp arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna som exempel. Där har målet varit att gå igenom ett antal samhällssektorer och analysera vilka som är samhällsviktiga. Men, påpekar man, samhället förändras hela tiden. Så det kommer ju kräva att man fortsätter att jobba med analyserna, för man kommer aldrig att bli klar.¹⁶⁴ När det gäller tidsaspekten har alltså projekten stora likheter med den löpande linjeverksamheten. Det gör det svårt att utvärdera om ett projekt har nått sina mål och om det får avsedda effekter.

För det andra går projektverksamheten inte att urskilja från den löpande verksamheten rent innehållsmässigt. Projekten är mycket omfattande och innehåller en uppsjö av olika aktiviteter. Målen är dessutom oftast inte formulerade i termer av vilka konkreta resultat eller effekter man vill uppnå. Istället är den vanligaste målformuleringen att "kommunerna har fått stöd" inom olika områden. Detta riktar oundvikligen in redovisningen mot en beskrivning av genomförda aktiviteter. I en intervju med en länsstyrelse säger man till exempel att "det ju egentligen inte är ett projekt, utan löpande arbete vi gör".¹⁶⁵ Och att det därför känns som att de konstruerar mål och effekter bara för att formen kräver det. Projekten utgör i praktiken bara en delfinansiering av de insatser som länsstyrelserna gör för att nå målen i kommunöverenskommelsen och som de på annat sätt är ålagda att göra. Därför är det omöjligt att skilja projektets effekter från effekterna av övrig verksamhet.

Å andra sidan menar MSB att de sammanhållna projekten ger dem bättre möjligheter att på ett mer sammanhållet sätt än tidigare följa länsstyrelsernas arbete vad gäller stöd till kommunerna och samordningen i länen. Uppföljningen har dock mer karaktären av en form av återrapportering än av utvärdering. Projekten följs årligen upp via enkäter och mer utförligt vid halvtid och avslut. Dialog om projektet sker med varje länsstyrelse vid uppstart och vid halvtidsavstämning. Dessutom sker vartannat år en dialog om länsstyrelsernas uppföljning och stöd till kommunerna och andra i länen. Denna form av uppföljning ger enligt MSB en bättre helhetsbild jämfört med när de följde upp många mindre utvecklingsprojekt.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Stockholm, 2020-04-29.

¹⁶⁵ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Västernorrland, 2020-04-23.

¹⁶⁶ Mej från företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021-02-24.

6 Är anslag 2:4 ett effektivt styrmedel?

Riksrevisionen har granskat om anslag 2:4 Krisberedskap är ett effektivt styrmedel för att stärka myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar.

Riksrevisionen övergripande slutsats är att det finns brister i styrmedlets effektivitet. Det finns därför risk för att projektbidragen inte blir den förstärkning av krisberedskapen som tanken var. Riksrevisionens bedömning är att det finns en del justeringar som bör göras för att öka styrmedlets effektivitet, men också att det finns anledning för regeringen att överväga hur anslaget ska användas. I det följande utvecklas Riksrevisionens slutsatser.

6.1 Projektbidragen riskerar att ersätta myndigheternas egen finansiering

Granskningen visar att det inte går att dra en tydlig gräns mellan sådana aktiviteter som ska finansieras av de centrala myndigheterna (i enlighet med ansvarsprincipen) och aktiviteter som kan finansieras med anslag 2:4. Motsvarande problem finns vid bedömningen av MSB:s egna utvecklingsprojekt.

Riksrevisionen har också kunnat konstatera att det inte, med någon säkerhet, går att ta reda på hur de centrala myndigheterna totalt sett finansierar de åtgärder som krävs för att upprätthålla och förbättra beredskapen. Många åtgärder som myndigheterna vidtar kan bidra till beredskapsförmåga, men de vidtas i första hand av andra anledningar. Dessa åtgärder redovisas i normalfall inte som kostnader för beredskap.

Riksrevisionen gör därför bedömningen att det inte går att säkerställa att anslagsmedelen inte går till sådant som ska finansieras inom myndigheternas ordinarie verksamhet. Tvärtom finns det mycket som tyder på att flera myndigheter till stor del finansierar sitt arbete med krisberedskap och civilt försvar med hjälp av projektbidrag från anslag 2:4.

6.2 Hinder för effektivitet när anslaget utgör en stor del av finansieringen

Granskningen visar att de risker som generellt sett finns med att styra med hjälp av projekt accentueras när det inte går att dra en tydlig gräns för vilka aktiviteter som kan finansieras med anslag 2:4 och när dörren därmed står öppen för att projektbidragen ersätter myndigheternas egen finansiering.

När anslag 2:4 utgör en stor del av finansieringen av myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar blir till exempel myndigheternas verksamheter svåra att planera från år till år eftersom myndigheterna aldrig vet om de kommer att

erhålla projektmedel eller inte. Om beroendet av projektmedel vore mindre skulle detta sannolikt vara av marginell betydelse för den övergripande planeringen.

På motsvarande sätt visar granskningen att ett stort beroende av anslaget blir ett problem när projektens resultat ska tas omhand och förvaltas. Då finns det inte alltid tillräckligt med egna medel avsatta för detta ändamål och effekten av projekten riskerar att utebli.

Riksrevisionen har också kunnat konstatera att anslag 2:4 används till områden eller verksamhet med mer eller mindre kontinuerliga behov. Istället för att projektens resultat implementeras i ordinarie verksamhet efter det att de avslutats, lever de då vidare i form av nya projekt. Tillgången till projektmedel understödjer skapandet av nya projekt snarare än att resultaten övergår till att förvaltas av myndigheterna.

Den kontinuerliga tillgången till projektmedel och svårigheterna med att dra en tydlig gräns för vad anslagsmedlen får användas till riskerar därför att skapa en ond cirkel av bidragsberoende och projekt som inte når sin fulla potential när myndigheterna inte kan eller vill avsätta tillräckligt med egna medel för att förvalta projektens resultat.

Detta är givetvis inte problem som uppstår för alla myndigheter eller för alla projekt, men det är något som styrmedlet inte kan förhindra. Därför gör Riksrevisionen bedömningen att det finns påtagliga hinder för att anslagsmedlen ska kunna användas effektivt.

6.3 Projektbidragen går till länsstyrelsernas grundläggande beredskapsarbete

Granskningen visar att länsstyrelsernas sammanhållna projekt har avhjälpt de problem som fanns när länsstyrelserna sökte medel från anslag 2:4 på samma sätt som de centrala myndigheterna.

Kravet på motfinansiering gör att MSB kan kontrollera hur fördelningen mellan olika finansieringskällor ser ut. Det finns inte längre någon risk för dubbelfinansiering eller okontrollerad undanträngning av den egna finansieringen. De sammanhållna projekten har förbättrat länsstyrelsernas möjligheter till ett långsiktigt arbete med beredskapsfrågor. Att projektperioderna numera är fyraåriga och att MSB inte avslår ansökningar har skapat trygghet och kontinuitet för länsstyrelserna. Det uppstår heller inga implementeringsproblem eftersom projekten redan är en del av den löpande verksamheten.

Detta har dock skett på bekostnad av de värden som angavs som viktiga när anslaget tillkom.

Gränsen mellan vad som ingår i länsstyrelsernas ordinarie verksamhet och vad som kan finansieras med anslag 2:4 har upplösts. Dessa anslagsmedel används idag till att delfinansiera uppgifter som, enligt ansvarsprincipen, borde finansieras inom länsstyrelsernas ordinarie verksamhet. Möjligheterna till en flexibel användning av anslagsmedlen har också minskat till följd av de långa projektperioderna som knutits till kommunöverenskommelserna.

Riksrevisionen gör bedömningen att anslagsmedlen i denna del används till verksamhet som regering och riksdag uttryckligen har uttalat att anslaget inte ska användas till.

6.4 Projektbidragen från anslag 2:4 kan användas mer effektivt

Riksrevisionen kan utifrån granskningen inte göra någon heltäckande bedömning av styrmedlets totala effekter för samhällets samlade beredskap. Men Riksrevisionen har kunnat konstatera att det finns brister i styrmedlets effektivitet. Riksrevisionens bedömning är att det finns anledning för regeringen att överväga hur anslaget ska få användas och att det finns en del justeringar som bör göras för att öka styrmedlets effektivitet om regeringen fortsatt vill använda anslaget för tillfälliga insatser för att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret.

6.4.1 Överväg vad anslaget ska användas till

Genomgången av länsstyrelsernas sammanhållna projekt väcker frågan om vad regeringen i grunden anser att anslaget ska användas till. Det var inte tänkt som en långsiktig finansieringslösning för myndigheternas grundläggande beredskapsarbete. Tvärtom.

Ur ett länsstyrelseperspektiv är lösningen också tveksam. Även om de sammanhållna projekten ger många fördelar jämfört med det tidigare bidragssystemet, så leder den omfattande bidragsfinansieringen av länsstyrelserna sammantaget till att de på ett övergripande plan får svårt att planera sin verksamhet på ett långsiktigt och effektivt sätt. Det strider också mot vedertagna principer för finansiering inom staten att på detta sätt finansiera stadigvarande verksamhet med inomstatliga bidrag.

De förslag som MSB har lämnat till regeringen på hur de vill göra om stödet till centrala myndigheter, och som redogjordes för i kapitel 2, tycks också ha stora likheter med länsstyrelsernas sammanhållna projekt. MSB vill göra om projektstöden till centrala myndigheter: från stöd till enskilda projekt till stöd till mer sammanhållna program. Det är tänkt att råda bot på de problem som MSB ser med dagens system, till exempel att verksamheten som finansieras med anslaget är svår att bedriva långsiktigt, att finansieringen är osäker från år till år och att det ibland saknas resurser för att omhänderta och implementera resultaten av projekten.

Regeringen behöver därför ta ställning till om anslaget fortsatt ska vara ett stöd till tillfälliga förstärkningsinsatser eller en mer långsiktig finansieringslösning för myndigheternas kontinuerliga utvecklingsarbete. Om myndigheterna saknar en mer grundläggande finansiering bör detta inte lösas med hjälp av projektbidrag.

6.4.2 Skapa en balans mellan olika finansieringskällor

Om regeringen fortsatt avser att använda anslaget till tillfälliga insatser för att stärka och utveckla samhällets samlade krisberedskap och det civila försvaret finns det anledning att se över hur man kan skapa balans mellan olika finansieringskällor.

Riksrevisionens bedömning är att det finns något paradoxalt med att låta ansvarsprincipen utgöra gränsen för vad anslagsmedlen får användas till. Hur MSB än förhåller sig till denna princip riskerar det att medföra negativa effekter för anslaget funktionalitet eller för krisberedskapssystemet i sin helhet. Om MSB gör en strikt tillämpning av principen kan anslaget bara finansiera verksamheter som ligger långt ifrån myndigheternas ordinarie verksamhet. Då är risken stor att viktiga uppgifter inte kommer att utföras alls och att de projekt som genomförs blir perifera och i värsta fall ovidkommande. Detta riskerar i sin tur att leda till att myndigheterna inte känner något ansvar för eller inte har något intresse av att finansiera förvaltningen av resultaten och att den förväntade nyttan av projekten därmed uteblir.

Om MSB istället helt bortser ifrån ansvarsprincipen är risken överhängande att anslaget används till uppgifter som egentligen borde finansieras av myndigheterna själva. Om anslaget på detta sätt blir en stor och relativt stabil inkomstkälla för myndigheterna är risken att de använder sina egna begränsade resurser till annan verksamhet. I ett sådant läge accentueras de problem som generellt sett finns med projektstyrning. Risken är till exempel stor för att det inte finns några resurser eller någon organisation som kan ta emot projekten och använda deras resultat. Verksamheten blir svår att planera och effekterna av negativa beslut på projektansökningarna blir mycket kännbara. Verksamheten blir också "snuttifierad" då den delas upp i mindre bitar som saknar en sammanhållande linjeverksamhet. Det blir överhuvudtaget en skör grund att långsiktigt bygga förmåga på.

I praktiken tycks den faktiska tillämpningen av principen röra sig mellan dessa ytterligheter. Såväl MSB som regeringen har medvetet strävat mot att använda anslagsmedlen till verksamhet som anses vara viktigt för samhällets samlade krisberedskap, men samtidigt hållit fast vid ansvarsprincipen. Granskningen visar också tecken på problem som kan tillskrivas såväl en strikt som en generös tolkning av principen. Riksrevisionens bedömning är därför att en striktare tillämpning av ansvarsprincipen skulle avhjälpa en viss typ av problem, men samtidigt förvärpa andra.

Att ställa krav på att myndigheterna ska kunna redovisa hur mycket egna resurser de lägger på beredskapsåtgärder är sannolikt en mer framkomlig väg. Även om det idag är svårt att uppskatta hur mycket resurser myndigheterna sammantaget lägger på arbetet med krisberedskap och civilt försvar borde det inte vara omöjligt att skapa en definition av vilka kostnader som ska räknas som utgifter för beredskapsåtgärder, motsvarande den som idag används när länsstyrelserna redovisar sin motfinansiering till MSB.

Om det på detta sätt skulle gå att kontrollera eller följa upp att alla myndigheter själva huvudsakligen finansierar de åtgärder som krävs för att upprätthålla och förbättra beredskapen, skulle mycket vara vunnet. Då skulle MSB fortsatt kunna satsa på projekt som bedöms vara av stor betydelse för samhällets samlade beredskap, samtidigt som det gick att säkerställa att de åtgärder som krävs för att upprätthålla och förbättra krisberedskapen huvudsakligen finansieras inom ramen för de ansvariga myndigheternas ordinarie verksamhet. De negativa aspekter som finns med projektstyrningen skulle sannolikt minska samtidigt som man skulle kunna bibehålla värdet av att kunna använda anslagsmedlen på ett flexibelt sätt till de områden där behoven bedöms vara som störst.

Om det vid införandet av ett krav på motfinansiering skulle visa sig att vissa myndigheter skulle stå utan egen finansiering för sitt arbete med krisberedskap och civilt försvar bör det inte lösas med hjälp av projektbidrag från anslag 2:4. Då behöver regeringen se över andra möjligheter till en långsiktig finansieringslösning för myndigheternas grundläggande beredskapsarbete.

6.4.3 Långsiktig uppföljning och utvärdering

Möjligheten till utvärdering och kontroll lyfts ofta fram som en fördel med projektstyrning. Detta är också en fördel som regeringen lyfte fram vid införandet av anslaget och något som företrädare för Justitiedepartementet fortsatt framhåller som en fördel med styrmedlet.

Riksrevisionen kan konstatera att mycket lite görs idag för att följa upp och utvärdera de projekt som genomförs med finansiering från anslag 2:4. Projektens slutrapporter är i stort sett den enda informationen som finns om projekten. Förvisso följs den mer generella utvecklingen av myndigheternas beredskapsförmåga genom deras risk- och sårbarhetsanalyser, men det saknas kunskap om vad som händer med projekten på länge sikt och hur de många projekten påverkar den generella utvecklingen av krisberedskapen.

Att systematiskt utvärdera projekten skulle ge mer kunskap om deras långsiktiga effekter och ge regeringen ett bättre underlag för att kontinuerligt följa upp hur styrmedlet fungerar och för att kunna ompröva användandet av anslaget.

6.4.4 Överväg en ändring av ersättningen för MSB:s utvecklingsprojekt

MSB har ett brett ansvar inom krisberedskap och civilt försvar. Enligt MSB:s instruktion har myndigheten bland annat ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning det inte är någon annan myndighet som har ansvaret.

Såväl MSB som anslag 2:4 har alltså till uppgift att se till att viktiga uppgifter inte faller mellan stolarna i ett i övrigt sektoriserat system. Det blir därför mycket svårt att dra en tydlig gräns för vilka aktiviteter hos MSB som anslaget kan finansiera. Detta är också en kritik som har framförts i en rad tidigare granskningar och studier.

Problemet blir också allvarigare för MSB:s projekt eftersom medel söks i konkurrens med andra myndigheter. Misstankar om att MSB inte hanterar interna och externa projekt likvärdigt riskerar att underminera förtroendet för MSB:s hantering av anslaget.

MSB arbetar nu med att harmonisera processen för ansökningar, granskning och bedömningar av egna projekt med den för övriga myndigheters projekt. Arbetet beräknas vara klart 2021. Men att harmonisera den interna och den externa fördelningsprocessen kan knappast lösa det grundläggande problemet – att det finns en inneboende svårighet att skilja mellan åtgärder som ska finansieras via myndighetens ordinarie anslag enligt ansvarsprincipen och sådant som kan finansieras med anslag 2:4.

Om regeringen anser att MSB är i behov av förstärkningsresurser måste riskerna med att ge MSB sådan finansiering på annat sätt ses som minimala. Risken för att medlen skulle användas för andra ändamål är i det närmaste obefintliga då krisberedskap och civilt försvar är MSB:s kärnuppgifter. MSB:s förmåga att utifrån sin centrala position i beredskapssystemet även fortsättningsvis kunna inrikta och prioritera sina åtgärder för att på bästa sätt stärka samhällets samlade krisberedskap borde inte heller vara beroende av i vilken form finansieringen ges.

Fördelarna med att ge förstärkningsmedel direkt till MSB skulle vara att den administration som är förknippad med projekthanteringen kunde avskaffas och att man kunde bli av med de nackdelar som finns med projektstyrning, till exempel av extensiv användning av konsulter, planeringssvårigheter och brister i kunskapsöverföring och implementering. Dessutom kunde legitimiteten för MSB:s prioriteringar och hantering av anslaget stärkas om myndigheten inte längre själv är en av bidragsmottagarna.

6.5 Rekommendationer

Riksrevisionens bedömning är att det finns anledning för regeringen att överväga vad anslaget ska användas till. Om regeringen fortsatt vill använda anslaget till tillfälliga särskilda satsningar för att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret ger Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Säkerställ att anslag 2:4 inte blir den huvudsakliga finansieringskällan genom att se till att myndigheternas egen finansiering av krisberedskap och civilt försvar följs upp. Om det visar sig att vissa myndigheter saknar egen finansiering för sitt grundläggande beredskapsarbete bör regeringen överväga andra finansieringslösningar för dessa.
- Ta ställning till om länsstyrelsernas stadigvarande verksamhet ska finansieras med projektbidrag från anslag 2:4.
- Ta ställning till om MSB även fortsättningsvis ska fördela projektmedel från anslag 2:4 till den egna verksamheten.

Riksrevisionen rekommenderar MSB att:

- utveckla uppföljningen av projekten i syfte att få en överblick över deras långsiktiga effekter för samhällets samlade beredskap.
- tydligare motivera och kommunicera skälen till sina beslut om tilldelningen av projektbidrag.

Referenslista

Litteratur

Länsstyrelsen Uppsala län, *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande*, Länsstyrelsen Uppsala län, 2019.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Intern fördelning av anslag 2:4 Krisberedskap, anslagspost 5*. Internrevisionen: granskningsrapport. Diariernr 2019-10491, MSB, 2020.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Anslag 2:4 Krisberedskap – Uppföljning 2019: Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020*, MSB, 2020.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Finansieringsprinciper – Anslag 2:4*, Ärendenr. 2019-09098, MSB, 2019.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Anslag 2:4 Krisberedskap – uppföljning 2018: Redovisning av uppdrag 1 i MSB:s regleringsbrev för 2019*, MSB, 2019.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Fördjupad uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap – Tema inriktning och samordning*. Forskning/studie: Crismart, Försvarshögskolan. MSB, 2018.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Anslag 2:4 Krisberedskap – uppföljning 2017: Redovisning av uppdrag 1 i MSB:s regleringsbrev för 2018*, MSB, 2018.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Utlysning länsstyrelser – Syfte, villkor, utgångspunkter och mål för länsstyrelsernas sammanhållna projekt 2019–2022*, bilaga 1, MSB, 2018.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Anslag 2:4 Krisberedskap – uppföljning 2016: Redovisning av uppdrag 15 i MSB:s regleringsbrev för 2017*, MSB, 2017.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2013 och inriktning 2015: Redovisning av uppdrag 28 i MSB regleringsbrev*, MSB, 2014.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, publikation 777, MSB, 2014.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Processbeskrivning för bidrag till statliga myndigheter från anslag 2:4 Krisberedskap*, dnr. 2012-5785, MSB, 2012.

Riksrevisionen, *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*. rapport 2015:18, Riksrevisionen, 2015.

Riksrevisionen, *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, rapport 2019:2, Riksrevisionen, 2019.

Statskontoret 2012:1 *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, rapport 2012:1, Statskontoret, 2012.

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

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Det civila försvarets utgångspunkter i krisberedskapen – en övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, FOI, 2017.

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Sektorsansvar – ansvarssystem eller semantik?*, FOI, 2017.

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Samhällets krisberedskap – en introduktion*, FOI, 2018.

Artiklar

Forssell, R., Fred, M., och Hall, P. (2013). "Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: en studie av Malmö stads projektverksamhet", *SJPA* 17 (2) 2013.

Utredningar

SOU 2019:7, *Skogsbränderna sommaren 2018*.

Riksdagstryck

Dir. 2019:98 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om civilt försvar* (Ju 2018:05).

Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull*.

Prop. 2008/09:140 *ett användbart försvar*, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292

Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015*, bet. 2014/15:FiU10, rskr. 2014/15:29.

Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*.

Regeringsbeslut Ju2015/00054/SSK. *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*.

Regeringsbeslut Ju2020/01362/SSK, Ju2020/01319SSK. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*.

Regeringsbeslut Ju2018/05301/SSK, Ju2018/01238SSK. *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*.

Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*.

Bilaga 1. Projekt som följts upp av RIR

Tabell 2 Projekt som Riksrevisionen har följt upp och deras självskattade resultat

Myndighet	Projekt	När mål	Resultat införlivats i ordinarie verksamhet
Livsmedelsverket	Nödvattenövning Stor stad	I mycket hög grad	Ja, det är redan införlivat
Arbetsförmedlingen	SOES 2016: Stärka resiliensen i betalningssystemet	I hög grad	Ja, men arbete återstår
Strålskyddsmyndigheten	Revidering och konsolidering av NESA	I hög grad	Ja, det är redan införlivat
FOI	EXPEDIA, medfinansiering av EU-projekt	I mycket hög grad	Ja, det är redan införlivat
Jordbruksverket	Myndighetsgemensam utvärdering	I mycket hög grad	Ja, men arbete återstår
Socialstyrelsen	Hälsa- och sjukvårdens planering vid höjd beredskap och krig	I hög grad	Ja, det är redan införlivat
MSB	Prioriterade områden och CBRNE-strategin	I hög grad	Ja, men arbete återstår
MSB	Kommunernas övningsverksamhet	I mycket hög grad	Ja, det är redan införlivat
MSB	Visualisering i WIS	I någon grad	Ja, men arbete återstår
MSB	Vidareutveckling av beredskapsplanering för det civila försvaret	I någon grad	Ja, men arbete återstår

Bilaga 2. Övriga aktörer som kan erhålla medel från anslag 2:4

Kommunerna

Kommuner får en årlig ersättning från anslaget för att stärka förmågan att hantera extraordinära händelser och upprätthålla en grundläggande förmåga till civilt försvar, i enlighet med LEH. Ersättningsnivåerna regleras i överenskommelser mellan MSB och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Kommunerna kan också ansöka om att få viss medfinansiering från anslaget för iordningställande och utveckling av ledningsplatser. År 2019 gick 35 procent av anslaget (472 miljoner kronor) till kommunerna.

Regionerna

Regioner får precis som kommunerna ersättning i enlighet med LEH och ersättningsnivån regleras i en överenskommelse mellan MSB och SKR.¹⁶⁷ Ersättningen ska bidra till att minska sårbarheten i regionernas verksamhet, stärka förmågan att hantera krissituationer i fred och öka förmågan till civilt försvar. Även regionerna kan ansöka om att få viss medfinansiering från anslaget för iordningställande och utveckling av ledningsplatser. År 2019 gick 5 procent av anslaget (69 miljoner kronor) till kommunerna.¹⁶⁸

Frivilliga försvarsorganisationer

Frivilliga försvarsorganisationer har möjlighet att ansöka om ersättning för uppdrag som syftar till att höja krisberedskapen i samhället och främja totalförsvaret. MSB lämnar i huvudsak uppdrag inom utbildning, rekrytering och försvarsupplysning, men också vissa uppdrag utifrån behov av att stärka förmågan inom civilt försvar. År 2019 gick 4 procent av anslaget (53 miljoner kronor) till frivilliga försvarsorganisationer.¹⁶⁹

Forskning

Aktörer så som universitet, högskolor och forskningsinstitut kan ansöka om forskningsfinansiering från anslaget. MSB fördelar forskningsmedel via tematiska utlysningar. Forskningen ska vara behovsriktad och möjlig att tillämpa i samhället. År 2019 gick 8 procent av anslaget (105 miljoner kronor) till forskning.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Se även 11 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹⁶⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *Anslag 2:4 Krisberedskap – Uppföljning 2019: Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020, 2020, s. 7.*

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Ibid.

Övrigt

Här återfinns finansiering av skyddsrum, ersättning till SOS Alarm Sverige AB och större nationella samverkansövningar som MSB hanterar enligt villkor i regleringsbrevet.¹⁷¹ År 2019 gick 12 procent av anslaget (160 miljoner kronor) till posten övrigt.

¹⁷¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *Anslag 2:4 Krisberedskap – Uppföljning 2019: Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2020, 2020*, s. 8.

Bilaga 3. MSB:s process för fördelning av medel till centrala myndigheter

MSB har inrättat en omfattande process med syftet att säkerställa att anslagsmedlen betalas ut till rätt projekt. Processen består av ett flertal steg som vi i korthet redogör för här.

Myndigheterna kan söka om medel från anslag 2:4 för projekt som sträcker sig upp till tre år. Sista ansökningdagen för 2020 var den 30 september. För att söka om medel fyller myndigheten i en standardiserad ansökningsmall. I ansökningsmallen ska myndigheten lämna ett antal uppgifter om det föreslagna projektet. Detta är några exempel:

- Motivera varför projektet ska finansieras med anslag 2:4 och inte i ordinarie verksamhet.
- Beskriv vilka effekter ni förväntar er att projektet ska generera.
- Beskriv det behov som ligger till grund för projektet.
- Vilka aktörer samverkar ni med i projektet och hur?
- Hur ska projektets resultat implementeras i den ordinarie verksamheten?

När projektansökningarna kommit in gör tjänstemän på MSB en första grovsällning av ansökningarna.¹⁷² De projekt som uppenbart inte handlar om krisberedskap, inte uppfyller grundläggande finansieringsvillkor eller inte motsvarar inriktningen för anslaget gallras bort. Den interna referensgruppen, som består av personer med expertkunskap inom sina respektive områden, tar sedan emot projektansökningarna för att göra en mer ingående bedömning.

Till stöd för bedömningen finns en bedömningsmall. Mallen innehåller bland annat stöd för hur granskarna ska göra sina bedömningar. Bedömningarna ska dokumenteras i mallen. Granskarna ska exempelvis ta ställning till huruvida behovet är relevant utifrån inriktningen och om myndigheten lyckats motivera varför projektet bör finansieras med 2:4-medel och inte inom myndighetens ordinarie verksamhet. Samtliga frågor har ett fast svarsalternativ men granskarna ombeds även att motivera sina svar. Slutligen görs en övergripande bedömning av om ansökan ska beviljas medel eller inte.

Om granskarna gör olika bedömningar av om ett projekt ska erhålla finansiering eller inte försöker de först lösa frågan internt mellan enheterna. Ibland kan lösningen vara enkel. Ett projekt kan anses vara relevant av flera granskare men kanske inte är möjligt att genomföra på grund av att det finns juridiska hinder.

¹⁷² Grovsällningen görs av de tjänstemän som arbetar med anslag 2:4 på MSB och de som har uppdrag som samordnare för samverkansområdena.

Lyckas inte enheterna att lösa frågan hissas den till avdelningscheferna och i ett sista steg till ledningsgruppen.¹⁷³

Eftersom resurserna är begränsade kan antalet ansökningar som uppfyller alla kriterier vara större än vad MSB har möjlighet att finansiera. Då krävs det att MSB gör prioriteringar mellan projekten. Företrädare för MSB uppger att de först från och med 2018 har behövt göra prioriteringar. Innan dess fick i princip alla projekt som uppfyllde kriterierna finansiering. Enligt uppgift från MSB görs det ingen prioritering mellan projekt från olika myndigheter eller sektorer. MSB utgår istället från expertgranskningarna och hur myndigheternas egna experter prioriterat och kommenterat ansökningarna.¹⁷⁴

När alla ansökningar är behandlade tar handläggarna fram ett preliminärt förslag. Myndigheterna meddelas sedan om vilka projekt som har blivit beviljade medel och vilka som inte har blivit beviljade medel.

¹⁷³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Processbeskrivning för bidrag till statliga myndigheter från anslag 2:4 Krisberedskap*. Dnr: 2012-5785, 2012 samt intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-06-10.

¹⁷⁴ Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-06-10.

Bilaga 4. MSB:s process för fördelning av medel till egna utvecklingsprojekt

MSB kan söka medel för projekt från anslag 2:4 enligt samma villkor som övriga centrala myndigheter. Hur mycket medel som ska användas till den egna myndighetens utvecklingsprojekt och till externa projekt beslutas i MSB:s verksamhetsplan¹⁷⁵.

MSB fördelar relativt stora summor till projekt där den egna myndigheten är projektägare. Under perioden 2016–2019 ökade dessutom MSB:s andel av den totala summan projektmedel från anslag 2:4 väsentligt.

Tabell 3 MSB:s egna utvecklingsprojekt, som andel av årets bidrag till centrala myndigheters utvecklingsprojekt.

	2016	2017	2018	2019
Årets bidrag ¹⁷⁶	323 429	363 168	322 109	299 254
MSB:s utvecklingsprojekt	54 895 (17 %)	68 370 (19 %)	103 270 (32 %)	102 151 (34 %)

Tilldelning av medel till interna respektive externa projekt har hittills skett i två olika spår. MSB fördelar medel till egna utvecklingsprojekt inom ramen för deras ordinarie planerings- och uppföljningsprocess. Varje avdelning äskar medel från anslaget genom att på rubriknivå redogöra för vilka satsningar man har behov av. Ledningsgruppen fattar sedan beslut om hur mycket medel som ska fördelas till respektive avdelning. Prioriteringar görs utifrån MSB:s planeringsanvisningar och "målsol" som också beaktar NRFB och inriktningen för anslag 2:4.

När varje avdelnings ram har bestämts ansöker berörda handläggare om medel i projektmallar som motsvarar de som används för centrala myndigheter. Även här ska till exempel den som ansöker motivera varför projektet ska finansieras med medel från anslaget i enlighet med finansieringsprinciperna.

När projektansökningarna har upprättats så granskas de mot inriktning och finansieringsprinciper av utsedda handläggare på de aktuella avdelningarna. Därefter beslutar avdelningschefen vilka projekt som ska finansieras av anslaget.

I projektansökan ska handläggaren ange om det finns kopplingar till andra projekt, interna eller externa. Planerings- och uppföljningsenheten stämmer av med den avdelning som hanterar de externa projekten, för att undvika att MSB genomför projekt som en annan myndighet redan gör eller för att koppla ihop olika projekt.

¹⁷⁵ Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-06-17.

¹⁷⁶ Bidrag till centrala myndigheter inklusive MSB:s utvecklingsprojekt.

Anslag 2:4 Krisberedskap är ett av regeringens främsta styrmedel för att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret. Riksrevisionen har granskat om det är ett effektivt sätt att stärka myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar.

Granskningen visar att det finns en stor risk för att projektbidragen går till verksamhet som egentligen borde finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie anslag. Detta gäller i synnerhet de projektmedel som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap betalar ut till den egna myndighetens utvecklingsprojekt. Projektbidragen riskerar därför att inte bli den förstärkning av krisberedskapen som det är tänkt.

Granskningen visar också att de problem som generellt följer med projektstyrning, till exempel att det inte alltid finns resurser att förvalta och ta hand om projektens resultat, förvärras när projektmedlen utgör en stor del av myndigheternas sammantagna finansiering. Detta riskerar att leda till att projektens avsedda effekter uteblir.

I rapporten konstateras även att projektbidragen, i den del som betalas ut till länsstyrelsernas sammanhållna projekt, används till verksamhet som regeringen uttryckligen har uttalat att anslaget inte ska användas till.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att säkerställa att anslag 2:4 inte blir den huvudsakliga finansieringskällan för myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar samt att ta ställning till om länsstyrelsernas stadigvarande verksamhet ska finansieras med projektbidrag från anslaget.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-588-6

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE