



2012:1

Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap





DATUM
2011-12-20
ERT DATUM
2011-06-30

DIARIENR
2011/186-5
ER BETECKNING
Fö2011/1085/SSK

Regeringen
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Regeringen gav den 30 juni 2011 Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Analysen skulle genomföras i enlighet med den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (2008:17).

Utöver vad som ingår i modellen för myndighetsanalyser fick Statskontoret även i uppdrag att dels granska hur MSB hanterar anslaget 2:4 Krisberedskap, dels analysera hur myndigheten har lyckats med att öka integrationen av beredskapen för nationella och internationella insatser.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (2012:1).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Jörgen Lindström, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Jörgen Lindström

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalyser	11
1.3	Analysen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	13
1.4	Rapportens disposition	14
2	Uppgifter, mål och resurser	15
2.1	Sammanfattande iakttagelser	15
2.2	Bildandet av MSB	15
2.3	MSB:s uppdrag	19
2.4	Målgrupper/intressenter	25
2.5	Resurser	27
3	Intern styrning och organisering	33
3.1	Sammanfattande iakttagelser	33
3.2	Myndighetens organisation	34
3.3	Några särskilda aspekter	44
3.4	MSB:s operationalisering av sitt uppdrag	49
4	Uppföljning och resultat	57
4.1	Sammanfattande iakttagelser	57
4.2	Något om myndighetens uppdrag i relation till uppföljning och resultat	58
4.3	MSB:s uppföljningssystem	59
4.4	MSB:s resultat	61
4.5	Resultat sett mot regeringens mål med bildandet av MSB	74
5	Några särskilda förhållanden	77
5.1	Uppdraget	77
5.2	Civilt försvar	78
5.3	Skapandet av <i>en</i> myndighet	79
5.4	Myndighetens organisation	82
5.5	Målgrupperna	84
5.6	Rakel	86

6	Anslag 2:4 Krisberedskap	89
6.1	Förutsättningar och användning	90
6.2	Fördelning och hantering av anslaget	93
6.3	Uppföljning och utvärdering	101
6.4	Diskussion och bedömning	101
7	Integration av nationella och internationella insatser	103
7.1	Bakgrund	103
7.2	MSB:s insatsverksamhet	104
7.3	MSB:s bild av integreringen	110
7.4	Diskussion	113
8	Viktiga frågor för framtiden	117
8.1	Ökat fokus på civilt försvar	117
8.2	Bättre dialog om särskilda uppdrag	118
8.3	Organisatorisk utveckling för bättre intern samordning	118
8.4	Fortsatt arbete för att ytterligare etablera gemensam organisationskultur	118
8.5	Tydliggörande av resultat och kostnadseffektivitet	119
8.6	Rakel – ett viktigt sakområde	120
8.7	Utvecklad hantering av anslag 2:4	120
8.8	Ökad flexibilitet i finansieringen av den internationella insatsverksamheten	121
	Referenser	123

Bilagor

1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	129
2	Exempel på intervjumall	131

Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att genomföra en myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Analysen har genomförts i enlighet med den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret tagit fram. Utöver vad som ingår i modellen ska Statskontoret enligt uppdraget dels göra en bedömning av hur MSB hanterar medel från anslaget 2:4 *Krisberedskap*, dels bedöma hur myndigheten har lyckats med att öka integrationen av beredskapen för nationella och internationella insatser.

Uppdrag och resurser

MSB bildades den 1 januari 2009 ur tre tidigare myndigheter (Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar). Det är således en ung myndighet. Dess övergripande uppdrag är att ansvara för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller kris. I dessa formuleringar finns ett uppdrag som är brett och mångfasetterat, mycket samverkansorienterat och vänder sig till många olika målgrupper.

MSB hade under år 2010 cirka 850 anställda, lokaliserade på i huvudsak fyra orter. Verksamhetsintäkterna uppgick till närmare 1,7 miljarder kronor. Majoriteten av detta är anslagsmedel men en knapp tredjedel är också avgiftsintäkter. Vidare transfererar myndigheten årligen runt 1,2 miljarder kronor till andra aktörer.

Stort behov av intern samordning

MSB har en processororienterad eller skedesindelad organisation för kärnverksamheten med fyra avdelningar för förebyggande, förberedande, hanterande respektive lärande verksamhet. Myndigheten har dessutom en avdelning för verksamhetsstöd och en myndighetsledning med tillhörande så kallad strategisk ledningsfunktion. Det finns av flera skäl ett stort behov av intern samordning inom myndigheten. Att få denna att fungera så effektivt som möjligt ser Statskontoret som en viktig fråga för framtiden och det kan finnas anledning för MSB att överväga vissa förändringar i organisationen i detta syfte.

Utvecklad uppföljning och resultatredovisning

MSB har ett brett och i många stycken svårvärderat uppdrag. Statskontoret anser att de principer myndigheten använder för att bryta ned och konkretisera uppdraget är adekvata och tilltalande. Samtidigt konstaterar vi att de olika typer av mål som myndigheten använder i sin verksamhetsplanering endast i undantagsfall är möjliga att gradera på någon typ av skala. Det blir därför svårt att diskutera myndighetens måluppfyllnad. Utformningen av målen påverkar också möjligheterna att få en uppfattning om verksamheten är kostnadseffektiv. Statskontoret konstaterar härvidlag att myndigheten inte för några resonemang om kostnadseffektivitet i varken årsredovisningen eller i enskilda redovisningar av olika delverksamheter. Statskontoret skulle därför välkomna ett större inslag av på detta sätt mätbara mål, liksom en starkare koppling mellan satta mål och uppnådda resultat i myndighetens egen redovisning.

På god väg uppfylla regeringens mål med bildandet

Regeringens mål med bildandet av MSB var av såväl rationaliserings- som verksamhetskaraktär. Mot bakgrund av MSB:s svårvärderade uppdrag och myndighetens sätt att redovisa resultat har det inte varit möjligt för Statskontoret att leda några direkta synergieffekter i bevis. Vi har dock intervjuat ett tjugotal personer som representerar olika aktörer inom några av MSB:s viktigaste målgrupper och den samlade bilden från dessa intervjuer indikerar att myndigheten i alla fall är på god väg. Vad gäller rationaliseringseffekterna är dessa formellt realiserade genom att MSB fick 150 miljoner kronor mindre i ramanslag än de tidigare myndigheterna. Det har dock skett en hel del andra anslagsförskjutningar, något som försvårar jämförelsen. Statskontoret konstaterar också att myndighetens lokalkostnader har minskat med närmare 30 miljoner kronor. En jämförelse av personalens kompetens innan och efter bildandet av MSB, tyder på att kärnverksamheten har ökat i omfattning samtidigt som andelen stödverksamhet har minskat.

Civilt försvar och Rakel – två viktiga områden för framtiden

I portalparagrafen i MSB:s instruktion anges de tre områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Det senare området har dock ägnats mycket liten uppmärksamhet under en följd av år, inte bara inom MSB utan i hela samhället. MSB har själv pekat på utvecklingsbehov inom detta område och vi vill till dessa också lägga att

MSB:s roll och uppdrag behöver tydliggöras. Frågan aktualiseras inte minst av den pågående utveckling som sker inom det militära försvaret.

MSB:s i ekonomiska termer enskilt största delverksamhet är Rakel, det nationella kommunikationssystemet för samverkan och ledning. MSB svarar här för utbyggnad, drift, förvaltning och utveckling av systemet, samt för att marknadsföra Rakel, sälja abonnemang och ansluta kunder. Rakelverksamheten är också den verksamhet som myndigheten i sin riskanalys ger det högsta riskvärdet, bland annat eftersom man anser att nuvarande finansieringsmodell innebär en underfinansiering på sikt. Med tanke på den ekonomiska omfattningen av verksamheten och den höga identifierade risken anser Statskontoret att myndigheten snarast bör vidta åtgärder för att säkra stabiliteten. Det kan också finnas behov av åtgärder som ligger utanför myndighetens eget mandat och regeringen bör då överväga att agera.

Hanteringen av anslag 2:4 behöver utvecklas

Vad gäller MSB:s hantering av medlen inom anslag 2:4 konstaterar Statskontoret inledningsvis att det handlar om stora belopp som myndigheten har relativt stora möjligheter att själv fördela till olika typer av ändamål. Det har dock hittills saknats en särskild process för att väga dessa olika användningar mot varandra och fördelningen har till stor del baserats på tidigare års fördelning. Enligt uppgift från MSB pågår nu utveckling av en process där dessa olika användningar mer ska prövas mot varandra. Statskontoret ser det som mycket angeläget att en sådan process kommer på plats, särskilt med tanke på de stora summor det rör sig om. Idag saknas också kriterier och indikatorer för att mer precist mäta vilken effekt tilldelade medel har på krisberedskapen. Även avseende detta ser Statskontoret det som angeläget att en utveckling sker, inte minst för att skapa ett kunskapsunderlag som kan användas i fördelningsprocessen.

Integrering av beredskapen för nationella och internationella insatser

Statskontoret har också haft i uppdrag att bedöma hur MSB har lyckats öka integrationen av beredskapen för nationella och internationella insatser. Här konstaterar vi att detta är en levande fråga inom myndigheten, att flera steg tagits men att arbete kvarstår. MSB bedriver sin

insatsverksamhet i samma kontext som den så kallade samordningsverksamheten och myndigheten talar själv mer om integrering i detta vidare sammanhang. Även Statskontoret ser det vidare sammanhanget som mer intressant och vi menar att möjliga synergier och rationaliseringar kan utebli om fokus begränsas till insatsverksamheten.

Vad gäller denna fråga om integrering noterar vi också att myndigheten enligt sitt regleringsbrev ska använda 115 miljoner kronor för finansiering av beredskap och indirekta kostnader för biståndsinsatser. Eftersom detta är biståndsmedel är de förknippade med särskilda redovisningskrav. En större flexibilitet i villkoret avseende beloppets storlek skulle dock kunna underlätta myndighetens integreringsarbete och därmed möjliggöra ytterligare synergier eller rationaliseringar.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps verksamhet. Analysen ska utföras i enlighet med den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret tagit fram.¹ Utöver vad som ingår i modellen ska Statskontoret enligt uppdraget granska och bedöma hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) dels inriktar och fördelar och följer upp utbetalningar av medel från anslaget 2:4 *Krisberedskap*, dels hanterar detta anslag internt. Statskontoret ska även göra en analys och bedömning av hur MSB har lyckats med att öka integrationen, i relevanta delar, av beredskapen för nationella och internationella insatser utifrån målen i myndighetens regleringsbrev. Regeringens uppdrag till Statskontoret återfinns i sin helhet i bilaga 1.

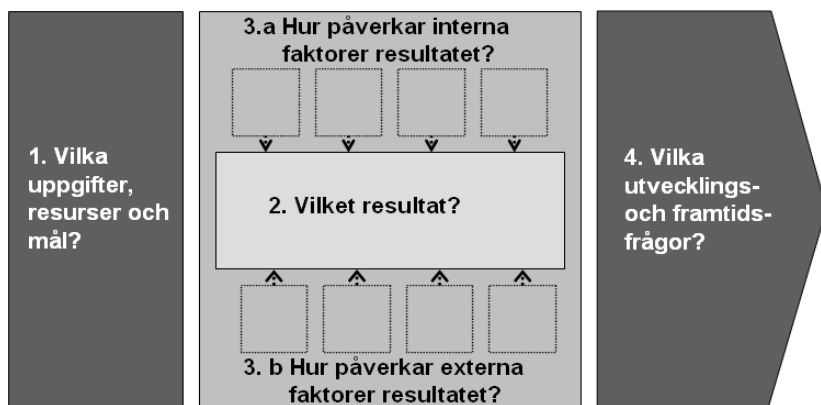
1.2 Modellen för myndighetsanalyser

En myndighetsanalys är en bred och översiktlig analys av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Syftet med analysen är att den ska kunna utgöra ett underlag i dialogen mellan regeringen och myndigheten samt att den ska kunna tjäna som underlag för vidare eller djupare utredningar och utvärderingar. Myndighetsanalysen genererar i normalfallet inte några färdiga, resursberäknade och konsekvensbeskrivna förändringsförslag. Den är normalt inte heller så omfattande att den kan utgöra underlag för mer genomgripande omprövningar av en myndighets uppdrag eller resurssituation.

Modellen för myndighetsanalyser är uppbyggd kring fyra obligatoriska moment (se figur 1). Analysen i respektive moment bygger till stor del på vad som framkommit i tidigare moment. Arbetet är dock inte rent sekventiellt utan sker i viss utsträckning i flera moment parallellt.

¹ Modellen redovisas i Statskontoret (2008), *Modell för myndighetsanalyser*, Statskontoret 2008:17.

Figur 1: De fyra analysmomenten i modellen för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret (2008), Modell för myndighetsanalyser, Statskontoret 2008:17

I det inledande momentet studeras myndighetens uppdrag och mål. Detta görs primärt utifrån dess instruktion och de regleringsbrev som regeringen utfärdar. Om myndigheten får uppgifter också i andra former, tas detta upp till behandling. I det här momentet studeras även vilka resurser myndigheten har till sitt förfogande.

I det andra momentet behandlas myndighetens resultat sett i relation till de uppgifter och mål som har ställts upp för myndigheten. Här ingår också en analys av hur myndigheten arbetar för att hantera de mål och krav som ställs: Hur sker operationalisering och prioritering av uppställda mål och hur följs verksamheten upp?

I det tredje analysmomentet behandlas faktorer som är av betydelse för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara såväl interna som externa. Interna faktorer är till exempel ledning, styrning, finansiell redovisning, verksamhetsutveckling eller samverkansformer. Externa faktorer är till exempel statsmakternas styrning, andra aktörer eller olika faktorer i omvärlden.

I det fjärde och sista momentet görs sedan en sammanfattande bedömning utifrån analysen i de tidigare momenten. Syftet är att identifiera de områden som är av särskild vikt för att myndigheten i framtiden ska kunna fullgöra sitt uppdrag och nå sina mål.

1.3 Analysen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

1.3.1 Bakgrunden till uppdraget

I uppdraget till Statskontoret anger regeringen att redan befintliga underlag behöver kompletteras med en djupare analys av MSB för att bredda regeringens bedömningsunderlag i syfte att utveckla styrningen av myndigheten. MSB är en ung myndighet, och i våra muntliga kontakter med företrädare för Försvarsdepartementet har även framkommit att Regeringskansliet önskar ett underlag för att säkerställa att etablerandet av organisationen och den fortsatta verksamheten går bra.

1.3.2 Genomförande och avgränsningar

Myndighetsanalysen av MSB grundar sig till stor del på skriftliga källor. Till dessa räknas myndighetsexterna dokument som regleringsbrev, budgetpropositioner och tidigare utredningar men också en serie dokument av olika slag från myndigheten. De senare är såväl externt riktade dokument, till exempel årsredovisningar och budgetunderlag, som mer interna, till exempel verksamhetsplan och arbetsordning.

Vi har också intervjuat representanter för MSB, Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet samt aktörer ur ett flertal av MSB:s målgrupper (kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter). De flesta intervjuerna med de senare har skett via telefon och efter en relativt strikt mall. En lista över samtliga intervjuer finns i rapportens referenslista och ett exempel på intervjumall finns i bilaga 2. Urvalet av representanter för kommuner och landsting har gjorts med hjälp av Sveriges Kommuner och Landsting. De länsstyrelser som vi kontaktat är valda med hjälp av Försvarsdirektörernas förening. De representanter för centrala myndigheter vi talat med är valda så att alla så kallade samverkansområden är representerade utom det för geogra-

fiskt områdesansvar som primärt består av länsstyrelser. Syftet har också varit att nå en spridning över olika sektorer i samhället.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. MSB har också getts möjlighet att ta del av och lämna kommentarer på ett utkast till rapport.

Projektet har genomförts av en projektgrupp bestående av Kristina Eriksson, Tove Lindström (praktikant) och Jörgen Lindström (projektledare).

1.4 Rapportens disposition

Rapportens disposition följer i hög grad utformningen av modellen för myndighetsanalyser. I *kapitel 2* beskriver vi sålunda bildandet av MSB samt vilka uppdrag, mål och resurser myndigheten har.

I *kapitel 3* beskrivs hur MSB har tolkat och operationaliserat sitt uppdrag samt hur myndigheten styr och organiserar sin verksamhet.

I *kapitel 4* beskrivs hur MSB följer upp och redovisar sin verksamhet. Här behandlas också myndighetens resultat.

I *kapitel 5* beskrivs och diskuteras de interna och externa förhållanden som vi har bedömt vara av särskild betydelse för MSB:s möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

I *kapitlen 6* respektive *7* behandlar vi de två tilläggsuppgifter som regeringen särskilt pekar på i uppdraget till Statskontoret, det vill säga MSB:s hantering av anslaget 2:4 samt frågan om integrering av beredskapen för nationella och internationella insatser.

I *kapitel 8* gör vi sedan en bedömning av vilka frågor som är av störst vikt för framtiden. Denna bedömning görs utifrån beskrivning och analys i tidigare kapitel.

2 Uppgifter, mål och resurser

I detta kapitel beskrivs såväl bildandet av MSB som dess uppgifter, mål och resurser. Inledningsvis sammanfattar vi dock våra iakttagelser i ett avsnitt.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

MSB etablerades den 1 januari 2009, samtidigt som de tre tidigare myndigheterna Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar lades ned. Den nya myndigheten har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. I dessa och andra formuleringar i myndighetens instruktion ligger ett uppdrag med mycket stor spännvidd; från operativa till analyserande uppgifter och från tillsynsverksamhet till stödjande verksamhet. Myndigheten har uppgifter i hela hotskalan från vardagsolyckan till kriget, relativt konkreta uppdrag blandas med mer övergripande formuleringar, och man har uppgifter av såväl sakområdes- som processkaraktär. MSB har också ett flertal, till del relativt olikartade, målgrupper. Här finns till exempel kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter men också bland annat enskilda medborgare, företag som bedriver verksamhet inom samhällsviktiga områden, svenska frivilligorganisationer och internationella organisationer av olika slag.

MSB hade under år 2010 intäkter på närmare 1,7 miljarder kronor. Huvuddelen av dessa medel kommer från anslag av olika slag men en icke ringa del är också avgifter, primärt från myndighetens så kallade Rakel-verksamhet och internationella insatsverksamhet. Ett av skälen bakom bildandet av MSB var att uppnå vissa rationaliseringseffekter och myndigheten fick också ett ramanslag som var 150 miljoner kronor lägre än de tre tidigare myndigheternas sammantagna ramanslag.

2.2 Bildandet av MSB

MSB etablerades den 1 januari 2009 och är alltså en ung myndighet. Samtidigt som MSB bildades lades de tidigare myndigheterna Statens

räddningsverk (SRV), Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) ned. I detta avsnitt beskriver vi bakgrunden till beslutet att bilda MSB, vilka effekter som eftersträvades, och något om de utgångspunkter som gällde för bildandet.

2.2.1 Bakgrund till bildandet av MSB

Vid halvårsskiftet 2002 lades dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap ner. Samtidigt inrättade regeringen en ny myndighet med samordnande planeringsuppgifter avseende beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap. Den nya myndigheten fick namnet Krisberedskapsmyndigheten (KBM). KBM skulle på olika sätt verka stödande för övriga aktörer i krisberedskapssystemet. Regeringen angav dock tydligt att den så kallade ansvarsprincipen fortsatt skulle gälla inom det svenska krisberedskapssystemet, det vill säga att varje myndighet har ansvar för sitt verksamhetsområde i hela hotskalan från normal fredsverksamhet till krigets krav. KBM skulle därmed inte ta över några uppgifter från någon annan i händelse av en kris. Regeringen sade också uttryckligen att verksamhetsområdet skydd mot olyckor inte skulle omfattas av myndighetens uppgifter.² Det senare var och förblev SRV:s ansvar.

Såväl Förvarsberedningen som regeringen konstaterade dock några år senare att förutsättningarna för krisberedskapen ändrats och att gränsen mellan allvarliga olyckor och extraordinära händelser blivit allt mer diffus. Regeringen ansåg också att både den nationella samordningen vid en kris och insatser för att kunna bistå den lokala och regionala nivån, behövde utvecklas. Av dessa skäl ansåg regeringen att mycket talade för en sammanläggning av KBM och SRV. Från rationaliserings- och synergisynpunkt borde också enligt regeringen de frågor som SPF ansvarade för, ingå i en översyn av myndighetsstrukturen.³

Regeringen tillsatte därför en utredning med uppdraget att genomföra en översyn av verksamheterna vid SRV, KBM och SPF i syfte att lämna förslag till en preciserad uppgifts-, ansvars- och resursfördelning. Syftet var att lägga samman relevanta delar av myndigheterna till en

² Prop. 2001/02:158, *Samhällets säkerhet och beredskap*

³ Prop. 2005/06:133, *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*, samt Förvarsberedningen (2006), *En strategi för Sveriges säkerhet*, Ds 2006:1

myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet. Den nya myndigheten skulle enligt direktiven till utredningen ha uppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar samt kunna hantera uppgifter före, under och efter en kris. Den skulle vara både förberedande och operativ samt bli en naturlig kontaktpunkt nationellt och internationellt inom området krisberedskap. Regeringen betonade i utredningens direktiv än en gång att ansvarsprincipen var rådande.⁴

Utredningen presenterade sitt betänkande i maj 2007. I detta föreslog den dels en striktare tillämpning av ansvarsprincipen, dels en tydligare tvärsektoriell samordning i såväl förberedelser inför möjliga kriser som i hanterandet av dem. Utredningen föreslog även inrättandet av en ny myndighet, vilket också blev regeringens linje.⁵

2.2.2 Regeringens mål med bildandet

I den proposition som låg till grund för bildandet av MSB pekade regeringen på behovet av en sammanhållande kraft som kunde driva på utvecklingen av samhällets krisberedskap och fungera som stöd till ansvariga samhällsaktörer. Regeringen ansåg att krisberedskap och hantering av kriser ofta fungerade bra på den lokala och regionala nivån samt inom enskilda samhällssektorer. Däremot behövde den nationella samordningen utvecklas, bland annat för att kunna bistå den lokala och regionala nivån på ett bra sätt.⁶

Regeringen bedömde att effekterna av den nya myndighetens verksamhet borde bli tydliga på alla nivåer i samhället. För kommuner och landsting skulle det bland annat handla om myndighetens stöd avseende utveckling av stabsmetodik, teknisk ledningsförmåga, övningar, och metodstöd för utveckling av planer och handlingsprogram. För länsstyrelsernas del förväntade sig regeringen att effekterna främst skulle märkas avseende samordningen av deras uppföljande roll. Effekterna

⁴ Direktiv 2006:80, *Översyn av Statens räddningsverk, och Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar för att skapa en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet*

⁵ SOU 2007:31, *Alltid redo – en ny myndighet mot olyckor och kriser*, Betänkande av utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap, samt Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*

⁶ Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*

för övriga centrala myndigheter bedömdes främst handla om att samverkan och samordning inom olika forum kunde ske mer integrerat.

Utöver dessa olika typer av synergier angav regeringen också att den nya myndighetens förvaltningskostnader borde kunna bli 150 miljoner kronor lägre än motsvarande kostnader för de tre tidigare myndigheterna sammantaget. Besparingarna avsåg rationaliseringsvinster, huvudsakligen avseende administration och lokaler.

2.2.3 Några utgångspunkter vid bildandet

Den organisationskommitté (MSB-kommittén) som förberedde bildandet av MSB arbetade efter ett antal utgångspunkter. Av kommitténs direktiv framgick bland annat att den nya myndighetens ledning skulle vara placerad i Stockholmsområdet, att omfattningen på verksamheten i Karlstad i huvudsak skulle behållas, samt att utbildningsverksamhet skulle behållas vid två av de fyra orter där SRV bedrev utbildning (Revinge och Sandö).⁷

Utöver detta betonade kommittén i sin slutrapport att den i utformningen av den nya organisationen hade strävat efter att främja samarbetet mellan olika kulturer. Det var, sade kommittén, aldrig aktuellt att bygga på en befintlig organisation eller helt enkelt foga ihop befintliga myndigheter.⁸ Att det var frågan om att bilda en *ny* myndighet som behövde skapa en ny myndighetskultur betonades för övrigt redan i den utredning som föregick regeringens beslut om bildandet av MSB.⁹

Dessa utgångspunkter ledde, tillsammans med de mål som fanns med bildandet av myndigheten, till ett antal konsekvenser. Ett exempel är att antalet verksamhetsorter minskades. MSB-kommittén påpekade också att dimensioneringen av personal och valet av verksamhetsorter hade en stark påverkan på bemanningsarbetet. Verksamheter flyttades mellan orter och detta påverkade enligt kommittén möjligheterna att få rätt kompetens.¹⁰

⁷ Direktiv 2008:27, *En ny myndighet med ansvar för frågor om samhällets krisberedskap och säkerhet*

⁸ MSB-kommittén (2008), *Slutrapport m.m.*, Fö 2008/03/2008/255

⁹ SOU 2007:31, *Alltid redo – en ny myndighet mot olyckor och kriser*, Betänkande av utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap

¹⁰ MSB-kommittén (2008), *Slutrapport m.m.*, Fö 2008/03/2008/255

2.3 MSB:s uppdrag

Vi beskriver i detta avsnitt MSB:s uppdrag som det kommer till uttryck i myndighetens instruktion och regleringsbrev. Även om vi inte listar MSB:s alla uppgifter så har texten en uppräknande karaktär. Vårt syfte med detta är att illustrera bredden i och karaktären på myndighetens uppgifter.

MSB får också många uppdrag vid sidan av instruktion och regleringsbrev. Detta behandlas särskilt nedan. Vi lyfter också fram några iakttagelser avseende MSB:s uppdrag.

2.3.1 Instruktion

MSB har enligt portalparagrafen i sin instruktion ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. Uppdraget beskrivs sedan utförligare i en serie paragrafer under sju olika rubriker.¹¹

Förebyggande och förberedande arbete

MSB ska bland annat i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera särskilt allvarliga sårbarheter, hot och risker i samhället. Myndigheten ska även tillsammans med ansvariga myndigheter genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Resultatet av detta arbete ska rapporteras till regeringen.

MSB har också en rad andra uppgifter som gäller förebyggande och förberedande arbete. Bland annat ska myndigheten samordna och utveckla verksamheten inom räddningstjänsten, verka för att förebyggande åtgärder mot naturolyckor vidtas, utveckla och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera oönskade händelser där farliga ämnen ingår, och se till att utbildning inom krisberedskapsområdet tillhandahålls.

¹¹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Samordning och stöd vid olyckor och kriser

MSB har huvudsakligen tre olika uppgifter som gäller samordning och stöd vid olyckor och kriser. För det första ska myndigheten ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. MSB ska för det andra kunna medverka med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet och får också delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder. För det tredje ska MSB ansvara för de uppgifter som Sverige har enligt Europeiska gemenskapens civilskyddsmekanism. MSB ska samordna det nationella arbetet med att bygga upp och upprätthålla en insatsberedskap enligt denna mekanism.

Uppföljning, utvärdering och lärande

MSB har i uppgift att såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskapen. Myndigheten ska även kunna göra en samlad bedömning av olycksutvecklingen och det säkerhetsarbete som är kopplat till denna samt se till att erfarenheter tas till vara från inträffade olyckor och kriser.

Informationssäkerhet

Inom området informationssäkerhet ska MSB stödja och samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet samt analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området. MSB ska även svara för att Sverige har en nationell funktion med uppgift att stödja samhället i arbetet med att förebygga och hantera IT-incidenter.

Forskning och utveckling

MSB ska beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och utvecklingsarbete för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

Civilt försvar

MSB ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser samt se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

Särskilda uppgifter

Under denna rubrik i instruktionen ges MSB ett antal ytterligare uppgifter. Bland annat kan nämnas att myndigheten på regeringens uppdrag ska kunna stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av en större katastrof utomlands, att den tillsammans med andra berörda aktörer ska verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap, totalförsvaret och säkerhetspolitik, att den ska stödja medieföretagens beredskapsplanering, och att den ska införa, förvalta och utveckla radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (Rakel-systemet).

2.3.2 Regleringsbrev

De tre regleringsbrev som har utfärdats för MSB sedan myndigheten bildades har relativt stora likheter med varandra. Samtliga inleds med tre mål med tillhörande återrapporteringskrav:

- MSB ska i relevanta delar öka integrationen av beredskapen för nationella och internationella insatser. Som återrapportering ska myndigheten beskriva hur beredskapen har förändrats och vilka kostnads- och verksamhetsmässiga effekter som arbetet lett till.
- MSB ska kunna genomföra och stödja nationella och internationella räddnings- och katastrofinsatser samt stödja internationella insatser inom civil konflikthantering och andra biståndsinsatser. I en separat årlig rapport ska myndigheten till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisa en sammanfattande analys av omfattning, inriktning och finansiering av under året genomförda insatser. Också insatsernas resultat ska analyseras.
- MSB ska verka för att aktuella organisationer ansluter sig till det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel samt kvartalsvis till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisa hur anslutningen utvecklas.

Ytterligare en uppgift som varit återkommande i de tre regleringsbrev är att myndigheten genom resultatindikatorer, kvalitativa enkäter, nyckeltal eller på annat sätt ska visa om dess verksamhet bedrivits effektivt och med god hushållning.

Dessutom har de tre regleringsbrev alla innehållit ett tiotal mer preciserade uppdrag med tillhörande åiterrapporteringskrav. De flesta av dessa har bytts ut mellan åren. I regleringsbrevet för år 2010 avsåg dessa uppdrag bland annat att ansvara för informationsbanken över M/S Estonias förlisning, att i samverkan med Kustbevakningen och Sjöfartsverket genomföra en översyn av RITS (Räddningstjänst till sjöss), att i samråd med Socialstyrelsen och Boverket föreslå lämpliga krav på brandskydd för nya boendeformer för äldre, att redovisa vilka åtgärder som vidtagits tillsammans med Försvarsmakten för att se över möjligheterna att utveckla logistiksamarbetet myndigheterna emellan, och att i samverkan med berörda svenska och nordiska myndigheter lämna förslag till åtgärder i syfte att ytterligare fördjupa det nordiska samarbetet.

2.3.3 Övriga uppdrag

Vid sidan av de uppgifter som MSB ges i instruktion och regleringsbrev har myndigheten fått en mängd andra uppdrag i särskilda regeringsbeslut. I ett underlag från Försvarsdepartementet som delgetts Statskontoret anges 22 uppdrag från april 2010 och framåt.¹² Som skäl för mängden uppdrag anges från Försvarsdepartementets sida följande:

- MSB är en ung myndighet vars uppdrag är omfattande och åtminstone i delar väldigt övergripande beskrivet. Att ge kompletterande uppdrag till myndigheten blir därför ett sätt för regeringen att visa vilka prioriteringar den anser ska göras och i vilken riktning myndigheten ska gå.
- Det ligger olika signaleffekter i att regeringen ger MSB särskilda uppdrag. Dels kan regeringen genom detta ytterligare betona MSB:s samordnande roll, dels kan det vara en styrka för MSB att i samverkan med andra ha ett explicit regeringsuppdrag i ryggen.
- Det har de senare åren kommit bland annat en skrivelse om samhällets krisberedskap och gjorts en översyn av reformen skydd mot

¹² Underlag i e-brev till Statskontoret 2011-09-08

olyckor.¹³ Dessa har genererat ett behov av åtgärder och uppföljningar av olika slag.

- MSB har fått nytt ansvar inom områdena CBRN¹⁴ och informationssäkerhet och detta har krävt inriktningar och preciseringar, vilket bland annat tagit sig uttryck i form av särskilda uppdrag.

2.3.4 Några kommentarer till MSB:s uppdrag

MSB:s uppdrag i relation till de tre tidigare myndigheternas uppdrag

MSB bildades ur de tre tidigare myndigheterna KBM, SRV och SPF. Av våra intervjuer att döma tog MSB i princip över de tre tidigare myndigheternas sammantagna uppdrag. Det finns några mindre undantag (som vi inte har fördjupat oss i) men också ett undantag av större betydelse. MSB gavs ett samordningsansvar som av våra intervjuer att döma var väsentligt större än det som KBM tidigare hade. Detta ansvar lades på den nya myndigheten samtidigt som också ansvarsprincipen utvecklades eller förtydligades så att den förutom att en aktör har ansvar för sitt eget verksamhetsområde också i en kris, även inkluderade ett ansvar för aktören att samverka med andra.¹⁵

Risk för otydlighet

Som framgått ovan har MSB enligt sin instruktion ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, *i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret* (vår kursivering). Detta ger till viss del MSB:s uppdrag karaktären av en odefinierad restpost, snarare än att det är en tydlig beskrivning av vad som ingår i myndighetens ansvar. Vi konstaterar visserligen att uppdraget beskrivs utförligare i de följande paragraferna i instruktionen. Dessutom kan formuleringen ses som ett tydliggörande av att ansvarsprincipen gäller: alla myndigheter har ansvar för sitt område även i ett krisläge och det faktum att MSB har ansvar för vissa områden fråntar inte andra myndigheter deras ansvar.

¹³ Regeringen (2010), *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, Regeringens skrivelse 2009/10:124, respektive Försvarsdepartementet (2009), *Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling*, Ds 2009:47

¹⁴ CBRN står för kemiska, biologiska, radioaktiva och nukleära ämnen/händelser.

¹⁵ Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. Propositionen talar om ett förtydligande av ansvarsprincipen medan det i våra intervjuer betydligt oftare beskrivs som en utveckling i meningen utvidgning.

Trots detta finns enligt vår mening en viss risk att formuleringen skapar otydlighet både för andra aktörer och för myndigheten MSB i att avgöra var gränserna för dess uppdrag går. Detta särskilt som ansvarsprincipen alltså utvecklades eller förtydligades i samband med MSB:s bildande. (Det går till exempel inte att säga att samordningen är MSB:s ansvar eftersom alla redan är skyldiga att samverka.)

Uppdrag av olika karaktär

MSB har alltså många olika uppdrag och uppgifter. Det är också en stor spännvidd i typen av uppgifter, från operativa till analyserande uppgifter och från tillsynsverksamhet till stödjande verksamhet. Myndigheten har uppgifter i hela hotskalan från vardagsolyckan till kriget. Relativt konkreta uppdrag blandas med mer övergripande, och man har uppgifter av såväl sakområdes- som processkaraktär.

Många uppdrag vid sidan av instruktion och regleringsbrev

Vi har ovan konstaterat att MSB får många uppdrag i särskilda regeringsbeslut vid sidan om de uppdrag myndigheten tilldelas i instruktion och regleringsbrev. Såväl företrädare för Försvarsdepartementet som myndigheten har i våra intervjuer delat uppfattningen att antalet uppdrag är stort. Flera företrädare för MSB som vi intervjuat menar att antalet uppdrag genererar vissa prioriteringsproblem och att de resurser som finns för egeninitierade arbeten i enlighet med mer övergripande inriktningar i till exempel instruktionen minskar med ett ökat antal regeringsuppdrag. En annan sida av saken är dock, också enligt våra intervjuer, att MSB ibland behöver dessa uppdrag för att få tillräckligt genomslag hos andra aktörer och att uppdragen därmed alltså kan vara till hjälp.

En aspekt som vi finner anledning att uppmärksamma är att många av dem vi intervjuat inom MSB tycker att antalet uppdrag i sig inte behöver vara något problem för myndigheten. Däremot upplever man att regeringen inte alltid tar hand om resultatet av uppdragen när de väl är klara. Följden blir, enligt flera av våra intervjuade, att den aktuella frågan kan gå i stå i avvaktan på någon form av beslut, ytterligare inriktning eller liknande från regeringen. Ett mindre antal uppdrag skulle öka regeringens möjligheter att ta hand om resultaten och ur det perspektivet vara önskvärt från MSB:s horisont. Det finns en viss förståelse för detta från Försvarsdepartementets sida men man menar samtidigt

att det är naturligt att beredningsprocesserna inom Regeringskansliet ibland tar tid och att MSB inte alltid använder sig av det handlingsutrymme myndigheten i praktiken har.

2.4 Målgrupper/intressenter

Som har framgått ovan har MSB ett mångfasetterat uppdrag som inkluderar uppgifter av vitt skilda karaktärer. Viktiga målgrupper för de flesta av dessa uppgifter är andra offentliga aktörer inom MSB:s område, det vill säga kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter med ansvar före, under och efter olyckor och kriser, samt aktörer inom civilt försvar.¹⁶ Ytterligare målgrupper för MSB är till exempel ideella organisationer av olika slag, företag som bedriver verksamhet inom samhällsviktiga områden och företag som är beroende av till exempel tillstånd från MSB samt inte minst internationella organisationer. Personer med hemvist i Sverige är i vissa fall en direkt målgrupp (till exempel i vissa fall av kriser utomlands), men de är på många sätt även den indirekta eller yttersta målgruppen för en stor del av MSB:s arbete då skydd mot olyckor och krisberedskap syftar till att värna om enskildas liv och hälsa.¹⁷

Utan att här gå in på alla MSB:s olika uppgifter kan det konstateras att kommunerna är nyckelaktörer på många av de områden det handlar om, inte minst då de har huvudansvaret för räddningstjänsten i samhället.¹⁸ De flesta olyckor och kriser inträffar lokalt, i en kommun, och ska hanteras där. Mycket av MSB:s förebyggande och förberedande arbete riktas därför ytterst till kommunerna. Den verksamhet som bedrivs i kommunerna är också föremål för delar av MSB:s lärande och utvärderande verksamhet. Landstingen lyder under i stort sett samma lagar och förordningar som kommunerna vad gäller krisberedskap och skydd mot olyckor. Därmed är även dessa en viktig målgrupp för MSB.

¹⁶ De aktuella myndigheterna, vad gäller krisberedskap och höjd beredskap, anges i bilaga till Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

¹⁷ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor 1 §, Ansvarsområde Försvar, skydd och säkerhet <http://www.regeringen.se/sb/d/514> (hämtad 11-10-11).

¹⁸ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor; Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Då en händelse växer över kommungränserna eller på grund av andra skäl inte kan hanteras av en enskild kommun, träder länsstyrelsen in enligt principen om geografiskt områdesansvar.¹⁹ Det innebär att länsstyrelsen ska verka för samordning och gemensam inriktning för de åtgärder som behöver vidtas före, under och efter en krissituation. Länsstyrelsen har även tillsynsansvar, arbetar förebyggande/förebere-dande regionalt, och är högsta civila totalförsvarsmyndighet i länen.²⁰ Även länsstyrelserna är alltså målgrupper för MSB i flera av myndig-hetens uppgifter.

Om händelsen (potentiellt) är för omfattande även för den regionala nivån så träder den nationella nivån in. Här finns de myndigheter som har ansvar för sina respektive sektorer men här finns också MSB. I situationer som är nationella eller omfattar flera sektorer i samhället kan MSB via sin hanterande verksamhet dels bistå med förstärknings-resurser, dels arbeta med samordning i det operativa skedet. Det är dock viktigt att notera att MSB aldrig tar ett eget och direkt operativt ansvar i nationella insatser, myndigheten ska ”bara” möjliggöra sam-ordning av resursanvändning, information och krishanteringsåtgärder.²¹

Internationellt ska MSB kunna stödja och medverka i insatser i Sveri-ges humanitära verksamhet samt kunna ge inledande stöd till insatser riktade till svenska medborgare eller personer hemmavarande i Sverige som drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof. Här blir därför såväl olika internationella organisationer som personer hemmahörande i Sverige målgrupper för myndighetens verksamhet.

Vi vill slutligen i denna översiktliga genomgång av MSB:s målgrupper peka på att MSB finansierar forskning med mer än 100 miljoner kronor årligen. Även forskarsamhället får därmed räknas som en väsentlig intressent för myndighetens arbete.

¹⁹ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap 7 §, Geografiskt områdesansvar.

²⁰ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap; Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion; Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

²¹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 7 §.

2.5 Resurser

Vi går i detta avsnitt igenom MSB:s resurser och börjar med de intäkter myndigheten har för att driva sin verksamhet. Vi diskuterar därefter i ett avsnitt några olika typer av kostnader. Några personalrelaterade aspekter diskuteras i ett tredje avsnitt och vi avslutar sedan resursdiskussionen med att något behandla de stora resurser MSB transferrar till andra.

2.5.1 Intäkter

Både anslags- och avgiftsfinansiering

MSB hade under år 2010 intäkter på närmare 1,7 miljarder kronor, vilket var en ökning med drygt 100 miljoner kronor jämfört med året innan. Enligt myndighetens delårsrapport för år 2011 beräknas intäkterna under detta år öka ytterligare något, till 1,85 miljarder kronor. Cirka 70 procent av intäkterna utgörs av anslag medan resterande del primärt är avgiftsintäkter, huvudsakligen från MSB:s Rakel-verksamhet och myndighetens internationella insatsverksamhet. En mindre del av avgiftsintäkterna avser också uppdragsutbildningar, tjänsteexport med mera.

De anslagsmedel som MSB tilldelas för sin verksamhet kommer huvudsakligen från tre olika anslag inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets säkerhet. Här finns myndighetens ramanslag (anslaget 2:7), anslaget 2:4 Krisberedskap samt anslaget 2:5 Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet. Samtliga dessa anslag omfattar såväl medel till MSB:s egen verksamhet som medel MSB fördelar till andra aktörer för olika ändamål. Det senare behandlas utförligare i avsnitt 2.5.4 samt i kapitel 6 nedan.

Svårt jämföra MSB:s anslagsintäkter med de tre tidigare myndigheternas

Som framgått av avsnitt 2.2 om myndighetens bildande var ett av målen i samband med detta att förvaltningskostnaderna skulle minska med 150 miljoner kronor. Enligt budgetpropositionen för år 2009 skedde också detta genom att anslaget 2:7 minskades med 150 miljoner jämfört med det samlade beloppet för de tre tidigare myndigheterna. Jämförelsen kompliceras dock av att andra förskjutningar skedde sam-

tidigt. 115 miljoner kronor flyttades över till anslag 2:7 från anslag 8:1 Biståndsverksamhet inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.²² Dessutom flyttades 71, 8 miljoner kronor över från anslag 7:5 Krisberedskap. Anslaget minskades också med 3,7 miljoner kronor som i stället överfördes till Försvarets radioanstalt. Ytterligare beloppsoverföringar mellan MSB:s ramanslag och andra anslag har sedan skett både inför åren 2010 och 2011, till del kopplade till att verksamheter har tillförts eller knoppats av från MSB. Fortsatta förskjutningar är annonserade i budgetpropositionen för år 2012.²³

2.5.2 Kostnader

MSB hade under år 2010 kostnader på drygt 1,7 miljarder kronor. De två största posterna, båda på knappt 700 miljoner kronor, avsåg personal respektive övriga driftskostnader.

Vi noterar särskilt att lokalkostnaderna uppgick till 171 miljoner kronor år 2010, vilket är en ökning jämfört med de tre tidigare myndigheternas angivna lokalkostnader. Denna ökning beror på utbyggnaden av Rakel-systemet. En jämförelse av kostnaderna för lokaler exklusive Rakel-relaterade kostnader visar i stället på en minskning. MSB hade år 2010 sådana kostnader på närmare 90 miljoner kronor medan de tre tidigare myndigheterna sammantaget redovisade lokalkostnader (exklusive Rakel) på strax under 119 miljoner kronor för år 2007.²⁴

Motsvarande jämförelser av personalkostnaderna visar att MSB:s personalkostnad under år 2009 var 57 miljoner kronor lägre än de tre tidigare myndigheternas sammantagna personalkostnad under år 2007. Under år 2010 har dock MSB:s personalkostnad stigit och skillnaden

²² Dessa medel omgärdas fortfarande av vissa villkor, se avsnitt 7.2.5.

²³ Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012, utgiftsområde 6*, Prop. 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011, utgiftsområde 6*, Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010, utgiftsområde 6*, och Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009, utgiftsområde 6*.

²⁴ Jämförelsen har gjorts med år 2007 då 2008 var de tre tidigare myndigheternas sista år och redovisade kostnader för detta år därför innehåller olika avvecklingskostnader. Källa: SRV:s, KBM:s respektive SPF:s årsredovisningar för år 2008 samt underlag i e-brev till Statskontoret 2011-12-08.

mellan MSB detta år och de tre tidigare myndigheterna år 2007 var endast 6 miljoner kronor.²⁵

2.5.3 Personal

MSB hade i november 2010 totalt 843 anställda på i huvudsak fyra orter; Karlstad (414 anställda), Stockholm (199), Revinge (117) och Sandö (92).²⁶ Enligt statistik som Arbetsgivarverket delgett Statskontoret så kan 6 procent av MSB:s anställda kategoriseras som ledningskompetens, 49 procent som kärnkompetens och 29 procent som stödkompetens. 16 procent av de anställda är oklassade i denna statistik. Detta kan jämföras med de siffror som gällde för de tre tidigare myndigheterna år 2007 (se tabell 1).²⁷

Tabell 1: Personal i olika kategorier hos de tre tidigare myndigheternas år 2007 och MSB år 2010 (procent)

	SRV	KBM	SPF	Viktade värden	MSB (2010)
Ledningskompetens	7	7	29	7	6
Kärnkompetens	37	65	57	43	49
Stödkompetens	38	27	14	36	29
Oklassade	18	1	0	15	16
Summa	100	100	100	101	100

Källa: Underlag från Arbetsgivarverket, till Statskontoret 2011-11-25

²⁵ I ökningen ligger också en omställningskostnad för uppsagd personal på drygt 8 miljoner kronor samt ökade kostnader hänförliga till lokala lönerrevisioner.

²⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (odaterad), *Första MSB-boken – För invärtes bruk*, informationsmaterial

²⁷ MSB har i ett underlag till Statskontoret (e-brev 2011-11-21) angett sju procent i ledning, 60 procent i kärnverksamheten och 33 procent i stödverksamhet. För att kunna jämföra med de tidigare myndigheterna använder vi dock här underlaget från Arbetsgivarverket.

Vi noterar att enligt den statistik som tabell 1 baseras på så hade SRV cirka fyra gånger så mycket personal som KBM år 2007 (SPF hade i sin tur knappt en tiondel av den personal som KBM hade). En grov viktning av siffrorna i tabellen ger därför en sammantagen procentuell fördelning av personalen i olika kategorier för de tre tidigare myndigheterna med 7 procent ledningskompetens, 43 procent kärnkompetens, 36 procent stödkompetens och 15 procent oklassade. Det indikerar att MSB har mer kärnkompetens och något mindre stödkompetens i jämförelse med motsvarande siffror för tidigare myndigheter.

MSB-kommittén skriver i sin slutrapport att bildandet av myndigheten först föregicks av ca två års utredningsarbete och sedan nio månaders arbete för organisationskommittén. Av olika skäl menar kommittén att denna process ledde till en betydande risk för kompetensbortfall och kompetensglapp vid MSB:s start.²⁸ Vissa arbetsuppgifter vid MSB:s bildades förlades till en annan ort än där de hanterades i de tidigare myndigheterna. Ett exempel på detta är att WIS-verksamheten – tidigare placerad i Sollefteå – flyttades till Karlstad.²⁹ Antalet medarbetare som flyttade mellan olika orter vid MSB:s bildande var få. Det rör sig totalt om 25 personer, varav sju flyttade mellan Karlstad och Stockholm i endera riktningen.³⁰ Det tycks alltså som att personal bytt arbetsuppgifter eller lämnat myndigheten i stället för att flytta med sina tidigare uppgifter till den nya orten.

2.5.4 Transfereringar

Förutom den egna verksamhet som MSB bedriver, fördelar myndigheten också bidrag till andra aktörer. Både år 2009 och år 2010 har MSB fått runt 1,2 miljarder kronor från statsbudgeten för finansiering av bidrag. Dessa medel kommer i viss utsträckning från särskilda anslag och är öronmärkta för relativt specifika ändamål. Till exempel finns här ett särskilt anslag 2:2 som huvudsakligen avser statsbidrag till kommuner och som vidtar förebyggande åtgärder mot skred och andra naturolyckor. I andra fall är formuleringarna mer övergripande, som att

²⁸ MSB-kommittén (2008), *Slutrapport m.m.*, Fö 2008/03/2008/255

²⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010e), *Risk och sårbarhetsanalys samt förmågebedömning 2010*, dnr 2010-873.

³⁰ Underlag i e-brev till Statskontoret 2011-11-21.

medlen får användas till att finansiera forskning och studier inom MSB:s ansvarsområde.

En mycket stor del av de medel som MSB transfererar till andra aktörer härrör från anslaget 2:4 Krisberedskap. Detta anslag och MSB:s hantering av det behandlas utförligare i kapitel 6.

3 Intern styrning och organisering

I detta kapitel beskriver vi MSB:s organisation, och hur myndigheten operationaliserar, det vill säga bryter ned och konkretiserar, det uppdrag man har från regeringen.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

MSB har en processororienterad eller skedesindelad organisation med fyra avdelningar för förebyggande, förberedande, hanterande respektive lärande verksamhet. Den förberedande verksamheten är den klart största som i ekonomiska termer, till och med är större än de andra tre tillsammans. Myndighetens verksamhetsstöd är i stor utsträckning centraliserat och hanteras i en femte avdelning. Som stöd till myndighetsledningen finns också en så kallad strategisk ledningsfunktion.

Inför bildandet av MSB uppmärksammades frågan om de tidigare myndigheternas olika organisationskulturer av bland annat den organisationskommitté som förberedde bildandet. Av de intervjuer vi nu har genomfört framgår att MSB har lagt stor vikt vid arbetet med att skapa en myndighet av de tidigare tre. Av svaren att döma har arbetet också varit framgångsrikt och några avgörande skillnader sägs inte finnas inom MSB idag. Det betyder dock inte att allt arbete löper friktionsfritt i myndigheten. Bland annat har relationen mellan stöd- och kärnverksamheten inom myndigheten varit ansträngd, även om denna situation av våra intervjuer att döma nu tycks vara på väg mot en lösning. En annan friktionsyta, där en lösning förefaller ligga längre bort, är relationen mellan arbetstagarorganisationerna och myndighetsledningen. Denna är mycket spänd och har bland annat lett till att två av tre fackförbund inom myndigheten avser att lämna nuvarande samverkansavtal.

I kapitlet behandlar vi också MSB:s sätt att bryta ned och konkretisera det uppdrag man har från regeringen. Vi finner det principiella tillvägagångssättet tilltalande men noterar också att bara ett fåtal av de mål som finns på lägre nivå är mätbara i någon form av skala som kan användas för att avgöra till exempel hur väl MSB har lyckats i genomförandet, eller huruvida myndigheten höjer eller sänker ambitionen

inom ett visst område mellan åren. De mål som anges i den myndighetsövergripande verksamhetsplaneringen säger inte heller något om kostnadseffektiviteten i myndighetens verksamhet. För att föra en diskussion kring detta måste de enskilda avdelningarnas fördelning av totalt tillgängliga resurser studeras i relation till effekt- och prestationsmål för olika delområden.

3.2 Myndighetens organisation

MSB är en enrådgivningsmyndighet och leds av en generaldirektör. Vid myndigheten ska det enligt instruktionen också finnas bland annat en överdirektör, ett insynsråd och en internrevision. Som stöd till myndighetsledningen finns inom MSB en så kallad strategisk ledningsfunktion, kontrollverksamhet och EU- och Nato-samordning. Den strategiska ledningsfunktionen beskrivs i ett särskilt avsnitt nedan.

Utöver myndighetsledningen och dess stöd så är MSB organiserat efter vad MSB-kommittén kallar ”lärandets cirkel” med avdelningar för de fyra processerna eller områdena förebyggande, förberedande, hanterande och lärande verksamhet.³¹ Myndigheten har också en avdelning för verksamhetsstöd. Vi presenterar dessa fem avdelningar i varsitt avsnitt nedan. Beskrivningarna är förhållandevis korta men vi berör översiktligt frågor om lokalisering, verksamhet samt eventuella arv från de tidigare myndigheterna och uppnådda synergier genom bildandet av MSB.

Inledningsvis konstaterar vi dock här att det enligt företrädare för MSB inte är ett rent 1:1-förhållande mellan en avdelning och motsvarande område. Överensstämelsen är dock tillräcklig för att vi inte ska behandla skillnaderna mellan avdelningar och områden närmare här.³²

Det är betydande skillnader i storlek mellan de olika avdelningarna/områdena, vilket framgår av tabell 2.

³¹ MSB-kommittén (2008), *Slutrapport m.m.*, Fö 2008/03/2008/255, MSB-kommittén använder begreppet utvärderande istället för lärande.

³² Att överensstämelsen är mycket stor illustreras till exempel av tabellen på s 7 i Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011d), *Verksamhetsplan 2011 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, dnr 2011-40 (utgåva 1.1).

Tabell 2: MSB:s intäkter (tkr) fördelade på områden

Intäktsslag	Område			
	Förebygga	Förbereda	Hantera	Lära
Anslag	151 761	645 644	290 463	93 398
Uppdragsint.	3 927	292 463	177 144	0
Summa	155 688	938 107	467 607	93 398

Källa: MSB:s årsredovisning för år 2010

Utöver de fyra områden som anges i tabell 2 skulle ledning och stödverksamhet kunna ses som ett femte område med avdelningen för verksamhetsstöd som primär utförare. I ett underlag MSB tagit fram åt Statskontoret anges kostnaderna för ledning och stödverksamhet under år 2010 till 174 miljoner kronor.³³ I de 174 miljoner kronorna ingår myndighetsgemensamma kostnader som lokalkostnader. Kostnaderna för detta område är dock i tabellen ovan fördelade på övriga fyra områden, vilket innebär att den angivna anslagsintäkten per område i tabellen inkluderar ett påslag på ungefär 18 procent.

3.2.1 Den strategiska ledningsfunktionen

I den strategiska ledningsfunktionen, som alltså utgör ett stöd till myndighetsledningen, ingår en chefsjurist, en HR-direktör, en ekonomi- och planeringsdirektör samt en kommunikationsdirektör. Dessa ska enligt arbetsordningen bistå myndighetsledningen i den strategiska styrningen av myndigheten samt vid behov kunna företräda myndighetsledningen. Det ingår i dessa roller inte något personalansvar, med mindre undantag för chefsjuristen som är chef för myndighetens EU- och Nato-samordnare samt för ekonomi- och planeringsdirektören som är chef för myndighetens övergripande controllerverksamhet.

³³ Underlag i e-brev till Statskontoret 2011-10-28. Som framgår har Statskontoret haft tillgång till ett särskilt framtaget ekonomiskt underlag från MSB. Detta underlag är något mer utförligt och detaljerat i uppdelning på olika delverksamheter än den redovisning som återfinns i myndighetens årsredovisningar. I det följande kommer vi dock att huvudsakligen hänvisa till de uppgifter över intäkter och kostnader som återfinns i årsredovisningarna eftersom dessa är mer allmänt tillgängliga.

3.2.2 Avdelningen för risk- och sårbarhetsreducerande arbete

Avdelningen för risk- och sårbarhetsreducerande arbete (ROS) arbetar med förebyggande verksamhet. Området förebygga, inom vilket ROS verksamhet bedrivs, är som framgår av tabell 2 ovan det intäktsmässigt näst minsta området med intäkter på 156 miljoner. ROS ledning är lokaliserad till Karlstad och avdelningen består i övrigt av sex enheter. Fyra av dessa finns i Karlstad, en i Stockholm och en är delad mellan de två orterna. För närvarande är ca 120 personer tillsvidareanställda vid avdelningen.

ROS har till uppgift att verka för att antalet olyckor och kriser samt effekterna av dessa minimeras genom att berörda aktörer vidtar förebyggande samt risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder. Enligt egna uppgifter söker man åstadkomma detta genom att utveckla och förmedla kunskap till och stödja berörda aktörer så att sådana åtgärder stimuleras och vidtas. Detta görs genom normering, råd och stöd och ekonomiska bidrag inom vissa områden, till exempel transport av farligt gods, brand och brandfarlig vara, skydd av samhällsviktig verksamhet och naturolyckor, samhällets informationssäkerhet och medieberedskap samt den enskildes säkerhet.

Av MSB:s årsredovisning för år 2010 framgår att de största verksamheterna inom området, i termer av verksamhetskostnad, är informationssäkerhet och medieberedskap (54 miljoner kronor), farliga ämnen (34 miljoner kronor), skydd av samhällsviktig verksamhet och naturolyckor (31 miljoner kronor) samt den enskildes säkerhet och beredskap (21 miljoner kronor).

Avdelningen uppger att den verkar för att skapa synergier genom att bland annat standardisera och likrikta regler och stöd, gällande bland annat risk- och sårbarhetsanalyser och kommunala handlingsprogram och inom området farliga ämnen och brand och brandfarlig vara. I syfte att effektivisera och skapa synergier söker man även att samordna spridning av information till målgrupperna. Tydliga kopplingar mellan olika delar av avdelningens verksamhet sägs finnas bland annat inom områdena brand och brandfarlig vara och farliga ämnen samt inom områdena planerings- och analysstöd, samhällsviktig verksamhet och

samhällets informationssäkerhet. Vid avdelningen pågår vidare utvecklingsarbete i syfte att få till stånd ytterligare synergier.

Vid bildandet av MSB upplevde avdelningen enligt egna uppgifter ett visst tapp i tid och kompetens. Detta förklaras bland annat av att delar av den verksamhet som ROS i dag bedriver i Karlstad tidigare hantades av KBM i Stockholm. Dock beskrivs också hur MSB nu har ett bredare perspektiv än vad någon av de tre tidigare myndigheterna hade, och detta påverkar enligt representanter för avdelningen dess verksamhet. Som ett exempel på detta nämns hanteringen av anslag 2:2, från vilket kommuner kan ansöka om medel för att vidta förebyggande åtgärder mot skred eller andra naturolyckor. Anslaget hanterades tidigare av SRV, det är oförändrat i sina villkor och den enhet som i dag hanterar frågan är till delar intakt från SRV-tiden. Bildandet av MSB och det faktum att anslaget nu hanteras i en myndighet med ett bredare uppdrag gör att prioriteringarna blir något annorlunda och att de åtgärder som får stöd inte är helt desamma som tidigare. Ett annat exempel på breddad verksamhet som anges är informationssäkerhetsområdet. Här har breddningen skett i flera steg, senast med överföringen av dåvarande Sveriges IT-incidentcentrum (Sitic, numera Computer Emergency Response Team Sweden, CERT-SE) till MSB från Post- och telestyrelsen den 1 januari 2011. Vad gäller andra delar av avdelningens verksamhet, till exempel brand och brandfarlig vara samt farliga ämnen bedrivs verksamheten ungefär som tidigare.

Som utmaningar framöver nämner man från avdelningens sida bland annat att utveckla samspelet mellan avdelningarna, balansen mellan det interna arbetet respektive det externa uppdraget samt bättre förståelse och förutsättningar för det breda perspektivet.

3.2.3 Avdelningen för utbildning, övning och beredskap

Avdelningen för utbildning, övning och beredskap (UB) arbetar i huvudsak med förberedande verksamhet. Som framgår av tabell 2 är området förbereda med sina nästan 940 miljoner i intäkter under år 2010 det klart största området i ekonomiska termer räknat. Det är till och med större än de andra tre områdena tillsammans, avseende såväl anslags- som avgiftsintäkter.

Ledningen för UB finns i Karlstad, liksom tre av avdelningens fyra enheter. I Stockholm finns en enhet och Rakelverksamheten. Under avdelningen sorterar också två så kallade verksamhetsställen i Revinge respektive Sandö. De två senare står för en betydande del av avdelningens utbildningsverksamhet. UB är med sina 370–380 anställda den personalmässigt största avdelningen i MSB.

Avdelningens uppgift är att stödja aktörer som har ett ansvar vid olyckor och kriser, så att de har beredskap att kunna begränsa konsekvenserna av sådana händelser när de inträffar. Det kan enligt representanter för avdelningen handla om stöd till aktörers förmåga att leda och fatta beslut inom det egna ansvarsområdet och samverka med andra, rätt kunskap, bra metoder, fungerande tekniskt stöd och utbildad personal.

UB har också till uppgift att utveckla och införa det så kallade Rakel-systemet, ett nationellt kommunikationssystem för samverkan och ledning för organisationer som arbetar med allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Detta hanteras i en särskild Rakelverksamhet som består av fyra enheter. Rakelverksamheten har på senare tid genomgått en stor omställning från att vara tekniktung till att bli mer affärsinriktad. En stor del av UB:s enheter och delverksamheter i övrigt är inriktade på kommunerna och kommunal räddningstjänst. Man har också en omfattande övningsverksamhet som dock främst riktar sig mot den centrala och regionala nivån och i alla fall till del är ett KBM-arv.

I ekonomiska termer är Rakel den klart största delverksamheten inom området med verksamhetskostnader på 335 miljoner kronor under år 2010. Kostnaderna för övriga uppgifter inom delområdet tekniska lednings- och beslutsstödssystem uppgick till 146 miljoner kronor. Också utbildning står för en stor del av områdets kostnader. Enligt årsredovisningen för år 2010 uppgick kostnaderna för olika kurser till 190 miljoner kronor. Stora verksamheter i övrigt är metod- och organisationsutveckling (54 miljoner kronor), skyddsrum (39 miljoner kronor) och övningar (34 miljoner kronor).³⁴

³⁴ Alla angivna siffror är hämtade eller framräknade ur Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a), *Årsredovisning 2010*, Publikationsnummer MSB241-Februari 2011.

Vad gäller synergieffekter pekar avdelningsledningen bland annat på övningsområdet där MSB nu har en mer samlad kompetens än tidigare myndigheter. Avdelningsledningen menar att det är svårt att mäta UB:s resultat men att de ändå märks, till exempel i kontakten med andra länder. Där sägs man uppfatta svensk krisberedskap som mycket bra och efterfrågan på MSB:s kompetens sägs vara stor utomlands.

Bland de framtida utmaningarna lyfter avdelningen fram att få ihop helheten, att hantera de behov av samverkan som finns inom och mellan avdelningarna för att arbeta effektivt inom ramen för en processorienterad organisation. I UB:s verksamhet ska det övergripande perspektivet (centralt och regionalt perspektiv) förenas med det mer lokala och vardagsnära perspektivet. En annan utmaning som lyfts fram rör hur MSB och respektive avdelning förmår kommunicera och göra begriplig myndighetens breda ansats och organisation visavi sina målgrupper, såsom kommunerna. UB har också att hantera utmaningen att hitta personer med rätt utbildning och erfarenhet, särskilt med avseende på räddning och taktisk ledning. Kompetensprofilen är en stor sam- och framtida utmaning för avdelningen.

3.2.4 Avdelningen för samordning och insats

Avdelningen för samordning och insats (SI) bedriver sitt arbete inom ramen för området hantera, det intäktsmässigt näst största området inom myndigheten med sina närmare 468 miljoner kronor (se tabell 2). Avdelningsledningen är placerad i Stockholm och av delningens fem enheter finns en helt i Stockholm och en helt i Karlstad, två enheter är delade mellan Karlstad och Stockholm och en är delad mellan Karlstad och Kristinehamn. Totalt har avdelningen ca 160 anställda.

SI har ett operativt uppdrag och ska i sin verksamhet hantera nationella såväl som internationella olycks- och krissituationer när de uppstår. Avdelningens primära uppgifter är att genomföra insatser och stödja samordningen av nationella myndigheters åtgärder och insatser vid olyckor och kriser (både nationellt och internationellt perspektiv). SI:s verksamhet inbegriper förmågor som att bygga basläger i krisdrabbade områden, att bistå med förstärkningsmateriel och tillhandahålla olika typer av experter till stöd för såväl nationella som internationella aktörers operativa arbete i samband med en olycka eller kris. SI stödjer

också andra aktörer genom att upprätthålla en sektorsövergripande lägesbild, göra konsekvensanalyser vid inträffade händelser, mäkla resurser och genomföra samverkanskonferenser. Avdelningen arbetar vidare mycket med informationshantering, bland annat kan man stödja arbetet i en krissituation genom att samordna och kanalisera information från berörda myndigheter till allmänhet och medier via krisinformation.se. I SI:s arbete ingår således att samordna såväl själva hanteringen av en kris som bilden av den. Områdets kostnader redovisas i kapitel 7 nedan där integreringen av myndighetens nationella och internationella insatser analyseras.

Avdelningens uppdrag och verksamhet är enligt representanter för avdelningen i huvudsak ny och därför inte jämförbar med de tidigare myndigheternas uppdrag och verksamheter. Här nämns bland annat MSB:s mycket tydligare stödjande samordningsroll och integreringen av det nationella och internationella som väsentliga nya aspekter i myndighetens uppdrag. Den senare frågan behandlar vi utförligare i kapitel 7 nedan.

Som en utmaning för framtiden lyfter representanter för avdelningen fram ett starkt och snabbt växande informationshanteringsarbete – ett område som för närvarande beskrivs som underdimensionerat med avseende på resurser. En annan utmaning sägs röra myndighetens uppdrag att integrera beredskapen för de nationella och internationella insatserna i relation till regeringens fortsatta uppdelning av nationellt och internationellt, och utvecklad samverkan med andra nationella aktörer (kommuner liksom också andra myndigheter, till exempel Folke Bernadotteakademin, Forsvarsmakten och Regeringskansliet). Det finns också en möjlighet att framöver merutnyttja de förmågor och arrangemang som MSB har utvecklat nationellt inom ramen för sin samordningsroll i den internationella insatsverksamheten.

3.2.5 Avdelningen för utvärdering och lärande

Avdelningen för utvärdering och lärande (UL) har huvudansvaret för MSB:s minsta område lära med intäkter på drygt 93 miljoner kronor under år 2010 (se tabell 2). UL:s ledning sitter i Stockholm och av avdelningens fem enheter finns tre i Stockholm och två i Karlstad. Avdel-

ningen är med sina ca 80 anställda den personalmässigt minsta avdelningen inom MSB.

En av UL:s huvuduppgifter är att med fokus på lärande systematiskt och strukturerat inhämta och förmedla kunskaper och erfarenheter från inträffade olyckor och kriser. Arbetet inbegriper att göra såväl utvärderingar och strategiska analyser på övergripande samhällsnivå som att ta fram tvärspektoriella och samlade bilder och bedömningar som tillgodoser nationella, regionala och lokala behov på området. Avdelningen arbetar därtill med att inrikta, planera och finansiera forskning samt ge bidrag till andra myndigheter från krisberedskapsanslaget (anslag 2.4), frågor om tillsyn och tillsynsvägledning samt nationell och internationell samordning och samverkan. Dessutom utvecklar man arbetet inom de så kallade samverkansområdena.

I termer av verksamhetskostnad är följande delverksamheter de största inom detta område: samlad bedömning av olycksutvecklingen, erfarenhetsåterföring från olyckor och kriser, tillsyn och tillsynsvägledning samt forskning och studier. Samtliga av dessa delverksamheter omfattade mellan 12 och 14 miljoner kronor under år 2010. Det ska noteras att beloppet avseende forskning och studier enbart avser MSB:s egen verksamhet – myndigheten transfererade inom detta delområde under år 2010 också över 100 miljoner kronor till andra aktörer.

De uppgifter som UL ska hantera fanns i stor utsträckning även i de tidigare myndigheterna. Men det nya bredare sammanhanget sägs ändå göra verksamheten till en annan. Två av avdelningens fem enheter (enheten för lärande av olyckor och kriser och tillsynsenheten) har ett tydligt ursprung i SRV medan övriga tre enheter är nybildningar i MSB. Man menar från avdelningens sida att det breddade perspektivet bör ha fått sådant genomslag i verksamheten att det även märks externt. Ett konkret exempel på hur verksamheten förändrats som en följd av MSB:s bildande menar man är forskningen som finansieras av MSB. Här sägs finnas ett tydligt samlat fokus nu och inte som tidigare en uppdelning i krisberedskap och skydd mot olyckor. Dock framhålls också samtidigt att det finns områden inom vilka egentliga synergier inte kan uppstå, som till exempel tillsyn av lagar.

Representanter för avdelningen beskriver den stora bredden i verksamheten som en utmaning i den meningen att det gäller att samordna och kommunicera hela verksamheten. En annan utmaning är den stora mängd regeringsuppdrag som hamnat på avdelningens bord. Av de uppdrag som regeringen gett myndigheten vid sidan om instruktion och regleringsbrev (se avsnitt 2.3.3) har ungefär hälften landat hos UL. Detta gör att utrymmet för till exempel egenutveckling och samordning blir begränsat, särskilt som man inte kan utforma och fullfölja dessa uppdrag i en process som passar med avdelningens övriga verksamhetsplanering (de kommer in löpande under året och kan därför inte alltid hanteras i den ordinarie årliga verksamhetsplaneringen). Ytterligare en utmaning är att attrahera och behålla kompetenta medarbetare (generalister) i betydande konkurrens med andra arbetsgivare.

3.2.6 Avdelningen för verksamhetsstöd

Avdelningen för verksamhetsstöd (VS) består av sex enheter. Fem av dessa är organiserade utifrån administrativa expertområden (juridik, ekonomi, personal, kommunikation och IT) medan den sjätte samlar flera olika service- och säkerhetsfunktioner. Såväl avdelningsledningen som samtliga enheter är lokaliserade till Karlstad. IT-enheten har därtill viss verksamhet också i Stockholm. VS har ca 120 anställda, främst med bakgrund i SRV. Endast ett fåtal anslöt från KBM.

VS fungerar som ett stöd till övriga avdelningar och arbetar därtill med verksamhetsutveckling och ledningssystem. Avdelningen har till uppgift att

- organisera alla administrativa expertområden och driva utveckling på samtliga områden
- utveckla och förvalta den teknik och de processer, metoder, rutiner, system och verktyg som används inom IT, juridik, ekonomi, kommunikationsstöd samt intern service och säkerhet
- utveckla strategier som behövs inom respektive område samt följa upp tillämpningarna inom hela organisationen.

VS har även ett styrande uppdrag vad gäller utveckling och ska ta initiativ till uppföljning av tillämpningar och effektiviseringar. Avdelningen ska därmed, utöver att stödja de övriga avdelningarna, även driva på utvecklingen med helhetsarbetet.

Enligt representanter för VS tillämpar MSB en modell med starkt centraliserad stödverksamhet som har likheter med hur detta såg ut på dåvarande SRV. KBM tillämpade enligt dessa uppgifter en mer informell modell med stödet nära linjen som sägs vara svårtillämpad i en så stor och spridd organisation som MSB.

Statskontoret har inte tillgång till något ekonomiskt underlag uppdelat på delverksamheter inom detta område. I MSB:s årsredovisning för år 2010 är kostnaderna för ledning och stödverksamhet fördelade på övriga fyra områden och särredovisas inte. I det underlag som myndigheten försett Statskontoret med anges dock en samlad kostnad för ledning och stödverksamhet på 174 miljoner kronor.³⁵

Representanter för avdelningen beskriver processen med att sätta det nya arbetet i den nybildade myndigheten i system som mycket resurskrävande för avdelningen. Det rationaliseringsmål om 150 miljoner kronor som fanns vid bildandet av MSB medförde bland annat att antalet anställda på VS initialt var färre än vid de tre tidigare myndigheterna. Denna resurstilldelning motsvarade enligt uppgifter från avdelningen inte dess behov, vilket bland annat ledde till att registraturen halkade efter i sitt arbete. Arbetet med att starta och få ihop verksamheten och en gemensam kultur sägs ha varit mer omfattande och tidskrävande än ramarna medgav. Därefter har personalstyrkan ökat något och avdelningsledningens bedömning nu är att man under givna förutsättningar kommit en bra bit på väg. Bland annat har man rört sig ifrån ett stuprörsperspektiv till att i dag ha mer av ett helhetsperspektiv.

En övergripande utmaning för avdelningen framöver sägs vara att få ihop ambition och målsättningar med givna resurser och förutsättningar. Som andra utmaningar anges till exempel att dokument- och ärendehanteringssystem behöver utvecklas samt att fortsatt arbete

³⁵ Underlag i e-brev till Statskontoret 2011-10-28.

krävs inom informationssäkerhetsområdet och inom elektronisk förvaltning med utvecklingen av e-tjänster med mera.

3.3 Några särskilda aspekter

3.3.1 Lokalisering

Som framgått av avdelningsbeskrivningarna ovan och avsnittet om personal (avsnitt 2.5.3) så är MSB en geografiskt spridd myndighet. Den har stora verksamhetsdelar i både Stockholm och Karlstad, men också relativt stor verksamhet i Revinge och Sandö samt viss verksamhet i Kristinehamn. Den geografiska spridningen finns inom de olika avdelningarna och i vissa fall till och med inom enheterna. Som framgått ovan är denna geografiska spridning bland annat en följd av de ingångsvärden som regeringen gav organisationskommittén inför bildandet. Kommittén gjorde också, i syfte att skapa *en* myndighet, självval som ledde i denna riktning.

Vi har i våra intervjuer med såväl myndighetsledning och avdelningsrepresentanter som personalföreträdare, diskuterat frågan om den geografiska spridningen och vilka fördelar och utmaningar som följer av den. Vid sidan av att det har gjort det möjligt att behålla och bygga vidare på kompetens som fanns i de tidigare myndigheterna nämns inte några direkta fördelar av spridningen. Bland utmaningarna handlar det främst om att hålla ihop avdelningarna och myndigheten. För detta finns flera olika strategier, till exempel att sådana möten som återkommer med viss regelbundenhet flyttas mellan orterna eller gemensamma aktiviteter för personalen över ortsgränserna. Det finns också i myndigheten bland annat teknik för videokonferens som kan användas för den mer dagliga verksamheten. Vårt intryck är dock att framför allt de chefer som har personal på mer än en ort reser förhållandevis mycket. Detta till trots finns enligt några av de personalföreträdare vi intervjuat ett önskemål om att se mer av framför allt den högsta ledningen ute på de olika orterna.

Vårt sammantagna intryck är att trots dessa utmaningar så fungerar myndighetens lokalisering tillfredsställande. Det krävs dock hela tiden medvetna ansträngningar, framför allt från chefskåll men även från

övriga medarbetare, för att alla ska känna sig delaktiga, få information på samma villkor etc.

3.3.2 Myndighetskulturen

Vid bildandet av MSB betonades att den nya myndigheten var ny och inte en sammanfogning av tre tidigare myndigheter. Flera delverksamheter flyttades också mellan orter och viss personal kom att arbeta med frågor de inte tidigare hade sysslat med. En utmaning i detta, även identifierad av MSB-kommittén som en del i den fortsatta etableringen av den nya myndigheten efter dess bildande, var att skapa en gemensam myndighetskultur.³⁶

Av en intervjuundersökning som MSB-kommittén lät en konsult göra inför bildandet framgår också att det på flera håll fanns farhågor kring de olika kulturerna på KBM och SRV. Skillnaderna mellan myndigheterna bestod bland annat i att SRV var en sektorsmyndighet med stor kontinuitet och medarbetare med lång praktisk erfarenhet som stödde en konkret verksamhet. KBM arbetade sektorsövergripande med planering och hade i högre utsträckning medarbetare med akademiska examina och stor rörlighet.³⁷

Statskontoret har mot denna bakgrund ägnat viss uppmärksamhet åt hur MSB hittills har arbetat med att skapa en gemensam kultur och hur väl myndigheten har lyckats med detta. Vi konstaterar inledningsvis att MSB i stort sett (och med ett väsentligt tillägg) tagit över de uppdrag som låg på de tidigare myndigheterna KBM, SRV och SPF. Det finns enligt våra intervjuer också exempel på att vissa av MSB:s nuvarande enheter hade motsvarigheter i någon av de tidigare myndigheterna. Sådana uppdrag och organisationsenheter skulle kunna verka konserverande på såväl arbetsätt som kultur och därmed försvåra bildandet av *en* myndighet med de synergieffekter som detta avsågs resultera i.

³⁶ MSB-kommittén (2008), *Slutrapport m.m.*, Fö 2008/03/2008/255

³⁷ Hägg Konsult AB (2008), *Omvärldens syn på samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, bilaga 3 i MSB-kommittén (2008), *Slutrapport m.m.*, Fö 2008/03/2008/255. SPF lämnades vid sidan om denna diskussion eftersom den på grund av sin storlek inte skulle ha så stort inflytande på helheten.

MSB har dock enligt flera representanter för ledningen lagt stor vikt vid arbetet med att skapa en myndighet av de tidigare tre. Samtliga medarbetare har engagerats i en process som inledningsvis fokuserade på att ta fram vision och verksamhetsidé, och sedan gick över i en diskussion kring chefs- och medarbetarskap. Processen sägs ha varit det viktiga i detta arbete men det finns också ett konkret resultat i form av en skrift som sammanfattar dessa diskussioner.³⁸

Vi har i alla våra intervjuer återkommit till frågor om hur väl arbetet med att skapa en myndighet har fallit ut och vilka utmaningar som återstår i detta. Av svaren att döma har arbetet varit framgångsrikt och några problematiska skillnader sägs inte finnas inom MSB i dag. Även de enheter som är mer eller mindre intakta sedan tidigare, sägs ha anammat det bredare perspektivet som ska finnas i den nya myndigheten.

3.3.3 Relationen mellan stöd- och kärnverksamhet

MSB har en centraliserad modell för sitt verksamhetsstöd. I princip allt detta är samlat i avdelningen för verksamhetsstöd och stödresurserna inom de övriga avdelningarna är mycket begränsade. Avdelningen för verksamhetsstöd erbjuder sina tjänster till övriga avdelningar i enlighet med uttryckta serviceåtaganden. Enligt de exempel som avdelningens ledning delgett Statskontoret är dessa serviceåtaganden i princip en beskrivning av vad respektive enhet inom avdelningen gör och vad övriga myndigheten kan förvänta sig av enheten inom dess olika områden (till exempel inom hur många arbetsdagar en kontakt ska besvaras). Tjänsterna kan inom de angivna serviceåtagandena fritt utnyttjas av övriga avdelningar. Om någon av de övriga avdelningarna har behov av en specifik resurs i större mängd eller under längre tid finns möjlighet till detta mot att avdelningen på något sätt betalar för det, enklast genom att låta en person från avdelningen för verksamhetsstöd ”skriva tid” i ett projekt som ligger på en annan avdelning. Avdelningen för verksamhetsstöd kan också vara behjälplig i att anskaffa externa resurser för att kunna ge en avdelning ett efterfrågat stöd utöver specificerade tjänster, mot att avdelningen betalar för detta extra stöd. Denna möjlighet tycks dock av våra intervjuer att döma utnyttjas i mycket liten omfattning.

³⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (odaterad), *Första MSB-boken – För invärtes bruk*, informationsmaterial

I några av våra intervjuer framkommer ett visst missnöje bland övriga avdelningar med att man inte får det typ av stöd eller stöd på den nivå som önskas. Avdelningen för verksamhetsstöd å andra sidan hävdar att de erbjuder det de kan utifrån sin resurssituation. Om övriga avdelningar sammantaget önskar se en förändring i tyngdpunkt i det som erbjuds från avdelningen för verksamhetsstöd är man enligt uppgift öppen för detta, men det är en fråga om prioriteringar och det måste finnas en samsyn i hela myndigheten.

Statskontoret ser inget direkt anmärkningsvärt i det faktum att det inom myndigheten finns en viss spänning mellan de som ska tillhandahålla stöd i olika former och de som för sin verksamhet är beroende av detta stöd. Det torde vara en relativt vanlig situation att de senare vill ha mer och snabbare stöd än vad de förra anser sig kunna åstadkomma med tilldelade resurser. Utgående från den intensitet vi har noterat kring denna fråga i genomförda intervjuer finner vi det dock angeläget att man når en samsyn, särskilt sett mot regeringens mål om rationaliseringar i denna del.

3.3.4 Den strategiska ledningsfunktionen

Som framgått ovan finns inom den strategiska ledningsfunktionen en chefsjurist och tre direktörer för planering och ekonomi, HR respektive kommunikation. Inom avdelningen för verksamhetsstöd finns samtidigt en rättsenhet, en ekonomienhet, en personalenhet och en kommunikationsenhet. Dessa enheter leds av enhetschefer.

Den strategiska ledningsfunktionen ska som framgått bistå och företräda myndighetsledningen. Dess medlemmar ska också verka för att frågor av strategisk karaktär eller som annars är av större vikt identifieras och prövas på ett effektivt sätt. Samtidigt har avdelningen för verksamhetsstöd ansvar för att driva utvecklingen på sina områden, inklusive att utveckla de strategier som behövs inom respektive område. Myndighetsledningens avsikt med den strategiska ledningsfunktionen är att den ska underlätta arbetet genom att öka tillgängligheten till myndighetsledningen.

Det kan för en utomstående förefalla som om konstruktionen med en strategisk ledningsfunktion och ett samtidigt ansvar för strategiutveck-

ling med mera på avdelningen för verksamhetsstöd skapar gråzoner i ansvarsfördelningen och potential för oklarheter. Vi har i våra intervjuer dock inte hittat några exempel på detta som vi tydligt kan hänföra till just denna konstruktion. Klart är dock att konstruktionen driver ett samverkansbehov mellan de olika enhetscheferna inom avdelningen för verksamhetsstöd och den strategiska ledningen.

3.3.5 Relationen mellan arbetstagarorganisationer och arbetsgivare

Av de intervjuer Statskontoret genomfört med såväl MSB:s ledning som flera olika personalföreträdare framgår att relationen mellan arbetstagarorganisationerna och arbetsgivaren är mycket spänd. Särskilt från personalföreträdersidan ventileras ett kraftigt missnöje bland annat med myndighetens personalpolitik (särskilt kopplat till lönebildningsprocessen) och med hur samverkan mellan myndighetens ledning och arbetstagarorganisationer sker. Personalföreträdersidan menar bland annat att informationen från myndighetsledningen är bristfällig och kommer arbetstagarorganisationerna sent tillhanda. Man uppger därtill att ledningen fattar beslut utan att någon förankring skett genom samverkan med arbetstagarorganisationerna och att utredningar om verksamheten cirkulerar utan att arbetstagarorganisationerna fått ta del av dem. Arbetsgivaren menar å sin sida att samverkan så långt det är möjligt och lämpligt ska ske på lokal avdelnings- och enhetsnivå. När så sker blir det ett mindre antal verksamhetsrelaterade frågor som behandlas i centrala samverkansmöten mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna. En konsekvens av arbetstagarorganisationernas missnöje är att två av de tre organisationerna som i dag finns inom MSB avser att lämna nuvarande samverkansavtal.³⁹

En central grund för spänningen mellan arbetstagarorganisationer och arbetsgivare är alltså, så vitt vi kan bedöma, att arbetstagarorganisationerna och arbetsgivaren har olika uppfattningar om och erfarenheter av vad samverkan är och hur den ska ske. Andra frågor har dock också nämnts i våra intervjuer, till exempel tycks det föreligga ett glapp mellan den intention som arbetsgivaren säger sig ha med den strategiska ledningsfunktionen, å ena sidan, och hur arbetstagarorganisationerna

³⁹ Se också artikel i ST Press på <http://www.stpress.se/artikel/fack-lamnar-samverkan-pa-msb-43038>, läst 2011-11-15.

uppfattar att funktionen fungerar i praktiken, å den andra. Arbetsgivar-
ren menar att avsikten med den strategiska ledningsfunktionen är att
skapa fler ingångar och öka tillgängligheten till myndighetens högsta
ledning. Företrädare för arbetstagarorganisationerna menar att funk-
tionen tvärtom utgör en barriär som snarare begränsar tillgängligheten till
myndighetens generaldirektör. Vidare har flera förändringar och ner-
dragningar genomförts i samband med och efter MSB:s bildande.
Några av dessa har berört och märkbart påverkat arbetet vid myndig-
hetens verksamhetsställen (Sandö och Revinge). Framför allt förefaller
det av våra intervjuer att döma som om nerdragningar i framför allt
olika stödfunktioner varit omfattande och kännbara. Personalföreträda-
re uppger att man trots detta i princip har samma produktion som tidi-
gare och att den starkt reducerade personalen nu ”går på knäna” och
”mår väldigt dåligt”.

Vi konstaterar att det finns en djup och inte avtagande spänning mellan
myndighetsledning och personalföreträdare. Det är angeläget att en
mer tillitsfull, konstruktiv och samarbetsinriktad dialog mellan myn-
dighetsledning och personalföreträdare etableras. I våra intervjuer
lyfter också MSB:s ledning fram detta som en viktig framtidsfråga för
myndigheten att arbeta med. En tänkbar väg mot minskad spänning
och ökad tillit mellan myndighetsledning och arbetstagarorganisationer
är möjligen ett nytt, av ledning och arbetstagarorganisationer gemen-
samt framtaget, samverkansavtal. Tyngdpunkten vid framtagandet av
ett sådant skulle då kunna vara att etablera en samsyn och en gemen-
sam bild av hur samverkan ska ske i den ”nya” myndigheten MSB.

3.4 MSB:s operationalisering av sitt uppdrag

3.4.1 Vision och verksamhetsidé

Vi har i föregående kapitel beskrivit MSB:s uppdrag så som det formu-
leras från regeringen. Myndigheten har själv tolkat detta uppdrag
genom att formulera en vision och en verksamhetsidé.⁴⁰

⁴⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011b), *Budgetunderlag Myndig-
heten för samhällsskydd och beredskap 2012-2014*, dnr 2011-891

Visionen lyder

Ett säkrare samhälle i en föränderlig värld.

Verksamhetsidén konkretiserar enligt MSB detta ytterligare och lyder

MSB utvecklar, tillsammans med andra, individens och samhällets förmåga att förebygga, hantera och lära av olyckor och kriser.

Vi arbetar

- genom kunskapsuppbyggnad, stöd, utbildning, övning, reglering, tillsyn och eget operativt arbete
- i nära samverkan med kommuner, landsting, myndigheter, företag och organisationer
- för att uppnå ökad trygghet och säkerhet på alla samhällsnivåer – från lokalt till globalt.

3.4.2 Verksamhetsplanering

Visionen och verksamhetsidén ligger tillsammans med myndighetens uppgifter i instruktion, regleringsbrev och särskilda uppdrag till grund för MSB:s verksamhetsplanering. I detta avsnitt beskriver vi översiktligt hur denna planering är utformad. Vid sidan om den målhierarki som diskuteras nedan arbetar myndigheten i sin verksamhetsplanering också med separata kvalitets- och miljömål. Vi har dock inte fördjupat oss i dessa aspekter och tar därför inte upp detta.

Huvudprocesser med övergripande mål

MSB har definierat sin verksamhet i fem huvudprocesser (förebygga, förbereda, hantera, lära samt leda och stödja) och för var och en av dessa angett ett övergripande mål. Dessa mål är inte tidsatta i meningen att de ska vara uppnådda till en viss tidpunkt och målformuleringarna är heller inte sådana att detta skulle vara meningsfullt. Målen för respektive huvudprocess är följande:⁴¹

⁴¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011d), *Verksamhetsplan 2011 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, dnr 2011-40 (utgåva 1.1)

- **Förebygga**
Antalet olyckor och kriser samt effekterna av dessa ska minimeras genom att berörda aktörer vidtar förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder.
- **Förbereda**
De aktörer som har ett ansvar vid olyckor och kriser ska ha en god förmåga att begränsa konsekvenserna av sådana händelser när de inträffar, kunna leda och fatta beslut inom det egna ansvars- och verksamhetsområdet och kunna samverka med andra.
- **Hantera**
Vid en allvarlig olycka, kris eller katastrof ska MSB ha en god förmåga att möjliggöra och stödja ansvariga aktörers hantering av situationen så att konsekvenserna begränsas.
- **Lära**
Erfarenheter och ny kunskap ska bidra till att ansvariga aktörer kan utveckla sin egen och samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser.
- **Stödja**
Den administrativa verksamheten ska ge förutsättningar för att myndighetens verksamhet bedrivs rättsenligt, effektivt och med god kvalitet.

Delområden med effekt- och prestationsmål

Inom varje huvudprocess finns ett antal så kallade delområden (i verksamhetsplanen för år 2011 anges totalt 37 delområden i hela myndigheten). Varje delområde kan enligt myndigheten ses som en delprocess eller som en samling aktiviteter med någon form av gemensam nämnare. Någon exakt definition finns dock inte och delområdenas storlek och karaktär varierar ganska mycket. Det finns också exempel på att samma sakområde återkommer som delområde under mer än en huvudprocess. Ett sådant exempel är farliga ämnen som finns som ett delområde både inom förebygga-processen och inom förbereda-processen och med samma beteckning.

Till nästan varje delområde finns ett effektmål som anger vad som ska uppnås eller vilken riktning MSB vill att utvecklingen inom området ska ha. Effektmålen är inte tidsatta. För varje delområde finns

också ett eller flera prestationsmål. De senare gäller enbart för ett år i taget och ska följa de så kallade SMART-kriterierna, det vill säga vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Varken för effekt- eller prestationsmål finns någon entydig definition och det finns en viss variation i deras karaktär mellan delområden och huvudprocesser. I syfte att något tydliggöra resonemanget illustrerar vi dock här med ett relativt typiskt exempel. Inom huvudprocessen förbereda finns delområdet övningsverksamhet. För detta delområde gäller effektmålet "[...] att genom övningsverksamheten utveckla samhällets krisberedskapsförmåga samt att pröva förmågan med avseende på myndigheters och organisationers samlade krishanteringskompetens." De prestationsmål som finns kopplade till detta effektmål är att under år 2011 ska följande göras:

- SAMÖ-KKÖ 2011 ska planeras, genomföras och utvärderas enligt projektdirektiv och projektplan.
- Barents Rescue 2011 ska planeras och genomföras enligt projektdirektiv och projektplan. En sammanställning av utvärderingsresultaten ska påbörjas.
- En övningskalender ska vara tillgänglig via msb.se där planerade tvärssektoriella övningar redovisas.
- MSB ska stödja länsstyrelser vid planering, genomförande och utvärdering av regionala samverkansövningar (RÖ) samt lämna metod- och ekonomiskt stöd efter genomförda regionala samverkanskurser (RSK).
- Nationellt forum för inriktning och samordning av övningar ska genomföra två samordningskonferenser för att inrikta och samordna tvärssektoriella övningar enligt nationell övningsplan.

Utvecklings- och regeringsuppdrag

Förutom dessa huvudprocesser och delområden, med tillhörande målhierarki, har myndigheten i sin verksamhetsplanering också särskilda så kallade utvecklingsuppdrag inom områden som bedömts strategiskt viktiga. De regeringsuppdrag MSB får, såväl i regleringsbrev som utanför dessa, är också särskilt angivna i verksamhetsplaneringen.

Myndighets- respektive avdelningsnivå

Ansvar för huvudprocesser, delområden, utvecklingsuppdrag och regeringsuppdrag fördelas i myndighetens verksamhetsplan till de olika avdelningarna och det är avdelningschefernas ansvar att med tilldelade resurser bedriva verksamheten inom de uppgifter man fått. Det är också upp till respektive avdelningschef att själv bestämma hur hon eller han vill fördela ut uppgifter till olika enheter eller individer inom avdelningen. Ett sätt att göra detta på är att upprätta aktivitetsplaner där planeringen av avdelningens verksamhet konkretiseras ytterligare. Vi har inte fördjupat oss i hur planeringen sker på denna nivå men kan konstatera dels att aktivitetsplanerna för de olika avdelningarna är upplagda på olika sätt, dels att planeringen kan bli detaljerad. Till exempel har avdelningen för utvärdering och lärande under år 2011 ansvar för sju av myndighetens 37 delområden samt för 16 utvecklings- och regeringsuppdrag. Detta konkretiseras i avdelningens aktivitetsplan för år 2011 till runt 100 så kallade prestationer för vilka specificeras bland annat förväntat resultat, resursåtgång, målgrupp, redovisningstillfällen och risker.⁴²

Verksamhetsplaneringen är under fortsatt utveckling

Av såväl dokument som genomförda intervjuer framgår att det system för verksamhetsplanering som beskrivits ovan utvecklats under den tid som MSB funnits. Det är också under fortsatt utveckling inför verksamhetsplaneringen för år 2012 och framåt.

Som exempel på genomförda förändringar kan nämnas att MSB i planeringen inför år 2011 arbetade med sex så kallade fokusområden som enligt verksamhetsplanen tagits fram för att bidra till ett samlat gemensamt fokus för myndigheten. Dessa områden har inarbetats i inriktningen inför planeringen för år 2012. Av de anvisningar som getts ut inför planeringen för år 2012 framgår också att principen med delområde, effektmål och prestationsmål fortsatt behålls men att utformning och formuleringar ska ses över.⁴³

⁴² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011s), *Aktivitetsplan 2011 – Avdelningen för utvärdering och lärande (UL)*, dnr 2010-8239, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011t), *Aktivitetsplan för Verksamhetsstöd 2011*, dnr 2010-9284, och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011u), *Aktivitetsplan 2011 för avdelningen för utbildning, övning och beredskap (UB)*, dnr 2011-427.

⁴³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011e), *Planeringsanvisningar för verksamhetsplanering 2012-2015*, dnr 2011-4608

3.4.3 Diskussion

Enligt vår mening är MSB:s sätt att bryta ned och konkretisera sitt övergripande uppdrag tilltalande. Det etablerar en kedja från myndighetens uppdrag i instruktion och regleringsbrev ner till konkreta prestationer som ska genomföras ett visst år. Vi noterar dock att alla prestationsmål inte är mätbara trots att detta är avsikten. Och även av de mål som i och för sig går att i någon mening mäta är en stor del i en sådan form att mätbarheten handlar om att konstatera om prestationen är genomförd eller inte. Bara för ett relativt fåtal av prestationsmålen finns någon egentlig skala som kan användas för att avgöra hur väl MSB har lyckats i genomförandet. Detta betyder också att det inte går att avgöra om MSB höjer eller sänker ambitionen inom ett visst delområde mellan åren. Antalet prestationsmål kan visserligen öka eller minska men eftersom innehållet i de målen kan variera mycket är antalet inget bra mått på ambitionen.

Vidare säger effekt- och prestationsmålen på myndighetsnivå inte något om kostnadseffektiviteten i myndighetens verksamhet. För att föra en diskussion kring detta måste de enskilda avdelningarnas fördelning av totalt tillgängliga resurser studeras samtidigt som effekt- och prestationsmål för olika delområden.

I sin riskanalys 2011 påtalar även Internrevisionen vissa risker med MSB:s ledningssystem och styrmodell, som knyter an till diskussionen ovan. Internrevisionen menar att ledningen, inom ramen för befintligt ledningssystem och styrmodell, saknar full kontroll över viktiga strategiska avvägningar och beslut. Detta innebär begränsade förutsättningar både för omprioritering till föremål för myndigheten som helhet och för möjligheter att följa upp samt pröva verksamheten på en relevant nivå. Internrevisionen konstaterar att ”Utan tydlig och transparent styrning i alla dess delar finns risk att beslut tas på fel nivå, i fel forum eller uteblir.”. Detta kan leda till ”[...] en felaktig resursallokering, förlorade samordningsvinster och bristande effektivitet i förvaltningen”.⁴⁴

⁴⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011o), *Internrevisionens riskanalys 2011*, dnr 2011-2105, s. 16.

Förutom dessa mer övergripande iakttagelser om myndighetens verksamhetsplanering noterar vi också några mer specifika saker. Bland dessa märks att civilt försvar inte nämns i verksamhetsidén trots att det kan ses som likvärdigt med krisberedskap och skydd mot olyckor i portalparagrafen i myndighetens instruktion.

Vi konstaterade ovan att formuleringen av instruktionens portalparagraf (särskilt bisatsen "[...] i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret") var otydlig och kunde skapa osäkerhet om var gränserna för MSB:s uppdrag går. Vi har tagit upp den frågan i flera intervjuer med representanter för MSB och den genomgående uppfattningen tycks vara att formuleringen inte är särskilt uppskattad men trots allt inte i sig ger upphov till några gråzoner eller oklarheter.

I diskussionen om MSB:s uppdrag ovan konstaterade vi också bland annat att myndigheten har uppdrag av såväl process- som sakkaraktär. Att MSB har dessa två stora dimensioner i sin verksamhet syns också i verksamhetsplaneringen. På en given sakfråga kan det finnas aspekter i två eller flera av processerna. Vi har ovan exemplifierat detta med sakfrågan farliga ämnen som finns som delområde med exakt samma namn i två processer.

Enligt intervjuuppgifter från avdelningsrepresentanter är många delområden, i alla fall inom vissa avdelningar, ett arv sedan tiden innan MSB och i praktiken i det närmaste identiska med organisatoriska enheter. Denna iakttagelse kan också kopplas till det vi nämnt ovan (i avsnitt 3.3.2) om att det finns ett visst organisatoriskt arv från de gamla myndigheterna kvar i MSB.

4 Uppföljning och resultat

I detta kapitel beskriver vi MSB:s uppföljningssystem samt de resultat myndigheten når i sin verksamhet. Innan vi kommer in på dessa diskussioner har vi dock ett avsnitt som handlar om myndighetens uppdrag. Detta är beskrivet i ett tidigare kapitel men vi vill här peka på några aspekter på uppdraget som har särskild betydelse för MSB:s uppföljning och resultatdiskussion.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Statskontoret konstaterar att MSB inte för några resonemang om kostnadseffektivitet i sin årsredovisning. Detsamma gäller i redovisningar av olika delverksamheter. Våra intervjuer visar även att MSB och andra berörda intressenter inte kan avgöra om biståndsinsatserna är kostnadseffektiva. En anledning till att det saknas underlag för att bedöma om MSB:s verksamhet är kostnadseffektiv är att på många områden medför uppgifterna att resultaten är svåra att mäta och än svårare att värdera. Resultaten är beroende av såväl omvärldsfaktorer som andra aktörer på ett sätt som gör att MSB:s insats inte kan isoleras. Med tanke på karaktären hos MSB:s uppdrag har vi viss förståelse för att det är svårt att formulera effekt- och prestationsmål som är mätbara enligt någon form av skala. Ett större inslag av mer mätbara mål skulle dock underlätta en diskussion om myndighetens resultat och kostnadseffektivitet.

MSB är fortfarande en ung myndighet och vi har inte hittat några skriftliga myndighetsexterna och oberoende analyser av de resultat den når. Vi för därför en diskussion om detta utifrån myndighetens egen redovisning och utifrån ett tjugotal intervjuer vi genomfört med representanter för aktörer i några av MSB:s målgrupper. På ett mycket övergripande plan kan vi konstatera att samtliga de målgruppsrepresentanter vi intervjuat ställer sig mer eller mindre positiva till bildandet av en myndighet som täcker in hela området skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Synpunkter förekommer att startsträckan har varit alltför lång och att myndigheten alltjämt har en bit kvar innan dess verksamhet bedrivs på det sätt som man önskar och borde kunna förvänta sig. I allmänhet tycker emellertid de vi intervjuat att MSB:s

output/resultat är bättre än de tre tidigare myndigheternas output/resultat sammantaget. Några av de utmaningar som de intervjuade framhåller handlar om att MSB behöver bli bättre på samordning internt och externt, att myndighetens roll och ansvar kunde vara tydligare, samt att den inte alltid har förmåga att hantera hela bredden av målgrupper.

Inför bildandet talade regeringen om ett antal konkreta effekter som den ansåg borde märkas hos aktörerna i målgrupperna. De vi intervjuat är till övervägande delen positiva avseende detta, vilket indikerar att MSB i dessa delar så här långt har uppfyllt regeringens mål. Regeringen talade också om synergier och rationaliseringar som en följd av bildandet. Med det svårvärderade uppdrag som MSB har, har det inte varit möjligt för Statskontoret att leda några direkta synergieffekter i bevis. Avseende rationaliseringarna kan vi konstatera att MSB för år 2010 redovisade lokalkostnader som var ca 29 miljoner kronor lägre än de tre tidigare myndigheternas sammantagna kostnad under år 2007. I denna jämförelse är de lokalkostnader som förknippas med Rakelverksamheten exkluderade. Den besparing på lokaler som regeringen räknade med som en följd av beslutet att bilda MSB tycks därmed ha realiserats. Vi har inte kunnat göra motsvarande jämförelse avseende administration men en grov jämförelse av mängden stödkompetens inom MSB jämfört med inom de tidigare myndigheterna indikerar att en minskning skett.

4.2 Något om myndighetens uppdrag i relation till uppföljning och resultat

MSB har ett stort och brett uppdrag, vilket väl illustreras av myndighetens verksamhetsidé (se avsnitt 3.4.1 ovan). Det omfattar ett stort område, från individ till samhälle, från normalläge till krigstillstånd, från förebyggande till utvärdering. Uppdraget innehåller uppgifter som är mycket olika till sin karaktär, till exempel finns här kunskapsuppbyggnad, olika former av stöd till andra, eget operativt arbete och tillsynsverksamhet. Vissa uppgifter är av processkaraktär och andra av sakområdeskaraktär.

Vi kan också redan inledningsvis konstatera att resultaten på många områden är svåra att mäta och än svårare att värdera. För vissa av myndighetens uppgifter är det bästa utfallet att inget händer, men är det i så fall slumpen, andra aktörers arbete eller MSB:s insatser som lett till detta? För de områden där det mer handlar om en ökning eller minskning av ett visst fenomen är det för det första inte alltid lätt att alls se hur utvecklingen har varit. (Har vi till exempel fler eller färre kriser i samhället i år än förra året?) Och även för de områden där man kan definiera mätetal och identifiera faktiska skillnader, till exempel antalet olyckor vid transport av farliga ämnen, finns omvärldsfaktorer som varken MSB eller någon annan egentligen råder över. I en högkonjunktur ökar exempelvis antalet transporter. För de områden och i den utsträckning som åtgärder från samhället eller enskilda aktörer kan påverka utvecklingen är det vidare för det första ofta svårt att se hur mycket av utvecklingen som är beroende av åtgärderna. För det andra är åtgärder som MSB varit inblandade i ofta invävda i ett sammanhang där många aktörer är delaktiga. Den betydelse som just MSB:s insatser har haft blir därför svåra att särskilja. Särskilt gäller detta i den inte alls ovanliga situationen att kedjan från MSB:s insats till konkret effekt är lång.

4.3 MSB:s uppföljningssystem

Som har framgått ovan har MSB i sin verksamhetsplanering angett fem huvudprocesser med tillhörande övergripande mål. Inom varje huvudprocess finns ett antal delområden. Till varje delområde finns såväl ett effektmål som ett eller flera prestationsmål. De förra saknar tidsangivelse och är ofta svåra att mäta på något mer precist sätt. Prestationsmålen å andra sidan ska uppnås under det innevarande året och är i högre utsträckning mätbara eller i alla fall uttryckta som aktiviteter som lätt kan konstateras om de är genomförda eller inte.

Ansvar för huvudprocesser och delområden, liksom för utvecklings- och regeringsuppdrag, är fördelat på de olika avdelningarna. På myndighetsnivå följs verksamheten upp tre gånger per år genom att avdelningschefen till myndighetsledningen anger delområden och uppdrag som gröna (allt går enligt plan), gula (avdelningschefens beslut krävs i någon mening) eller röda (myndighetsledningens ställningstagande krävs). Varje delområdes status bedöms genom att man gör en sam-

manvägd bedömning av utfallet av de olika prestationsmålen. Avdelningschefen avgör om och hur avdelningens ansvar ska konkretiseras ytterligare och fördelas ut på enheter eller individer, och det är också avdelningschefens uppgift att organisera uppföljningen av avdelningens verksamhet.

4.3.1 Diskussion

I det föregående kapitlet har vi diskuterat MSB:s sätt att operationalisera sitt övergripande uppdrag och konstaterat att det etablerar en kedja från myndighetens övergripande uppdrag ner till konkreta prestationer. Denna kedja är i våra ögon lätt att följa och även om det går att diskutera enskildheter, till exempel kring vissa målformuleringar eller hur delområden är utformade, så finner vi principen tilltalande. Det gäller också uppföljningen som följer samma kedja fast åt andra hållet. Den startar i en mätning eller bedömning av de enskilda prestationsmålen och leder uppåt till en bedömning av de effektmål som finns på delområdesnivå och senare till en bedömning av måluppfyllelsen i de identifierade huvudprocesserna.

Vi konstaterar dock igen att de angivna effektmålen inte är mätbara i någon konkret mening. Prestationsmålen är lättare att mäta men som regel enbart i form av att det går att konstatera om prestationen är genomförd eller inte. Med tanke på karaktären hos MSB:s uppdrag har vi viss förståelse för att det är svårt att formulera effekt- och prestationsmål som är mätbara enligt någon form av skala. Ett större inslag av mer mätbara mål skulle dock underlätta en diskussion om myndighetens resultat och kostnadseffektivitet.

Vi har inte haft möjlighet att i detalj studera huruvida de valda delområdena är de mest lämpliga eller hur väl angivna prestationsmål matchar effektmålen. I samband med verksamhetsplaneringen inför varje år görs en genomgång av befintliga delområden för att se vilka som behöver revideras inför nästkommande år. I anvisningarna för verksamhetsplaneringen inför år 2012 anges att effektmålen ska revideras.⁴⁵ I våra intervjuer har också framkommit att prestationsmålen har lite varierande karaktär och åtminstone någon avdelning har ut-

⁴⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011e), *Planeringsanvisningar för verksamhetsplanering 2012-2015*, dnr 2011-4608

tryckt att de kommer att se över även dessa formuleringar inför år 2012.

4.4 MSB:s resultat

4.4.1 Inledning

I det följande diskuterar vi vilka resultat som MSB når i sin verksamhet. De sju rubrikerna i myndighetens instruktion behandlas i var sitt avsnitt (avsnitten 4.4.2 till 4.4.8). Vi behandlar också resultaten av de uppdrag myndigheten har fått av regeringen i dessa avsnitt.

Några skriftliga myndighetsexterna och oberoende utvärderingar av MSB:s resultat har vi inte hittat. Vi utgår därför från myndighetens egen beskrivning samt från de intervjuer vi genomfört med personer ur några av MSB:s målgrupper. Myndighetens egen redovisning består till stor del av exempel på genomförda aktiviteter och framtagna produkter inom olika områden följt av myndighetens egen bedömning av uppnådda effekter. Det finns i årsredovisningen för år 2010 en viss ekonomisk redovisning kopplad till olika delverksamheter. Detta underlag är dock inte uppdelat på ett sådant sätt att det låter sig användas i diskussionen nedan, som utgår från myndighetens uppdrag enligt instruktionen. Vi redovisar därför bara kostnader i enstaka fall nedan, och för inte någon diskussion kring kostnadseffektivitet. Vi noterar också att även om MSB:s årsredovisning i viss utsträckning alltså kopplar ihop verksamhet och ekonomi – om än i en annan skärning än den vi använder nedan – så förs inte heller där några resonemang i termer av kostnadseffektivitet.

Efter genomgången av myndighetens egen bild av resultaten inom ett visst område presenterar vi den bild av MSB:s resultat vi fått genom våra kontakter med personer ur några av myndighetens målgrupper. Vi har också ett särskilt avsnitt med sådana iakttagelser från genomförda intervjuer som inte direkt hör hemma under någon av rubrikerna i myndighetens instruktion. Det underlag vi här refererar till består av intervjuer med åtta representanter från kommuner eller räddningstjänstförbund (totalt representerande 17 kommuner), samt representanter från fyra landsting, sex länsstyrelser och sex centrala myndigheter. Vi har också talat med representanter för organisationen

Sveriges Kommuner och Landsting. Urvalet är begränsat och inte representativt. Våra observationer är därmed inte nödvändigtvis representativa för eller generaliserbara till målgrupperna i sin helhet. Icke desto mindre ger de en bild av hur MSB och dess verksamhet i olika delar uppfattas av några representanter för myndighetens centrala målgrupper.

Vi avslutar sedan diskussionen om MSB:s resultat med ett avsnitt om resultatet utifrån uppdrag i regleringsbrevet och ett avsnitt med en diskussion om MSB:s resultatredovisning.

4.4.2 Förebyggande och förberedande arbete

MSB:s egen redovisning

I sin årsredovisning för år 2010 lyfter MSB inom sitt förebyggande arbete fram att myndigheten under året utfärdat föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser, arbetat med en nationell strategi för samhällsviktig verksamhet, i samverkan tagit fram en nationell strategi för hur brandskyddet kan stärkas, utvecklat nya informationsvägar samt arbetat med att införa lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Dessa och andra insatser bedömer myndigheten har bidragit till att på olika sätt öka det systematiska säkerhetsarbetet, skapa en gemensam grundsyn och förståelse för hur samhällets funktionalitet kan upprätthållas, utveckla det brandförebyggande arbetet, med mera.

Inom det förberedande området betonas bland annat att de åtgärder myndigheten vidtagit inom lednings- och beslutsstödssystem bidragit till att kunskap, teknik och metoder ökat möjligheterna till ledning och samverkan inom och mellan organisationer. Andra delar inom det förberedande arbetet som MSB lyfter fram är att den utbildning och övningsverksamhet som myndigheten genomfört har bidragit till att stärka samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser. Som framgår av tabell 3 är kostnaden i utbildningsverksamheten i stort sett densamma både åren 2009 och 2010, medan antalet utbildade har gått ner ungefär 10 procent mellan åren. Vissa av kurserna är upphandlade medan andra ges av MSB själva.

Tabell 3: Antalet utbildade och total kostnad (tkr) inom MSB:s utbildningsverksamhet

Område	2009		2010	
	Utbildade	Kostnad	Utbildade	Kostnad
Skydd mot olyckor	652	89 348	671	100 185
<i>varav 2-årig SMO</i>	627	85 236	623	86 960
<i>varav påbyggnadsutb. brandingenjörer</i>	25	4 112	48	13 225
Skorstensfejare	80	11 021	80	8 209
Räddningstjänst	1 019	79 355	811	73 540
Ledning och samverkan	510	10 006	488	8 312
Totalt	2 913	279 078	2 721	290 431

Källa: MSB:s årsredovisning för år 2010. Inom samtliga områden ges två eller flera kurser men vi har valt att endast dela upp området skydd mot olyckor. Detta eftersom den 2-åriga utbildningen inom detta område är MSB:s totalt sett mest resurskrävande utbildning.

Inom övningsverksamheten räknar MSB i sin årsredovisning för år 2010 upp ett antal övningar myndigheten varit inblandad i på olika sätt. Den framhåller också särskilt att ett nationellt forum för inriktning och samordning av övningar etablerades under året. Genom detta menar myndigheten att den totala övningsverksamheten kan ske samordnat och resurseffektivt.

Iakttagelser från våra intervjuer

När det gäller förebyggande och förberedande arbete uppger de representanter för MSB:s målgrupper som vi intervjuat att man har stort behov av stöd på detta område. Det stöd som MSB erbjuder uppfattar målgrupperna i allmänhet också som tillfredsställande. Mest nöjda är representanter för kommuner och länsstyrelser, medan landstingen upplever lägre nytta av MSB:s arbete på området.

I likhet med MSB:s egen redovisning framhåller målgruppsrepresentanterna bland annat MSB:s föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser och den i samverkan framtagna nationella strategin för hur brandskyddet kan stärkas som välkommet stöd på området. Vad gäller före-

skrifterna om risk- och sårbarhetsanalyser förekommer dock även den mer kritiska synpunkten att det lämpar sig dåligt att tillämpa en och samma mall och form för verksamheten hos olika aktörer inom och mellan målgrupperna.

Vad gäller utbildningar och övningar är målgruppsrepresentanterna relativt samstämmiga och positiva till hur MSB löser sitt uppdrag. Men utbildningar och övningar kan variera i kvalitet, tillgången till utbildningsplatser är begränsad, och såväl utbildningar som övningar är ibland dåligt anpassade till en eller flera målgrupper. På det stora hela förefaller emellertid de representanter för målgrupperna som vi intervjuat uppfatta MSB:s verksamhet på området som godkänd.

4.4.3 Samordning och stöd vid olyckor och kriser

MSB:s egen redovisning

Vad gäller uppgifterna under denna rubrik i instruktionen lyfter MSB i årsredovisningen för år 2010 bland annat fram att myndigheten har genomfört stöttande samordningsaktiviteter vid tre större händelser – vinterns snöoväder, vulkanutbrottet på Island och terrorattentatet i Stockholms julhandel – samt vid ett antal väderhändelser. MSB anger att det är svårt att värdera samordningsaktiviteterna innan systematiska utvärderingar finns att tillgå, men de bedömer ändå att de genomförda samordningsaktiviteterna gav ett bra stöd till målgrupperna.

Av årsredovisningen för år 2010 framgår vidare att MSB genomförde 122 biståndsinsatser i 39 länder år 2010. Samma år genomfördes en internationell insats i ett icke biståndsland (i samband med ett haveri av en slamdamm i Ungern) och 13 nationella insatser. Tio av dessa skedde i samband med tankbilsolyckor och de övriga tre avsåg stöd med översvämningsmateriel. I årsredovisningen gör MSB bedömningen att man genom sitt arbete med biståndsinsatser har bidragit till att ge ett bra stöd till FN, EU och andra berörda aktörer, samt att övriga genomförda insatser utgjorde ett bra stöd till kommunala räddningstjänster och andra berörda aktörer.

En fylligare redogörelse för MSB:s insatsverksamhet under år 2010 ges i en särskild redovisning som myndigheten lämnat till regeringen enligt ett uppdrag i regleringsbrevet för år 2010. Här framgår något

mer detaljerat vilka insatser som MSB genomfört och exempel på vad insatserna resulterat i. Vad de enskilda insatserna kostat framgår dock inte och följaktligen finns ingen redovisad relation mellan resultat och kostnad.⁴⁶

Iakttagelser från genomförda intervjuer

Av samtalen med målgruppsrepresentanter framgår att målgrupperna överlag upplever sig ha ett något lägre behov av samordning och stöd vid olyckor och kriser än av det föregående området förebygga och förbereda. Det behov man har förefaller emellertid i stort tillgodosett av MSB:s nuvarande verksamhet. Bland tillfrågade kommuner är man något mindre nöjd med hur MSB löser sitt uppdrag än övriga målgrupper. Någon betonar emellertid att såväl behovet som nyttan av MSB:s samordning och stöd vid olyckor och kriser skulle vara större i skarpt läge. Målgruppsrepresentanterna framhåller, liksom MSB själv, myndighetens samordningskonferenser och tillgång till tvärspektoriella lägesbilder som ett viktigt och bra stöd för målgruppernas arbete. Även MSB:s bidrag till att samla upp och ge samstämmig information till allmänhet och medier nämns som positivt.

Vad gäller de biståndsinsatser som MSB genomför har ingen av dem vi intervjuat uttryckt något annat än att de förmodas vara väl genomförda och därmed bra. Dock tycks en viss tveksamhet råda kring huruvida dessa insatser är kostnadseffektiva. Framför allt representanter för Utrikesdepartementet har uttryckt att det saknas underlag för att bedöma detta.

4.4.4 Uppföljning, utvärdering och lärande

MSB:s egen redovisning

I årsredovisningen för år 2010 pekar MSB bland annat på att man under året gett ut en rapport om olyckor och kriser 2009/2010⁴⁷ och tagit flera olika initiativ inom brandsäkerhetsområdet. Ett annat exempel på aktiviteter är att myndigheten initierat ett nätverk av regionala samordnare som ska kunna stödja den olycksundersökande verksam-

⁴⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011n), *Insatsverksamheten 2010*, publikationsnummer MSB259

⁴⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010b), *Olyckor och kriser 2009/2010*, Publikationsnummer MSB 0170-10

heten i kommunerna. När det gäller uppgiften att utvärdera krisberedskapen lyfter myndigheten bland annat fram två rapporter, dels vad som kallas en metautvärdering av dåvarande KBM:s samverkansövningar, dels en uppföljning av kommunernas krisberedskap under år 2009 som enligt uppgift togs fram i samarbete med länsstyrelserna. Den sammantagna bedömningen är att dessa och andra aktiviteter gett ett bra underlag för fortsatta aktiviteter.

Iakttagelser från genomförda intervjuer

De intervjuade representanterna har generellt sett stora behov av MSB:s arbete inom uppföljning, utvärdering och lärande. Kommunerna och landstingen upplever i allmänhet nyttan de får av MSB:s verksamhet som lägre än behoven. En del av dessa anser dock att nyttan är godkänd eller bra. Det finns också exempel på intervjuade vars behov blir helt tillgodosett av MSB. Även länsstyrelserna upplever nyttan som godkänd, om än lägre än behoven.

Sammantaget är många av representanterna relativt nöjda med MSB:s arbete på området. Några positiva exempel som framhålls är MSB:s enkäter samt goda förmåga att tillvarata erfarenheter från utbildningar. Flera målgrupper efterfrågar dock mer från MSB vad det gäller att ge återkoppling och att kommunicera vilken verksamhet man bedriver. I flera intervjuer återkommer även åsikten att MSB borde bli bättre på att målgruppsanpassa sin verksamhet, framför allt för landstingen. Det finns också uppfattningar om att MSB behöver utveckla och förbättra sitt arbete på samtliga nivåer, det vill säga lokalt, regionalt och centralt. Vissa målgruppsrepresentanter efterfrågar att bli mer inkluderade i MSB:s arbete på området.

4.4.5 Informationssäkerhet

MSB:s egen redovisning

Inom informationssäkerhetsområdet lyfter MSB själva i årsredovisningen för år 2010 bland annat fram att man i samverkan med andra utarbetat en strategi för samhällets informationssäkerhet samt att överföringen av CERT-SE till MSB bedöms ha bidragit till att samordningen av arbetet med samhällets informationssäkerhet har förbättrats.

Iakttagelser från genomförda intervjuer

I de flesta intervjuer vi genomfört bedömdes behovet av stöd från MSB på informationssäkerhetsområdet som stort. Överlag anser representanter för landsting och länsstyrelser att MSB löser sitt uppdrag på ett bra sätt. Kommunerna är något mer missnöjda, men MSB:s verksamhet anses vara godkänd. Inom samtliga målgrupper finns det representanter som inte uttalar sig då deras organisationer inte arbetar särskilt mycket med informationssäkerhet. Några representanter är osäkra på hur väl MSB:s informationssäkerhetsarbete skulle fungera i en allvarlig situation. En annan synpunkt som förekommer är att MSB:s stöd är väl tekniskt och inte har tillräckligt mycket av ett praktiskt verksamhetsperspektiv. Ytterligare en åsikt är att kompetens på området har försvunnit sedan MSB bildades.

4.4.6 Forskning och utveckling

MSB:s egen redovisning

Under år 2010 finansierade MSB forskning och studier för ca 106 miljoner kronor, vilket var något lägre än år 2009 då summan låg på 120 miljoner kronor. Under året avslutades 23 forskningsprojekt, tre större ramforskningsprogram utvärderades och fyra utlysningar av forskningsmedel genomfördes. Också olika former av aktiviteter för att sprida resultaten genomfördes. Någon direkt bedömning av effekterna av den genomförda forskningen redovisar MSB inte. Däremot säger man i årsredovisningen för år 2010 att man bedömer att området samhällsskydd och beredskap växer som forskningsfält. Inom ramen för en av utlysningarna inkom till exempel 159 ansökningar av vilka endast 17 beviljades.

Iakttagelser från genomförda intervjuer

Målgruppernas behov av MSB:s stöd inom området forskning och utveckling varierar. I landstingen ses behoven som stora och i länsstyrelserna som ganska stora. Landstingen får ut mindre av MSB:s verksamhet än önskvärt medan länsstyrelsernas uppfattningar varierar. I kommunerna är variationen för stor för att vi ska kunna säga något generellt om vilka behov man har av MSB:s verksamhet på området. De flesta av kommunrepresentanterna med större behov anser att nytan är för låg, men de med lägre behov får det stöd de vill ha. Flera representanter uppger att de inte arbetar särskilt aktivt på området eller

att de inte har någon kontakt med MSB avseende forskning och utveckling. Den vanligaste kritiken är att målgrupperna har för lite insyn i och får för lite information om det arbete som MSB bedriver på området. En del uttrycker också att MSB borde göra mer och att de borde ha kommit längre i sitt arbete med forskning och utveckling. Man efterlyser också mer konkret och direkt tillämpbar forskning.

4.4.7 Civilt försvar

MSB:s egen redovisning

De redogörelser i MSB:s årsredovisningar som Statskontoret kan se som direkt kopplade till myndighetens uppgifter inom civilt försvar handlar om befolkningsskydd. MSB redogör i årsredovisningen för år 2010 för att det i landet finns drygt 65 000 skyddsrum med drygt sju miljoner platser samt att myndigheten under året kontrollerat ca sex procent av skyddsrumsbeståndet till en verksamhetskostnad av drygt 39 miljoner kronor. Samtliga dessa siffror är i stort sett desamma som de var under år 2009.

Av MSB:s årsredovisning för år 2010 framgår även att myndigheten under året avvecklade merparten av civilförsvarsförråden med tillhörande materiella förmågor, inklusive RUHB (räddningstjänstmateriel under höjd beredskap), samt att man påbörjade avvecklingen av de andningsskydd som ursprungligen skaffades för att användas vid höjd beredskap, men som inte längre är funktionsdugliga. MSB anskaffar ingen ny RUHB-materiel men befintligt materiel har betydande ränte- och avskrivningskostnader.

Iakttagelser från genomförda intervjuer

I våra intervjuer framstår civilt försvar som ett nedprioriterat område. Flera av de intervjuade uttalar sig inte i frågan då de ser civilt försvar som inaktuellt. I kommunerna är behoven antingen obefintliga eller låga med något enstaka undantag. I landstingen och länsstyrelserna varierar behoven och här finns några representanter som ser dem som stora. Målgrupperna upplever överlag nyttan av MSB:s arbete inom civilt försvar som väl balanserat mot behoven, även om vissa uppger att nyttan är högre respektive lägre. Vissa av de intervjuade efterfrågar stöd från MSB för att själva kunna arbeta mer aktivt med civilt försvar.

Representanter för Försvarsmakten anser att MSB tydligare borde företräda civilt försvar och samverka mer inom ramen för totalförsvar.

4.4.8 Särskilda uppgifter

MSB:s egen redovisning

Utbyggnaden av Rakel-systemet slutfördes under år 2010. MSB anser att abonnemangsutvecklingen var god även om den inte nått upp till målet. Statskontoret noterar att det enligt MSB:s redovisning vid utgången av år 2010 fanns knappa 30 000 abonnemang, att jämföra med målet på 40 000. Målet 40 000 aktiva abonnemang kvarstår för utgången av år 2011.⁴⁸

MSB lyfter fram några exempel i arbetet med att tillsammans med berörda aktörer verka för sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik. De exempel som nämns är bland annat webbplatserna dinsakerhet.se, sakerhetspolitik.se och arbetet kring den enskildas och samhällets säkerhet inom ramen för grund- och gymnasieskolan. Ytterligare exempel berör området brandskydd där MSB tillsammans med kommuner, bransch- och intresseorganisationer samt statliga myndigheter har tagit fram kommunikationsstrategier för brandskyddsinformation till enskilda. Som ett led i att stötta mediernas beredskapsplanering samverkar parterna i Mediernas beredskapsråd.

I MSB:s uppdrag att samordna deltagandet för de svenska myndigheter som bedriver verksamhet inom ramen för den civila beredskapen inom NATO/Partnerskap för fred har man under 2010 inriktat sitt arbete på att bredda den civil-militära ansatsen och informationsdelningen dem emellan, samarbete kring transport och logistik samt informations-säkerhet.

Iakttagelser från genomförda intervjuer

De särskilda uppgifter som vi här har frågat om i intervjuerna rör områdena sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik, Rakel-systemet och kontaktpunkt visavi internationella kontakter, bland annat för samarbe-

⁴⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011d), *Verksamhetsplan 2011 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, dnr 2011-40 (utgåva 1.1).

tet inom Nato/Partnerskap för fred och i vissa EU-frågor. Kommunrepresentanternas uppfattningar av behov varierar mellan att vara ganska stora till stora. Behoven är större i landstingen, och i länsstyrelserna uppfattas de som stora. Den bedömning som målgrupperna gör av MSB:s verksamhet varierar stort för samtliga särskilda uppgifter, men många anser att MSB löser sina uppgifter på ett bra sätt. Länsstyrelserna är mer nöjda än de andra målgrupperna överlag.

Rakel är en av de funktioner på MSB som målgrupperna har mest kontakt med. Även om flera uttrycker missnöje med den övergripande konstruktionen kring Rakel, är många nöjda med hur MSB löser sitt uppdrag på området. Missnöje kopplat till MSB:s arbete med Rakel handlar om förbättringar i allmänhet, att systemet behöver förankras mer regionalt samt att det finns för stort fokus på frågan hos MSB.

Några övriga åsikter som framförs är att arbetet med att vara en internationell kontaktpunkt inte når fram till den lokala nivån samt att MSB behöver arbeta mer med området sammanhållande information.

4.4.9 Övriga iakttagelser från kontakterna med MSB:s målgrupper

En myndighet – ett steg i rätt riktning

Samtliga de målgruppsrepresentanter vi intervjuat ställer sig mer eller mindre positiva till bildandet av en myndighet som täcker in hela området skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Synpunkter förekommer att startsträckan har varit alltför lång och att myndigheten alltså har en bit kvar, innan dess verksamhet bedrivs på det sätt som man önskar och borde kunna förvänta sig. I allmänhet tycker emellertid de vi intervjuat att MSB:s output/resultat är bättre än de tre tidigare myndigheternas output/resultat sammantaget.

Målgrupperna har ett stort behov av stöd vad gäller de övergripande områdena skydd mot olyckor respektive krisberedskap. Den nytta man upplever sig ha av MSB:s stöd och verksamhet på dessa områden är tillfredsställande om än inte i paritet med de behov man säger sig ha. I några fall är skillnaden stor mellan å ena sidan det behov av stöd som man uppger sig ha, och å andra sidan den nytta man har av MSB:s verksamhet.

Det finns också en tendens att de representanter som i huvudsak arbetar med krisberedskap tycker att de får mindre stöd och nytta nu än under KBM:s tid. De som arbetar med skydd mot olyckor tycker i sin tur att de får mindre stöd än under SRV:s tid. När det gäller civilt försvar uppger målgrupperna överlag såväl ett lågt behov av stöd som låg nytta av MSB:s arbete.

Den samlade expertis och kompetens som finns på MSB i dag och inställningen hos många av myndighetens medarbetare är något som flera målgruppsrepresentanter framhåller som en styrka i MSB. Ett annat verktyg som representanter ser som ett viktigt och konkret stöd i målgruppernas arbete är de informationskanaler som MSB tillhandahåller, till exempel webbplatsen krisinformation.se.

Utmaningar framöver

Ur underlaget från de intervjuer vi genomfört med representanter för aktörer i MSB:s målgrupper kan några olika utmaningar för myndigheten identifieras. Vi vill här peka på tre sådana; bättre samordning internt och externt, tydligare roll och ansvar, samt kontakten med och förståelsen för de diversifierade målgrupperna.

Den första utmaningen gäller samordningen och kommunikationen internt i myndigheten och mellan MSB och andra aktörer på området. Detta lyfts som ett problemområde genomgående i intervjuerna. Det förekommer att en avdelning eller enhet saknar kunskap och kännedom om att en annan avdelning eller enhet bedriver projekt eller arbete som sammanfaller med det egna arbetet. MSB:s organisation skapar förvirring enligt några målgruppsrepresentanter. Man har svårt att veta vart man ska vända sig i specifika frågor. Samtidigt beskriver representanter att när man väl har en upparbetad kontakt fungerar kommunikationen bra. Några av dem vi talat med framhåller även att samordningen mellan MSB och andra centrala myndigheter på området brister i väsentliga delar. Det leder ibland till dubbla och motstridiga budskap som kan försvåra arbetet för länsstyrelser, landsting och kommuner.

Den andra utmaningen handlar om tydligheten i MSB:s roll och ansvar. Målgruppernas uppfattningar om detta varierar. Ungefär hälften av de vidtalade tycker att myndighetens roll och ansvar är tydligt, både vad gäller dess uppdrag och i praktiken. Hälften tycker tvärtom att

MSB:s roll och ansvar är otydligt. Några målgruppsrepresentanter exemplifierar otydligheten med att MSB går för långt och agerar utöver sitt mandat, till exempel i hantera-processen. Andra tycker att MSB inte tar sitt fulla ansvar eller inte fullt ut använder sitt mandat vad gäller till exempel expertrollen, utvärdering, lärande och forskning. Det finns också en uppfattning att kunskapen om MSB:s roll och ansvar hos enskilda individer inom MSB brister.

Den tredje utmaningen vi identifierat i våra intervjuer utgår från en återkommande kritik bland målgrupperna om att MSB saknar kunskap om en eller flera målgrupper. Detta gäller särskilt landstingen. Därtill framgår av våra intervjuer att mycket av MSB:s verksamhet håller hög kvalitet, men är dåligt anpassad till aktuella målgrupper och därigenom mindre användbar. Detta gäller inte minst MSB:s arbete med uppföljning, utvärdering och lärande samt forskning och utveckling. I våra intervjuer framkommer vidare kritik mot alltför stort fokus på Regeringskansliet, att MSB har för mycket av ett uppifrånperspektiv och inte tillräckligt använder eller tillvaratar ett nedifrånperspektiv.

Vår uppfattning är att MSB har en mycket diversifierad målgrupp, där det finns olika behov och önskemål både mellan och inom respektive målgrupp. Det är en utmaning för MSB att efter bästa förmåga och på bästa sätt möta dessa olika behov. Några av de vidtalade representanterna framhåller att MSB arbetar med att utveckla detta. Bland annat nämns att MSB i tilltagande utsträckning inkluderar olika målgrupper i till exempel referensgruppsarbete. Även arbetet i samverkansområdena framhålls här som goda exempel.

4.4.10 Uppdrag enligt regleringsbrev

Som framgått av avsnitt 2.3.2 har MSB även ett antal uppdrag som ges direkt i regleringsbrevet för myndigheten. Flera av dessa uppdrag kan kopplas till någon instruktionsenlig uppgift och de ingår då i resultatdiskussionen ovan. I regleringsbrevet anges dock också till exempel att MSB genom resultatindikatorer, kvalitativa enkäter, nyckeltal eller på annat sätt ska visa om dess verksamhet bedrivits effektivt och med god hushållning.

Denna uppgift löser MSB genom att i årsredovisningarna ange några mått och hur de utvecklats över åren. År 2010 angavs tre mått som också, enligt intervjuuppgifter, är de som kommer att anges för år 2011:

- Kostnaden för hela utbildningsperioden för en utexaminerad student från den 2-åriga utbildningen Skydd mot olyckor. (Kostnaden uppgick år 2010 till 372 224 kronor, vilket var en minskning med närmare sex procent i jämförelse med året innan.)
- Andel kostnader för kärnverksamhet. (Denna andel uppgick år 2010 till 82,8 procent, vilket var i stort sett detsamma som år 2009.)
- Lokaler i förhållande till antal anställda. Här mäts lokalyta och lokalkostnad per anställd. (År 2010 var lokalytan 19,5 kvadratmeter och lokalkostnaden 42 098 kronor per anställd att jämföra med 21,4 kvadratmeter respektive 43 330 kronor under år 2009).

4.4.11 Diskussion om MSB:s resultatredovisning

Som har framgått ovan består MSB:s egen redovisning av uppnådda resultat till stor del av en rad exempel på aktiviteter och bedömningar av olika effekter. Endast i något eller några enstaka fall relateras det uppnådda resultatet till någon form av målnivå. Detta ligger väl i linje med vad vi tidigare konstaterat avseende myndighetens verksamhetsplanering, nämligen att effektmålen inte är direkta mätbara och att prestationsmålen som regel inte kan associeras med någon skala. I de fall de alls är mätbara handlar det huvudsakligen om huruvida prestationerna är genomförda eller inte.

MSB redovisar i viss utsträckning kostnader för olika delverksamheter, om än inte uppdelat på ett sådant sätt att det går att direkt koppla till de instruktionsenliga uppgifterna myndigheten har. Vi har dock inte i materialet från MSB kunnat hitta några direkta resonemang om kostnadseffektivitet i olika delverksamheter.

Som vi tidigare beskrivit är MSB:s uppdrag sådant att det av flera skäl är svårt att värdera myndighetens resultat. Att det i så stor utsträckning saknas angivna målnivåer och resonemang om kostnadseffektivitet i

myndighetens egen redovisning gör det inte lättare för en extern betraktare att värdera de resultat myndigheten når. Som framgår av föregående avsnitt har MSB angett tre övergripande mått som svar på regeringens krav om att myndigheten med resultatindikatorer, kvalitativa enkäter, nyckeltal eller på annat sätt ska visa om verksamheten bedrivits effektivt och med god hushållning. Vi konstaterar att det inte finns något i regeringens formulering som utesluter att myndigheten i högre grad låter dessa krav slå igenom även i redovisningen av enskilda delverksamheter.

4.5 Resultat sett mot regeringens mål med bildandet av MSB

Regeringens mål med bildandet av MSB var som vi konstaterat rationaliseringar och synergier. Innan vi diskuterar dessa aspekter något närmare konstaterar vi dock att MSB har ett samordningsansvar som ingen av de tre tidigare myndigheterna hade. Vidare har ansvarsprincipen utökats och förtydligats så att varje aktör i en kris har ett ansvar att samverka med andra. MSB:s bredare uppdrag, att vissa delverksamheter tillförts respektive avknoppats från myndigheten samt att ansvarsprincipen utvecklats, gör en direkt jämförelse mellan MSB å ena sidan och de tre tidigare myndigheterna å den andra såväl svårare som mindre intressant.

4.5.1 Synergier

Med det svårvärderade uppdrag som MSB har, har det inte varit möjligt för Statskontoret att leda några direkta synergieffekter i bevis. Vi har dock i våra intervjuer fått ett antal exempel på framför allt hur det faktum att hela hotskalan nu finns i samma myndighet har satt spår i verksamheten. Ett exempel som MSB vill lyfta är den integrering som myndighetens hanterande verksamhet har genomgått och som redovisas mer utförligt i kapitel 7. Andra exempel är att den tidigare mer strikta uppdelningen i områdena krisberedskap och skydd mot olyckor inte längre är gällande i de forskningsansökningar som MSB ger medel till, och ansökningarna om medel ur anslag 2:2 (Förebyggande åtgärder mot skred och andra naturolyckor) prioriteras nu efter delvis andra kriterier än tidigare. Åtminstone det senare sägs gälla, trots att den enhet

som hanterar dessa frågor är till delar intakt sedan SRV-tiden. Den enda förändringen som skett är att den nu finns i ett annat och bredare sammanhang.

Vi ser dessa exempel som positiva men har inte inom uppdraget haft möjlighet att avgöra hur vanliga de är eller vilken effekt de haft. Vi har också i våra intervjuer med representanter för aktörer inom några av MSB:s målgrupper frågat om de har sett den typ av effekter som regeringen talade om i propositionen inför bildandet av myndigheten (se avsnitt 2.2.2 ovan).⁴⁹ Den bild som ges av svaren är inte helt entydig men till övervägande delen positiv och indikerar alltså att MSB i dessa delar så här långt har uppfyllt regeringens mål.

4.5.2 Rationaliseringar

Vi har tidigare konstaterat att MSB:s ramanslag minskades med 150 miljoner kronor i jämförelse med de tre tidigare myndigheternas sammanlagda ramanslag. Denna rationalisering skulle enligt regeringen huvudsakligen realiseras genom minskningar i lokalkostnader och administration.

Som vi tidigare noterat redovisade MSB lokalkostnader för år 2010 på närmare 90 miljoner kronor, om de kostnader som relateras till Rakelverksamheten exkluderas. Motsvarande kostnader för de tre tidigare myndigheterna under år 2007 uppgick till strax under 119 miljoner kronor. Den besparing på lokaler som regeringen räknade med som en följd av beslutet att bilda MSB tycks därmed ha realiserats. Här noterar vi också att MSB:s kontrakt på nuvarande lokaler i Stockholm går ut vid halvårsskiftet 2012 och att myndigheten då avser att flytta till nya lokaler. Den förestående flytten kommer dock enligt MSB inte att ytterligare minska lokalkostnaden, snarare kan hyran förväntas stiga något. Skälen bakom flytten anges i våra intervjuer vara att de nya lokalerna passar verksamheten bättre.

⁴⁹ Regeringen bedömde att kommuner och landsting skulle se effekter avseende utveckling av stabsmetodik, teknisk ledningsförmåga, övningar, samt metodstöd för utveckling av planer och handlingsprogram. För länsstyrelsernas del förväntade sig regeringen att effekterna främst skulle märkas avseende samordningen av deras uppföljande roll, medan effekterna för de centrala myndigheterna främst bedömdes handla om att samverkan och samordning inom olika fora skulle kunna ske mer integrerat.

Vad gäller eventuella rationaliseringar i administration har vi inte kunnat finna jämförbara siffror mellan MSB och de tidigare myndigheterna. Som en approximation kan siffrorna över personal i olika kategorier eventuellt användas. Av de siffror vi redovisade i avsnitt 2.5.3 ovan, framgår då att MSB under år 2010 hade något lägre andel personal med stödkompetens än det viktade genomsnittet för de tre tidigare myndigheterna under år 2007 (29 procent att jämföra med 36 procent). Av dessa siffror att döma så har MSB i viss utsträckning lyckats åstadkomma den rationalisering i stödverksamheten som regeringen satte som mål.⁵⁰

⁵⁰ Internrevisionen framhåller i sin riskanalys år 2011 att det finns en trend att mer och mer stöduppgifter decentraliserats i myndigheten. Statskontoret har inte kunnat få denna trend bekräftad i intervjuer eller annat underlag, men bedömer att en sådan trend inte bör påverka utfallet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011o), *Internrevisionens riskanalys 2011*, dnr 2011-2105.

5 Några särskilda förhållanden

I detta kapitel diskuterar vi några interna och externa förhållanden som vi finner vara av särskild betydelse för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Som en bakgrund är det värt att påminna om att MSB etablerades den 1 januari 2009 och således är en ung myndighet, där mycket fortfarande är i rörelse. Detta är inget hinder för att genomföra en myndighetsanalys eller för att identifiera faktorer av betydelse för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Däremot kan det påverka karaktären på och djupet i frågor, resonemang och slutsatser.

5.1 Uppdraget

5.1.1 Ett mycket brett uppdrag

Vi har flera gånger tidigare i rapporten konstaterat att MSB har ett mycket brett uppdrag med flera olika komponenter och typer av uppgifter samt ett stort antal målgrupper och intressenter av olika slag. Utan att här upprepa de tidigare diskussionerna konstaterar vi ändå att MSB:s uppdrag ställer stora krav på myndigheten. Det gäller till exempel organisationsutformning, verksamhetsplanering, mätning och diskussion av uppnådda resultat, intern samordning och kommunikation med olika målgrupper.

Här finns också frågan om tydligheten i uppdraget. Vi har tidigare diskuterat detta utifrån formuleringen av portalparagrafen i myndighetens instruktion. Av våra intervjuer med representanter för MSB att döma, upplever inte myndigheten några oklarheter i uppdraget. Som framgått ovan finns dock i viss utsträckning den motsatta uppfattningen hos några av de representanter för aktörer ur MSB:s målgrupper som vi intervjuat.

5.1.2 Antalet särskilda uppdrag

En annan aspekt på MSB:s uppdrag är det stora antalet uppdrag som regeringen ger myndigheten vid sidan om instruktion och regleringsbrev. Som har framgått tidigare (se avsnitten 2.3.3 och 2.3.4) finns det

många aspekter på detta för myndigheten. Bland de positiva effekterna märks att det stärker MSB:s roll i relation till andra myndigheter i frågor där de kanske annars skulle ha haft svårt att få genomslag. Uppdragen ger också uttryck för regeringens prioriteringar och pekar ut en riktning för myndigheten, vilket kan fungera stödande med tanke på det mycket breda fält inom vilket MSB är verksam.

Samtidigt kräver förstås dessa regeringsuppdrag resurser, och eftersom de ofta prioriteras före annan verksamhet minskar varje nytt särskilt regeringsuppdrag myndighetens möjligheter att ta egna initiativ och göra egna prioriteringar inom de ramar som ges av instruktion och regleringsbrev.

I anslutning till denna diskussion noterar vi också att i vissa av de intervjuer vi genomfört såväl inom som utom MSB har respondenterna framfört uppfattningen att MSB är alltför orienterade mot Regeringskansliet på bekostnad av övriga intressenter och målgrupper. Vi kan inte värdera den uppfattningen men konstaterar att den stora mängden uppdrag från Regeringskansliet kan vara en faktor bakom en sådan uppfattning.

5.2 Civilt försvar

Civilt försvar är ett av de tre områden som MSB enligt sin instruktion har ansvar för, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. MSB har också i sin instruktion en uttrycklig uppgift att företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser.

Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är civilt försvar den civila verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. I en rapport från Totalförsvarets forskningsinstitut noteras att det civila försvaret i princip försvann från agendan i samband med att det svenska försvaret omdanades från ett invasions- till ett insatsförsvar i början av 2000-talet. Detta sägs ha lett till att det i dag finns ett kunskapsmässigt, organisatoriskt och verksamhetsmässigt glapp när det

gäller civilt försvar.⁵¹ Ett stort antal av dem vi intervjuat ur MSB:s målgrupper går än längre och talar om civilt försvar som en icke-fråga eller i andra, liknande termer.

Vi noterar att det finns en stark koppling mellan områdena krisberedskap och civilt försvar och att tyngdpunkten läggs på det förstnämnda området. Ett exempel utgörs av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Denna lag syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha god förmåga att hantera krissituationer i fred. De ska *därigenom* också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (Statskontorets kursivering). Ett annat exempel är SOU 2007:31 där det bland annat sägs att den grundläggande försvarsförmågan och kompetensen för det civila försvaret i allt väsentligt ryms i den krisberedskap som byggs upp för fredstida kriser, även om vissa kompletterande åtgärder vidtas. Vidare sägs att verksamheten inom det civila försvaret ska genomföras samordnat med arbetet att stärka den svenska krisberedskapen inom ramen för de sex samverkansområdena.⁵²

Det finns alltså en närhet mellan områdena krisberedskap och civilt försvar men civilt försvar måste också betraktas som ett område i sin egen rätt. Det är därför av stor vikt för MSB att området får ökad uppmärksamhet.

5.3 Skapandet av en myndighet

MSB är en relativt ung myndighet med uppgifter som i stor utsträckning tagits över från tre tidigare myndigheter. Inför och i samband med bildandet betonades i olika sammanhang att man ville se MSB som en ny myndighet och inte som en sammanslagning av de tre tidigare eller ett uppgående av en eller två myndigheter i en annan redan befintlig myndighet. Ett väsentligt skäl bakom det identifierade behovet av att skapa en ny myndighet, snarare än att slå samman tidigare myndig-

⁵¹ Ödlund, A. (2011), *Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling*, FOI-R-3252-SE

⁵² SOU 2007:31, *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*, betänkande av Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap

heter,⁵³ var att detta krävdes om regeringens mål om rationaliserings- och synergieffekter skulle kunna nås. Ett alltför stort eller alltför tydligt arv från tidigare myndigheter skulle kunna försvåra det eftersträvade skapandet av en ny myndighet. Vi har mot denna bakgrund funnit anledning att uppmärksamma frågan om skapandet av *en* myndighet ur några olika aspekter.

5.3.1 Organisationskulturella aspekter

När det gäller skapandet av en myndighet så fick delfrågan om de olika organisationskulturerna och behovet av att skapa en ny kultur mest uppmärksamhet inför bildandet. Frågan om hur MSB skulle åstadkomma en gemensam kultur i en ny myndighet identifierades inte minst i organisationskommitténs slutrapport. Det har såväl där som i våra intervjuer till exempel angetts som ett skäl för den övergripande organisation som valdes för den nya myndigheten och för att vissa ansvars-/arbetsområden lades på en annan ort än där de bedrevs i de tidigare myndigheterna.⁵⁴

MSB arbetade inledningsvis mycket med denna fråga. Det framgår av det skriftliga underlag vi tagit del av och de intervjuer vi genomfört. Det finns heller ingen som i våra intervjuer ger uttryck för någon annan uppfattning än att arbetet i MSB i dag löper utan några direkta svårigheter i form av kulturella skillnader mellan medarbetare från de tidigare myndigheterna. De skillnader som fanns mellan de tidigare myndigheterna förefaller dock av tillgängligt material ha varit av sådan art och grad att frågan fortsatt bör ägnas viss uppmärksamhet, om än möjligen inte i form av den typ av särskilda satsningar som fanns inledningsvis.

Det finns dock en särskild aspekt som enligt vår uppfattning i alla fall till viss del kan kopplas till organisationskultur. Som vi tidigare beskrivit (se avsnitt 3.3.5) så fungerar inte relationen mellan myndighetsledning och de olika fackförbunden tillfredsställande. Denna uppfattning delas av såväl myndighetsledning som de fackliga företrädare vi intervjuat. I de samtal vi haft om denna fråga refereras ofta till hur det såg

⁵³ Skillnaden mellan dessa två perspektiv kanske kan uppfattas som enbart semantisk men den gavs stort utrymme inför bildandet och också vår uppfattning är att skillnaden i betoning mellan dessa perspektiv är viktig.

⁵⁴ MSB-kommittén (2008), *Slutrapport m.m.*, Fö 2008/03/2008/255

ut på SRV och den myndighetens sätt att arbeta tycks ha blivit referenspunkten, oavsett om man tycker att detta var bra eller inte.

5.3.2 Det organisatoriska arvet

MSB har till skillnad från de tre tidigare myndigheterna en indelningsgrund för sin organisation som är process- eller skedesbaserad (förebyggande, förberedande, hanterande, lärande). I samband med bildandet flyttades också vissa uppgifter från en ort till en annan och myndigheten fick ett större ansvar inom samordningsområdet än tidigare myndigheter. Dessa faktorer har alla bidragit till att lösa upp tidigare organisatoriska gränser och därmed till skapandet av en ny organisation där de tidigare myndigheterna inte direkt lever vidare. Som vi har beskrivit i tidigare kapitel finns dock också i viss utsträckning ett organisatoriskt arv i MSB där ett antal av myndighetens enheter är mer eller mindre intakta från någon av de tidigare myndigheterna. De delområden som MSB arbetar med i sin verksamhetsplanering och uppföljning är enligt uppgifter också i viss utsträckning hämtade från de tidigare myndigheterna.

Vi ser inget anmärkningsvärt i att MSB har ett synligt organisatoriskt arv, trots den starka betoningen på behovet av att skapa en ny myndighet. MSB är en ung myndighet, den har ärvt sitt uppdrag (med vissa tillägg) från ett antal tidigare myndigheter och flera av dess uppgifter bedrivs rimligen bäst i den organisatoriska form som fanns redan tidigare och med de kompetenser som då fanns. Utan att vi har underlag för att värdera detta, kan vi här ändå också notera att vi i våra intervjuer fått exempel på hur enheter som fanns i tidigare myndigheter och nu lever vidare i MSB, breddar sina perspektiv genom att de nu finns i ett nytt sammanhang. Icke desto mindre är det organisatoriska arvet en faktor som påverkar myndigheten och att hitta en ensad organisation och ett ensat arbetssätt i alla delar är ett pågående arbete.

5.3.3 Resurssituationen

Som ett skäl till att bilda den nya myndigheten angav regeringen att rationaliseringar borde kunna göras, särskilt avseende administration och lokaler. Som ett sätt att försöka uppnå detta valde organisationskommittén en hårt centraliserad modell för olika typer av stödverksam-

heter. Dessa samlades i avdelningen för verksamhetsstöd och resurser för detta ska endast i mycket begränsad omfattning finnas direkt på övriga avdelningar.⁵⁵

Av de intervjuer vi genomfört framgår dock att de resurser som avdelningen för verksamhetsstöd fick i samband med bildandet var väl knappa. Stödet till övriga avdelningar blev inte tillräckligt bra och pressen på medarbetarna hård. Situationen har enligt intervjuer med MSB-representanter på olika nivåer förbättrats vad gäller resursfrågan. Statskontoret bedömer att situationen är på väg att normaliseras, bland annat genom att avdelningen nu tydligare tar det utvecklingsansvar den enligt arbetsordningen har för sina frågor. Enligt såväl avdelningschef som myndighetsledning har kommunikationen kring detta ansvar tidigare inte varit tillräckligt tydlig.

5.4 Myndighetens organisation

Inom MSB finns ett stort behov av intern samordning. Ansvaret för detta ligger idag på avdelningscheferna.⁵⁶ Det framgår av vårt skriftliga underlag och de intervjuer vi genomfört med personer såväl inom som utom myndigheten. Förbättringsåtgärder gällande intern samordning och samverkan var ett genomgående tema i Internrevisionens riskanalys 2009. Internrevisionen konstaterade då att roller och organisation ännu inte hade formats till en fungerande helhet och att det saknades funktioner som tog ansvar för helheten. I sin riskanalys för år 2011 konstaterar även Internrevisionen att problem kvarstår på detta område. Vi diskuterar i detta avsnitt några faktorer i myndighetens uppdrag och organisation som vi anser ligger bakom detta interna samordningsbehov.

5.4.1 Två dimensioner i verksamheten – sak och process

Som vi konstaterat ovan har MSB två dominerande dimensioner i sin verksamhet, sak och process. Detta är också tydligt i till exempel

⁵⁵ Undantag görs dock för vissa delverksamheter som exempelvis Rakel, liksom för myndighetens verksamhetsställen (det vill säga Revinge och Sandö).

⁵⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2001q), *Arbetsordning för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, dnr 2009-5

MSB:s instruktion där myndighetens uppdrag anges med underrubriker som i vissa fall är processororienterade och i andra fall sakorienterade. I den utredning som föregick bildandet av myndigheten rekommenderades en funktionell organisation, vilket vi uppfattar som en sakorienterad indelningsgrund.⁵⁷ Organisationskommittén för den nya myndigheten valde dock den processororienterade organisation som MSB har i dag.

Statskontoret konstaterar att MSB i sin verksamhet och organisation ska balansera dessa dimensioner och vi kan inte se att det finns någon organisatorisk lösning som är uppenbart bättre än andra. Därmed är det sannolikt att myndigheten fortsättningsvis kommer att behöva lägga förhållandevis mycket kraft på intern samordning, oavsett vilken princip som läggs till huvudsaklig grund för den organisatoriska indelningen. Av MSB:s Verksamhetsplan 2011 framgår att det är avdelningschefens ansvar att säkerställa att samordning sker mellan MSB:s olika avdelningar. Planen säger emellertid inte hur detta ska ske i form av processer, verktyg eller dylikt.⁵⁸

5.4.2 Geografisk spridning

Som framgått ovan så är MSB en geografiskt spridd myndighet. Den har sin huvudsakliga verksamhet delad mellan Stockholm och Karlstad, relativt stora verksamhetsställen i Revinge och i Sandö samt en enhet i Kristinehamn. Vi har inte fått några indikationer på att detta skulle medföra sådana svårigheter för myndigheten att verksamhetens resultat skulle påverkas. Såväl personer i ledande ställning som personalföreträdare från olika orter menar att det fungerar. Det är dock tydligt att det ställs stora krav på både chefer och medarbetare för att det även fortsatt ska fungera. Det krävs en ständig medvetenhet och fortsatta aktiviteter för att alla medarbetare oavsett ort ska känna delaktighet i sin enhet, i sin avdelning och i myndigheten.

⁵⁷ SOU 2007:31, *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*, betänkande av Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap

⁵⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011d), *Verksamhetsplan 2011 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, dnr 2011-40 (utgåva 1.1).

5.4.3 Den centrala ledningen

Vi har ovan beskrivit att det i MSB finns en strategisk ledningsfunktion med tre direktörer för planering och ekonomi, HR och kommunikation samt en chefsjurist. För dessa sakområden (planeringsaspekten möjligen undantagen) finns samtidigt motsvarande enheter inom avdelningen för verksamhetsstöd. Enligt myndighetens arbetsordning ska medlemmarna i den strategiska ledningsfunktionen bland annat bistå myndighetsledningen i den strategiska styrningen av myndigheten samt verka för att frågor av strategisk karaktär identifieras eller prövas på ett effektivt sätt. Avdelningen för verksamhetsstöd ska enligt arbetsordningen bland annat driva utvecklingen på samtliga sina områden samt utveckla de strategier som behövs inom respektive område.

Det finns i den här organisationen uppenbara gränssnitt och det är för en extern betraktare inte uppenbart hur ansvaret fördelar sig. Av våra intervjuer att döma är avsikten med organisationen att öka tillgängligheten till myndighetsledningen genom att medlemmarna i den strategiska ledningsfunktionen företräder myndighetens generaldirektör. Därigenom ska övriga myndigheten snabbare och enklare kunna få besked och synpunkter från den nivån än vad som annars skulle vara fallet.

Statskontoret har inte underlag för att värdera MSB:s valda organisation i denna del, men vi kan konstatera att det finns ett internt samverkansbehov mellan den strategiska ledningsfunktionen och framför allt vissa funktioner inom avdelningen för verksamhetsstöd.

5.5 Målgrupperna

MSB har flera olika målgrupper och ett uppdrag som till stor del handlar om samverkan med andra på olika sätt. Vi tar i detta avsnitt upp några olika aspekter kopplade till målgrupperna och MSB:s arbete.

5.5.1 Målgrupperna som en tredje dimension i uppdraget

Som vi tidigare konstaterat är det interna samordningsbehovet inom MSB stort, bland annat som en följd av de två dimensionerna sak och process i myndighetens uppdrag (se avsnitt 5.4). I det sammanhanget kan också föras en diskussion om en tredje viktig dimension i anslutning till MSB:s uppdrag och organisation, nämligen myndighetens målgrupper. Som framgått ovan har MSB minst fyra viktiga målgrupper: kommuner, landsting, länsstyrelser och myndigheter. MSB behöver ha kontakt med aktörer inom dessa målgrupper i flera av sina processer liksom i flera av de sakfrågor som myndigheten arbetar med. Om MSB ska kunna uppträda samlat mot sina målgrupper krävs därför ett internt samordningsarbete så att olika delar av myndigheten hela tiden är medvetna om vad andra delar avser ta för kontakter med aktörer inom de olika målgrupperna.

Inte heller i denna fråga ser Statskontoret att det finns någon självklar lösning som minimerar de resurser som krävs för intern samordning inom MSB. Även av detta skäl kommer alltså MSB enligt vår mening att fortsättningsvis behöva ägna relativt mycket uppmärksamhet åt intern samordning.

5.5.2 Förståelsen för övriga aktörer och deras situation

Av de intervjuer vi genomfört med representanter för några av MSB:s målgrupper framgår att dessa i större eller mindre grad upplever brister i MSB:s förståelse och kommunikation. Allra tydligast är detta hos landstingen där bilden av att MSB "glömt bort" landstingen är tydlig hos samtliga intervjuade. Man får förvisso ta del av underlag, utbildningar med mera men menar att dessa i stort sett alltid är utformade efter kommunernas uppgifter och de förhållanden som råder där. Bland kommunerna är bilden mer blandad, sannolikt beroende inte minst på att kommunerna är en heterogen grupp. De har varierande förutsättningar avseende bland annat storlek och resurstillgång och har därför en stor variation i vilka behov de har i frågor som rör MSB. Länsstyrelserna driver en mycket bred verksamhet och har ofta små resurser avsatta till de frågor som MSB arbetar med. Samtidigt ligger det bland

annat i krisberedskapssystemets utformning att MSB för flera frågor ska gå via länsstyrelserna ut till kommunerna. Det tycks vara så att detta ibland fungerar mindre bra, beroende på att länsstyrelserna inte har tillräckliga resurser.

Vi menar att det faktum att MSB har så många målgrupper påverkar myndighetens möjligheter att nå alla på ett sätt som dessa upplever som relevant och anpassat för just dem. Vidare vill vi uppmärksamma att myndighetens möjligheter att arbeta med och nå resultat i sina frågor påverkas av de resurser som andra aktörer väljer att avsätta till dessa frågor. Detta gäller generellt för alla myndigheter men har särskilt stor betydelse i en myndighet som likt MSB har ett så samverkansorienterat uppdrag.

5.6 Rakel

MSB har ett stort antal delverksamheter av varierande storlek. Utvecklingen särskilt inom de större delområdena kan ha viss betydelse för myndigheten som helhet. Vi vill här särskilt peka på den klart största delverksamheten inom myndigheten, nämligen arbetet med Rakel. År 2010 uppgick verksamhetskostnaden för MSB:s arbete med Rakel till 335 miljoner kronor. Verksamheten riktades till viss del om runt årsskiftet 2010/2011 mot mindre betoning på teknik till förmån för marknadsarbete. Som vi har konstaterat tidigare hade MSB vid utgången av år 2010 nått knappa 75 procent av sin egen målsättning för antalet abonnemang.

Vi noterar också att av 14 angivna risker i myndighetens riskanalys får Rakel det högsta så kallade riskvärdet. Den är ensam om att få 9 på en skala som går till max 16.⁵⁹ Ingen annan risk får högre värde än 6. Myndigheten lyfter särskilt fram att regeringens nuvarande styrning innebär en underfinansiering av verksamheten på sikt, att det finns en risk att kommunerna inte ansluter sig i den takt som krävs för att generera tillräckliga intäkter och att brister i ekonomiska prognoser riskerar

⁵⁹ Riskvärdet beräknas som produkten av sannolikhet och konsekvens vilka båda värderas på en skala mellan 1 och 4. Därför kan inte alla värden upp till 16 på riskvärdet förekomma. Möjliga värden är 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 12 och 16.

att underminera MSB hos uppdragsgivaren.⁶⁰ I budgetunderlaget 2012–2014 diskuterar MSB tre åtgärder för att säkerställa den långsiktiga finansieringen av Rakel och för att stimulera ökad kommunal anslutning till systemet. MSB föreslår att regeringen bör överväga ett permanent driftsbidrag för att delfinansiera driften av Rakel, att se över nuvarande avgiftsmodell för statliga myndigheter och ett sänkt abonnemangspris för kommunala användare.⁶¹

Vår bedömning är att den fortsatta utvecklingen inom Rakel-verksamheten är väsentlig för myndigheten med tanke på den stora ekonomiska omfattningen av Rakel, de ej uppnådda målen, den nyligen ändrade inriktningen samt det höga riskvärde som MSB själva ger verksamheten.

⁶⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011d), *Verksamhetsplan 2011 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, dnr 2011-40 (utgåva 1.1)

⁶¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011b), *Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2012-2014*, dnr 2011-891.

6 Anslag 2:4 Krisberedskap

Som har framgått tidigare i rapporten så transfererar MSB stora summor pengar till andra. Både under år 2009 och år 2010 lämnade myndigheten bidrag till andra på runt 1,2 miljarder kronor årligen. Dessa medel kommer huvudsakligen från anslag 2:4 Krisberedskap.⁶² I de villkor som är förknippade med anslaget i MSB:s regleringsbrev specificeras såväl ett antal olika ändamål och typer av mottagare som beloppsgränser kopplade till detta. Anslaget används också i viss utsträckning för att finansiera MSB:s egen verksamhet.

En av de två tilläggsuppgifter som regeringen gett Statskontoret i samband med den här avrapporterade myndighetsanalysen handlar om detta anslag. Uppgiften innebär att granska och bedöma hur MSB dels inriktar och fördelar och följer upp utbetalningar av medel från anslaget, dels hanterar anslaget internt. Enligt representanter för Försvarsdepartementet är syftet med denna tilläggsuppgift bland annat att översiktligt beskriva de processer i vilka anslagets olika delar hanteras, inte minst avseende hur MSB säkerställer att de medel myndigheten använder för sin egen verksamhet hanteras likvärdigt med de medel som fördelas till andra.

Denna uppgift behandlas i detta kapitel. Vi inleder med en presentation av anslaget 2:4 och kommer sedan in på hur MSB fördelar och hanterar anslaget. Därefter följer ett avsnitt om uppföljning och utvärdering innan vi avslutningsvis presenterar vår diskussion och bedömning.

Vi noterar särskilt att regeringens uppdrag till Statskontoret på olika sätt handlar om MSB:s processer kring anslaget. Det ingår inte i uppdraget att till exempel diskutera vilka resultat som åstadkoms med hjälp av de medel som MSB fördelar ut till andra. Detta har å andra sidan MSB själva nyligen behandlat i en rapport till regeringen.⁶³

⁶² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a), *Årsredovisning 2010*, Publikationsnummer MSB241- Februari 2011

⁶³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011j), *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2010*, dnr 2011-183

6.1 Förutsättningar och användning

6.1.1 Anslagsvillkor

Ändamålet med anslag 2:4 Krisberedskap är enligt regeringens uppdrag till Statskontoret att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap att hantera kriser och deras konsekvenser. Anslaget har flera poster men endast två av dessa disponeras av MSB, nämligen anslagsposterna 1 och 5. Utfallet på den förstnämnda är marginellt (beräknas enligt MSB bli 247 000 kronor under år 2011) och när vi fortsättningsvis talar om anslag 2:4 och dess olika delar så avses egentligen de olika delar och villkor som ingår i och är förknippade med anslagsposten 5.

Som nämnts ovan innehåller anslaget medel både för MSB:s egen verksamhet och för bidrag till andra aktörer. I de villkor som är förknippade med anslaget specificeras såväl ett antal olika ändamål och typer av mottagare som beloppsgränser kopplade till detta. År 2010 uppgick anslaget till drygt 1,1 miljarder kronor och ur MSB:s regleringsbrev för detta år kan följande delar och villkor utläsas. (Observera att Statskontoret något har kortat ner och sammanfattat skrivningarna i regleringsbrevet och att numreringen nedan därför inte överensstämmer med numreringen i regleringsbrevet.⁶⁴)

1. Anslaget ska användas för särskilda satsningar som ligger utanför det ansvar som varje myndighet, i enlighet med ansvarsprincipen, har för att säkerställa att samhällsviktig verksamhet kan bedrivas även när den utsätts för allvarliga störningar. Bidrag får lämnas till sådana myndigheter som anges i bilagan till förordningen

⁶⁴ Regleringsbreven för år 2009 och år 2011 uppvisar stora likheter med detta, avseende såväl villkor som angivna beloppsgränser. Det finns en markant skillnad som rör medlen till Totalförsvarets forskningsinstitut CBRN-verksamhet. År 2009 var detta belopp 18 miljoner kronor, år 2010 9 miljoner kronor och år 2011 är villkoret inte längre med.

(2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap eller som har pekats ut efter särskilt beslut av regeringen eller MSB.⁶⁵

2. Högst 280 miljoner kronor får betalas ut till kommunerna, och högst 10 miljoner kronor får betalas ut till landstingen i enlighet med vad som anges i 10 § förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
3. 9 miljoner kronor ska utbetalas till Totalförsvarets forskningsinstitut för att bidra till myndighetens vidmakthållande av grundkompetens och infrastruktur hänförligt till CBRN-verksamheten.
4. Högst 15,8 miljoner kronor får användas av MSB för drift och förvaltning av de regionala ledningsplatserna. I detta belopp ingår inte åtgärder för att höja den tekniska ledningsförmågan.
5. Anslaget får användas för att delfinansiera åtgärder för att stärka den tekniska ledningsförmågan genom att lämna bidrag till kommuner och landsting för ledningscentraler och räddningscentraler. Det får även användas för att stärka reservkraftförsörjningen vid akutsjukhus.
6. Anslaget får användas till att finansiera utvecklingen av tekniska systemstöd i syfte att förbättra förmågan att gemensamt hantera kriser.
7. Anslaget får användas för att arrangera större samverkansövningar, både nationellt och internationellt, i syfte att stärka krisberedskapen.
8. MSB får betala ut högst 32,4 miljoner kronor för uppdrag till frivillig försvarsverksamhet kopplat till att höja krisberedskapen.
9. Anslaget får användas till att finansiera kostnader kopplat till civilpliktsfrågor, inklusive avgift till Pliktverket för PLIS, för stödresurser, varningssystem och förstärkningsmateriel som anskaffas

⁶⁵ I förordning (2006:942) anges Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Riksgäldskontoret, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Skatteverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Trafikverket, Transportstyrelsen samt Tullverket. Utöver dessa kan också Totalförsvarets forskningsinstitut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Lantmäteriet och Fortifikationsverket ansöka om medel.

för det civila försvaret och för åtgärder för nationella förstärkningsresurser samt för åtgärder för att vidmakthålla krigsspecifika anläggningar.

10. Anslaget får användas till att finansiera forskning och studier inom MSB:s ansvarsområde. I detta ingår inte administrativa uppgifter.

Som framgår av denna uppräkningslista får anslaget användas till en rad olika ändamål, inom ramen för dess övergripande syfte. Vissa av dessa ändamål har angivna mottagare och högsta-belopp kopplade till sig men det finns också mycket fria medel inom anslaget. MSB har alltså getts stora friheter att avgöra hur och till vad anslaget ska användas.

6.1.2 Användning år 2010

Inom de ramar som beskrivs ovan fördelade MSB under år 2010 anslaget i enlighet med vad som anges i tabell 4.

Tabell 4: Mottagare av medel från anslag 2:4 under år 2010

Mottagare	Belopp (milj. kronor)	Andel (%)
Centrala myndigheter (exkl. MSB)	438	37 %
Kommuner och landsting	403	34 %
MSB	141	12 %
Forskning och studier	106	9 %
Länsstyrelser	50	4 %
Frivilliga försvarsorganisationer	32	3 %
Summa	1 170	100 %

Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011j), Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2010, dnr 2011-183

Centrala myndigheter (exklusive MSB) har enligt MSB tilldelats bidrag i enlighet med ett antal så kallade finansieringsprinciper som regeringen slagit fast i budgetpropositionen för år 2009 och den inriktning för anslagets användning som MSB tar fram varje år. Kommuner och landsting har tilldelats sammanlagt 284 miljoner kronor enligt

lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och under en extraordinär händelse i fredstid och höjd beredskap. De har också fått stöd och bidrag för räddningscentraler och ledningsplatser med 118 miljoner kronor. De 141 miljoner kronor som MSB själva använde nyttjades bland annat till förstärkningsmateriel (45 miljoner kronor), drift och förvaltning av varningssystem (30 miljoner kronor), skyddsrumskontroll (31 miljoner kronor) och vissa utvecklingsprojekt (21 miljoner kronor). Forskning och utveckling har finansierats med 106 miljoner kronor, fördelade på ett 70-tal olika forskningsaktiviteter inom hela området samhällsskydd och beredskap. De medel som har gått till länsstyrelserna avser dels bidrag som i likhet med de medel som går till centrala myndigheter utgår i enlighet med fastslagna finansieringsprinciper den årliga inriktningen från MSB (25 miljoner kronor), dels drift och underhåll av ledningsplatser (15 miljoner kronor), dels utveckling av ledningsplatser (8 miljoner kronor). De medel som har gått till frivilliga försvarsorganisationer avser till exempel utbildningsinsatser av olika slag.⁶⁶

6.2 Fördelning och hantering av anslaget

Som har framgått ovan använder MSB anslaget för en rad olika ändamål och med flera olika grupper av mottagare. Vi konstaterar inledningsvis dels att allt detta inte hanteras inom en och samma process hos myndigheten, dels att det skett och fortsatt sker en utveckling av såväl den övergripande hanteringen av anslaget som i vissa delprocesser. Det är inte uppenbart hur detta bäst ska beskrivas men vi har valt att utgå från de mottagare som anges i tabell 4 ovan och behandlar dessa i var sitt avsnitt nedan. Vi tar dock inte upp de två minsta mottagargrupperna (länsstyrelser respektive frivilliga försvarsorganisationer). Innan vi kommer in på de olika mottagarna behandlar vi dock i ett avsnitt MSB:s övergripande hantering av anslaget.

6.2.1 Den övergripande fördelningen

Som har framgått tidigare lämnar regeringen genom formuleringarna i MSB:s regleringsbrev relativt stora friheter till myndigheten att avgöra

⁶⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011j), *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2010*, dnr 2011-183

hur medlen inom anslaget ska fördelas. Formellt skulle därför vissa belopp kunna vara avsevärt mycket större eller mindre, exempelvis de belopp som fördelas till centrala myndigheter (438 miljoner kronor), används av MSB själva (141 miljoner kronor) eller finansierar forskning och studier (106 miljoner kronor). Fram till och med fördelningen av medel inför år 2012 har det, enligt intervjuuppgifter från MSB, inte funnits någon särskild process vid sidan av verksamhetsplaneringen där olika möjliga användningar av medlen på denna övergripande nivå har prövats mot varandra. Den årliga fördelning som skett har i stället i hög grad varit en prolongering av den situation som rått under tidigare år.

Enligt samma intervjuuppgifter pågår dock nu en utveckling av en övergripande process där de olika ändamålen ska kunna prövas mot varandra. Processen bygger på att de centrala myndigheterna lämnar in ansökningar som MSB sedan prövar mot ett antal principer. Ansökningar ska lämnas in även för övriga ändamål, exempelvis för olika MSB-interna uppgifter eller forskning och studier. Dessa ansökningar ska sedan i en och samma process prövas mot de ansökningar som kommit in från de centrala myndigheterna.

6.2.2 Centrala myndigheter (exklusive MSB)

Medelsfördelningen till de centrala myndigheterna har ägnats mycket uppmärksamhet under senare år. Vi konstaterade ovan att den övergripande fördelningen av anslaget till olika ändamål – varav bidrag till centrala myndigheter är ett – sker genom prolongering av tidigare års fördelning. Nämda medel fördelas sedan ut till enskilda myndigheter och projekt. Dessa enskilda projekt har värderats med avseende på om de har nått sina angivna mål. Bland dessa projekt har det vidare funnits en omsättning. Genom en serie uppdrag till och redovisningar från såväl dåvarande KBM som MSB har denna process genomgått stora förändringar.⁶⁷ Bland annat har processen från ansökan till utbetalning av

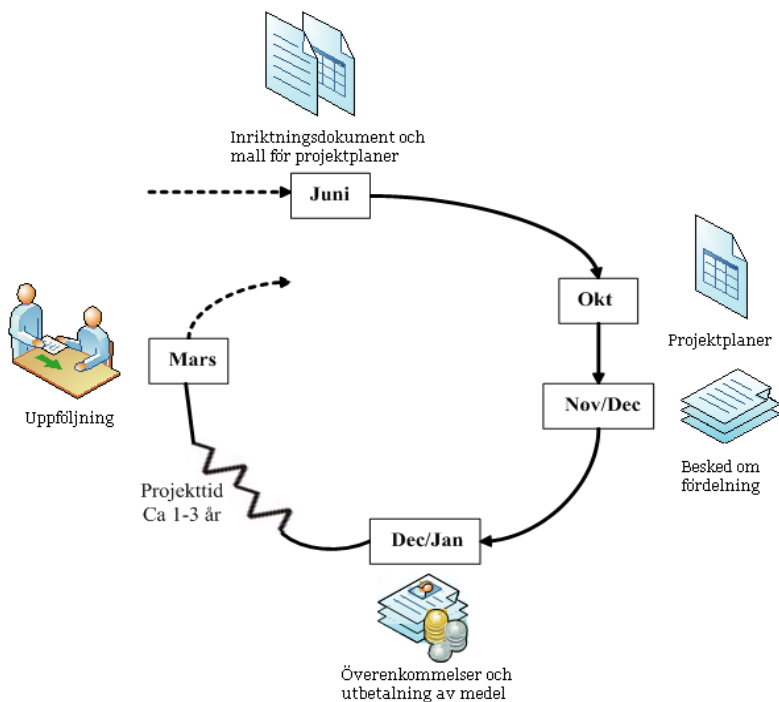
⁶⁷ Se Krisberedskapsmyndigheten (2008b), *Översyn av anslag 2:4 Krisberedskap*, dnr 2256/2008; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010d), *Översyn av anslag 2:4 Krisberedskap*, dnr 2010-520; Krisberedskapsmyndigheten (2008b), *Översyn av anslag 2:4 Krisberedskap*, dnr 2256/2008; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009a), *Översyn av processen för fördelning av anslag 2:4 Krisberedskap*, dnr 2009-6838; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009b), *Översyn av anslag 2:4 Krisberedskap*, dnr 2009/1946.

medel kortats med ett år, och nya principer för vilka projekt som finansieras har tagits fram.⁶⁸ MSB talar om processen och finansieringsprinciperna som att de omfattar hela anslag 2:4 men de har än så länge bara tillämpats på de medel som centrala myndigheter (exklusive MSB) ansöker om.

Den nu gällande processen beskrivs av MSB med den bild som återges i figur 2. Denna process tillämpades första gången under år 2010 inför medelsfördelningen för år 2011. Under en övergångsperiod kvarstår dock vissa verksamheter som tidigare finansierats från detta anslag men som egentligen inte täcks av de nuvarande principerna. Detta i avvaktan på en långsiktig finansieringslösning.

⁶⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011), *Finansieringsprinciper*, dnr 2011-45 (bilaga 2)

Figur 2: Översiktlig processbeskrivning av de medel som fördelas till centrala myndigheter



Källa: Powerpoint-presentation visad vid möte 2011-10-21. Observera att enligt uppgift vid detta möte gäller numera april där figuren anger juni.

I april (juni i figuren) lämnar MSB ut ett inriktningsdokument som utgår från regeringens inriktning för krisberedskapsarbetet och bland annat tar upp vilka typer av projekt som prioriteras och vilka principer som gäller för finansiering. Senast i början av oktober ska myndigheterna sedan lämna sina ansökningar. Inför år 2012 fanns i runda tal 400 miljoner kronor att fördela i denna process. Av dessa var 100 miljoner kronor bundna till ändamål som egentligen inte ska finansieras denna väg enligt de principer som nu gäller. Ytterligare 100 miljoner kronor var bundna i projekt som täcks av de nya principerna men som redan under år 2010 beviljades medel för flera år framöver. Det återstod alltså ca 200 miljoner kronor att fördela till nya projekt. De ansök-

ningar som kom in uppgick sammantaget till ca 370 miljoner kronor och det finns därmed ett stort behov av en utvärderingsprocess inom MSB för att avgöra vilka projekt som ska tilldelas medel.

Denna utvärderingsprocess utgår dels från regeringens inriktning för krisberedskapsarbetet enligt budgetpropositionen för 2011 samt regeringens skrivelse Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för öka säkerhet (2009/10:124). Dels utgår den från rekommendationer från samverkansområdena och en intern remiss och beredningsprocess inom MSB.⁶⁹ Denna interna process är, efter vad Statskontoret erfar, inte beskriven i detalj men ändå relativt strukturerad där myndighetens olika experter ombeds bedöma de inkomna förslagen utifrån vissa givna dimensioner. Det slutliga beslutet baseras på en bedömning.

När myndigheterna väl har fått medel och genomfört (eller börjat genomföra) sina projekt finns en uppföljning i tre delar:

- **Projektuppföljning.** Den som beviljats medel ska årligen följa upp alla sina projekt och redovisa till MSB gentemot den överenskomna projektplanen.
- **Utvärdering.** Vissa projekt väljs ut av MSB för fördjupad uppföljning eller utvärdering. Detta urval sker i samband med tilldelningen av medel och projekten vet alltså hela tiden om att de är föremål för denna löpande utvärdering.
- **Revision.** En extern revisionsfirma granskar årligen ett tiotal myndigheters hantering av bidrag från krisberedskapsanslaget. I denna granskning ingår samtliga de projekt som respektive myndighet fått medel för.

Enligt MSB:s egna uppgifter har någon projektuppföljning ännu inte genomförts enligt denna nya process, eftersom 2011 är första året som verksamhet bedrivs under denna process. Det har tidigare funnits en återrapportering från myndigheterna till MSB men den har endast avsett projektens mål och delmål, medan den nu ska utgå från projektplanerna i mer detalj. De första projektuppföljningarna enligt denna nya process kommer att ske i början av år 2012.

⁶⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011k), *Inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap 2012*, dnr 2011-45

Enligt processen skulle också vissa projekt löpande ha följts och utvärderats av MSB under år 2011 (den andra punkten ovan). Myndigheten utsåg dock aldrig några projekt för denna utvärdering under år 2011 och det har alltså inte skett. Revision har skett under några år och avses fortsätta i ungefärligen oförändrad omfattning också under den nya processen.

Några större framtida förändringar i denna process är inte nu aktuella eller planerade.

6.2.3 Kommuner och landsting

Den största delen av de medel som tilldelas kommuner och landsting utgår från lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och under en extraordinär händelse i fredstid och höjd beredskap. Dessa medel beräknas enligt principer som staten, företrädna av KBM, och kommunerna och landstingen, företrädna av Sveriges Kommuner och Landsting, tidigare kommit överens om. Uppföljningsansvaret för dessa medel ligger hos länsstyrelserna som ska rapportera till MSB. MSB har också rätt att besluta att ersättning ska reduceras eller falla bort för de kommuner som inte använt medlen i enlighet med överenskommelsen.

MSB har i en redovisning till regeringen under hösten 2011 pekat på brister såväl i vissa kommuners användning av medlen som i länsstyrelsernas uppföljning. Myndigheten föreslår också att den överenskommelse som finns ses över och anpassas till dagens förutsättningar och kommunernas behov.⁷⁰ Statskontoret förstår det som att inga förändringar är pågående eller planerade i MSB:s hantering av dessa medel, om inte några processmässiga förändringar behöver följa av eventuella förändringar i ersättningssystemens utformning.

6.2.4 MSB

MSB använder även vissa medel ur 2:4 för sin egen verksamhet. Av våra intervjuer framgår att denna användning hittills inte prövats mot möjliga externa användningar av medlen utan belopp och verksamheter

⁷⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011r), *Uppdragsredovisning till regeringen den 15 november 2011*, dnr 2011-5161

lever till stor del kvar sedan tidigare år. Enligt myndigheten själv är flertalet verksamheter egentligen inte förenliga med de nya finansieringsprinciperna som tillämpas för de medel som övriga centrala myndigheter kan ansöka om. MSB lämnar av detta skäl i sitt budgetunderlag för åren 2012–2014 en rad förslag till överföringar av finansiering från anslag 2:4 till andra anslag.⁷¹ Ett exempel på detta är de medel som används för att finansiera drift och förvaltning av varningssystem och dessa medel ska också enligt budgetpropositionen för år 2012 föras över till myndighetens ramanslag.⁷²

Det ställs i dag inga särskilda uppföljnings- eller redovisningskrav för de medel MSB själva använder ur anslag 2:4. Enligt myndighetens egna uppgifter är det dock möjligt att i ekonomisystemet följa vilka aktiviteter som finansierats via anslag 2:4 och vilka som finansierats på andra sätt. På det sättet sker alltså ingen redovisningsmässig sammanblandning av medel från anslag 2:4 med till exempel medel från myndighetens ramanslag.

Som har framgått ovan genomförs under hösten 2011 förändringar som syftar till att de interna användningar av 2:4-medel som kan bli aktuella inför år 2012 ska formuleras som ansökningar och prövas mot externa ansökningar i en gemensam process. Huruvida detta också innebär att de interna användningarna kommer att bli föremål för samma uppföljning och revision som de beviljade MSB-externa projekten står inte klart för Statskontoret. Idag görs uppföljningen av myndighetens egen personal inom ramen för den löpande uppföljningen av ekonomi och verksamhet.

6.2.5 Forskning och studier

Drygt 100 miljoner kronor av anslag 2:4 användes under år 2010 för att finansiera forskning och studier. Enligt MSB:s hemsida är forskningsprojekt långsiktiga kunskapsuppdrag (2–4 år) som kommit till efter öppna utlysningar av forskningsmedel, medan studier är kortsiktiga

⁷¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011b), *Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2012-2014*, dnr 2011-891

⁷² Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012, utgiftsområde 6*. Redan inför bildandet av myndigheten talade organisationskommittén om att dåvarande anslag 7:5 (numer anslag 2:4) bör renodlas och verksamheter föras över till ramanslaget. MSB-kommittén (2008), *Slutrapport m.m.*, Fö 2008/03/2008/255, bilaga 3.

kunskapsuppdrag (2-4 månader) som initierats efter en intern beredningsprocess där fokus ligger på mer akuta kunskapsbehov inom MSB.⁷³

Förenklat hanteras fördelningen av merparten av dessa medel genom att MSB på olika sätt utlyser forskningsmedel. När ansökningar sedan kommer in hanteras de enligt en fastställd beredningsprocess utifrån fem kriterier:

- Forskningens relevans för samhället och för MSB
- MSB:s behov av forskningen
- Projektets vetenskapliga kvalitet
- Plan för kommunikation och spridning av resultat
- Kostnader

I bedömningens olika steg deltar en intern forskningsberedningsgrupp bestående av representanter från MSB:s avdelningar, myndighetens sakkunniga inom respektive område, samt MSB:s vetenskapliga råd kompletterat med adjungerade forskare från lärosäten och forskningsinstitut i hela Norden. Dessa bedömningar vägs sedan ihop innan beslut om tilldelning fattas av MSB:s forskningschef.⁷⁴

I likhet med flera av de verksamheter som MSB själv driver med medel från anslag 2:4 så uppfyller inte finansieringen av forskning och studier de finansieringsprinciper som fastslagits för anslaget (men som hittills endast tillämpats på de medel som övriga centrala myndigheter ansöker om). MSB har därför i budgetunderlaget för åren 2012–2014 föreslagit att medlen för forskning och studier ska överföras till myndighetens ramanslag.⁷⁵

⁷³ <https://www.msb.se/sv/Kunskapsbank/Forskning--studier/>, läst 2011-10-24. Under år 2010 användes enligt uppgift knappa sju miljoner kronor till studier och runt 100 miljoner kronor till forskning (källa: uppgift i e-brev till Statskontoret 2011-11-02).

⁷⁴ Denna beskrivning av processen är hämtad från <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Forskning/> och olika sidor under denna, läst 2011-10-24. Se också Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (odaterad), *Forskning för ett säkrare samhälle – Forskningsprogram för MSB 2011-2013*, publikationsnummer MSB 0188-10.

⁷⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011b), *Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2012-2014*, dnr 2011-891

6.3 Uppföljning och utvärdering

Som vi konstaterade ovan ingår det inte i Statskontorets uppdrag att utvärdera resultatet av användningen av de medel som fördelas via anslag 2:4. Några ord bör dock sägas om den uppföljning och utvärdering som MSB själva genomför. Myndigheten har på uppdrag av regeringen genomfört en uppföljning av hur medlen användes under år 2010. MSB:s övergripande bedömning i denna uppföljning är att krisberedskapen generellt skulle vara på en lägre nivå om de finansierade åtgärderna inte ägt rum. Samtidigt säger dock MSB att det saknas bedömningskriterier och indikatorer för att mäta detta på ett mer precist sätt.

Utöver att det saknas kriterier och indikatorer anger MSB också att år 2010 är ett år som är svårt att följa upp av flera skäl, inte minst för att processen gjorts om inför året. Bland annat sägs att många myndigheter har ändrat inriktning på sin verksamhet för att den ska passa med de nya finansieringsprinciperna och MSB bedömer därför att det inte är meningsfullt att redovisa graden av måluppfyllelse i relation till de övergripande mål som tidigare ställts upp.⁷⁶

6.4 Diskussion och bedömning

När det gäller den övergripande processen finner vi det angeläget att MSB tydliggör varför olika verksamheter får den finansiering de får. Det förefaller inte rimligt att så stora belopp (hundratals miljoner kronor) fördelas till olika användningsområden huvudsakligen på grundval av tidigare års fördelning. Det finns i viss utsträckning bemyndiganden som sträcker sig över flera år och begränsar möjligheterna att ändra fördelningen. Alltför stora svängningar mellan åren kan också ge upphov till osäkerheter och svårigheter hos mottagarna och tidigare års fördelning är därför en relevant parameter. Det måste dock göras en ordentlig analys av vilka effekter som kan uppnås med olika användningar och var medlen därmed gör störst nytta.

⁷⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011j), *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2010*, dnr 2011-183

Mot denna bakgrund är det därför i våra ögon välkommet att myndigheten nu utvecklar en process där möjliga interna och externa användningar vägs mot varandra. Enligt vår uppfattning bör också kraven på uppföljning och redovisning av använda medel i så stor utsträckning som möjligt vara desamma mellan de olika mottagare och verksamheter som tilldelas medel. Vi ser det dessutom som angeläget att snarast utveckla bedömningskriterier och indikatorer för att mäta effekterna på krisberedskapen av de fördelade medlen. Det bör vara ett väsentligt inslag i beslutsunderlaget för framtida fördelning av medlen.

Vi noterar vidare att myndigheten själv tycks önska en renodling av anslaget så att merparten av sådan verksamhet som inte uppfyller de finansieringsprinciper som nu tillämpas för de bidrag som går till centrala myndigheter, förs över till andra anslag. Detta önskemål uttrycks till exempel i myndighetens budgetunderlag för åren 2012–2014.⁷⁷ Till viss del har sådana överföringar redan skett (och sker fortsatt) men mer finns att göra. Statskontoret finner en sådan renodling tilltalande. Vi konstaterar samtidigt att den direkt eller indirekt innebär att regeringen anger belopp för de verksamheter som förs bort från anslaget. Detta kan medföra att flexibiliteten minskar.

Slutligen så konstaterar vi att den process som nu används för att fördela medel till övriga centrala myndigheter har genomgått stora förändringar under senare år. Det finns nu en utarbetad process, fastställda finansieringsprinciper med mera. Det finns som vi ser det inget i dessa beskrivningar eller i de redogörelser vi har fått i intervjuer som uppenbart behöver åtgärdas. Dock tillämpades den nya processen för första gången under år 2010, avseende medel för år 2011, varför en full cykel ännu inte genomförts. Det är därmed för tidigt att bedöma om processen fungerar eller om den behöver åtgärdas i vissa stycken.

⁷⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011b), *Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2012-2014*, dnr 2011-891

7 Integration av nationella och internationella insatser

MSB genomför såväl nationella som internationella insatser och som framgått ovan har regeringen i myndighetens regleringsbrev särskilt angivit att MSB i relevanta delar ska öka integrationen av beredskapen för nationella och internationella insatser. Regeringen har också i det uppdrag man gett till Statskontoret angett att vi ska analysera och bedöma hur myndigheten har lyckats med denna integration. Denna fråga behandlas här.

Vi inleder med ett bakgrundsavsnitt som diskuterar motiven bakom formuleringen om integration. Därefter behandlar vi MSB:s insatsverksamhet genom att beskriva omfattning på och villkor för såväl nationella som internationella insatser. I viss utsträckning upprepar vi här information som vi tidigare tagit upp i samband med diskussionen om MSB:s resultat. Som kommer att framgå så likställer vi de internationella insatserna med biståndsfinansierade insatser även om MSB kan genomföra andra typer av internationella insatser. I detta avsnitt beskriver vi också vilka förmågor MSB har för att genomföra insatser det vidare sammanhanget som insatsverksamheten finns i, samt redogör för finansieringen av beredskapen för biståndsinsatser. Därefter behandlar vi MSB:s bild av såväl genomförd som fortsatt integrering i ett avsnitt. I ett avslutande avsnitt presenterar vi sedan såväl en diskussion som vår bedömning.

7.1 Bakgrund

Som framgått ovan motiverades bildandet av MSB till stor del av synergieffekter av olika slag. Det handlade om att integrera perspektiven före, under och efter en händelse, och politikområdena krisberedskap, skydd mot olyckor och civilt försvar. Här fanns även dimensionen nationellt och internationellt. Redan i den utredning som föregick bildandet skrev utredaren att det var angeläget att samtliga resurser som staten förfogar över, inklusive sådana som utvecklats för internationella räddnings- och biståndsinsatser, kunde användas som förstärkningsresurser i Sverige. Detta inkluderade inte bara resurserna som sådana utan även det förberedande arbetet med rutinutveckling

med mera.⁷⁸ Regeringen konstaterade sedan i sin proposition att myndighetens internationella arbete skapade en god grund för det nationella krishanteringsarbetet.⁷⁹

Som ett tydligt exempel på synergieffekter lyfte även organisationskommittén i sin slutrapport fram samordning av internationella insatser med nationella eller lokala behov av förstärkning när det inträffar stora olyckor eller katastrofer. Detta låg bakom kommitténs beslut att samla den hanterande verksamheten i en avdelning i den nya myndigheten.⁸⁰

7.2 MSB:s insatsverksamhet

MSB kan genomföra insatser såväl nationellt som internationellt. I det närmaste alla internationella insatser MSB gör klassificeras som biståndsinsatser i enlighet med kriterier som OECD:s biståndskommitté DAC (Development Assistance Committee) har upprättat. MSB kan genomföra även andra typer av internationella insatser, till exempel stöd till utlandsmyndigheter eller andra EU-länder. MSB:s årsredovisningar utgår från distinktionen biståndsinsatser/övriga insatser och inte från internationella/nationella insatser. Med hänsyn till detta kommer vi här att diskutera i samma termer som MSB använder.

7.2.1 MSB:s biståndsinsatser

År 2010 genomförde MSB totalt 122 biståndsinsatser i 39 länder, en liten minskning från de 125 biståndsinsatser som genomfördes under år 2009. En sammanställning av biståndsinsatserna och hur dessa fördelar sig på olika typer av insatser presenteras i tabell 5.

⁷⁸ SOU 2007:31, *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*, betänkande av Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap

⁷⁹ Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*

⁸⁰ MSB-kommittén (2008), *Slutrapport m.m.*, Fö 2008/03/2008/255

Tabell 5: MSB:s biståndsfinansierade insatser

Insatstyp	Antal insatser	
	2009	2010
Humanitära insatser	75	83
Humanitär minhantering	12	8
Tidig återuppbyggnad	3	8
Civil konflikthantering	21	12
Stärkande av katastrofberedskap	14	11
Totalt	125	122

Källa: MSB:s årsredovisning för år 2010⁸¹

Av årsredovisningen för år 2010 framgår att kostnaden för MSB:s biståndsinsatser det året uppgick till 296 miljoner kronor, en minskning från 309 miljoner år 2009. Denna kostnad består av två komponenter, dels beredskap och indirekta kostnader för insatserna, dels genomförande av insatserna (direkta kostnader). Beredskapskostnaden uppgick år 2010 till 119 miljoner kronor. Finansieringen styrs av ett särskilt villkor till myndighetens ramanslag. Här anges att av anslaget ”ska 115 000 000 kronor användas för att finansiera beredskap och indirekta kostnader för att genomföra internationella insatser som är i enlighet med OECD/DAC:s riktlinjer för vad som kan klassificeras som bistånd”.

Genomförandet av insatserna sker sedan med avgiftsfinansiering och denna uppgick år 2010 till 177 miljoner kronor. De primära finansierarna är Sida (119 miljoner), Regeringskansliet (25 miljoner) och FN (15 miljoner).

⁸¹ Notera att myndighetens årsredovisning för år 2010 summerar insatserna till 131 stycken för år 2009 (i tabell på s 39). Denna summa är dock sannolikt en kvarleva från årsredovisningen för år 2009 då motsvarande tabell också inkluderade sex nationella stödinsatser.

7.2.2 MSB:s övriga insatser

Av årsredovisningen för år 2010 framgår att MSB det året genomförde 13 nationella stödinsatser och en insats i ett icke biståndsland. År 2009 genomfördes sammanlagt sex nationella insatser och ingen insats i icke biståndslander.⁸² Av de 13 nationella insatserna under år 2010 avsåg tre insatser översvämningsmateriel medan resterande tio avsåg räddningsinsatser i samband med tankbilsolyckor.⁸³ Antalet nationella insatser sägs av MSB variera beroende på den årliga riskbilden inom de fyra områdena skogsbrand, översvämning, farliga ämnen och oljeskydd. Nationella insatser kan enligt myndigheten även aktualiseras som en förebyggande åtgärd i samband med större evenemang.⁸⁴ Till exempel nämns i MSB:s årsredovisning för år 2010 att myndigheten detta år höjde beredskapen i samband med kronprinsessans bröllop.

Såväl beredskap som genomförande av de nationella insatserna är helt anslagsfinansierat. I sin årsredovisning för år 2010 har MSB angett att de nationella insatserna och den insats som gjordes i ett icke biståndsland tillsammans kostade 674 000 kronor (år 2009 uppgick kostnaderna till drygt 2 miljoner kronor). Denna kostnad avser enligt intervjuuppgifter enbart genomförandet av insatserna. Någon kostnad för beredskapen redovisas inte.

7.2.3 Förmågor i insatserna

MSB har ett antal förmågor som kan användas för nationella och internationella insatser. Dessa förmågor är uppbyggda av materiella och personella resurser, vilka är gripbara inom olika tidshorisonter. Vissa av resurserna ingår som komponenter i två eller flera förmågor vilket får till följd att just dessa förmågor inte kan vara insatta samtidigt.

⁸² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a), *Årsredovisning 2010*, Publikationsnummer MSB241- Februari 2011

⁸³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a), *Årsredovisning 2010*, Publikationsnummer MSB241- Februari 2011

⁸⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011h), *Inriktning för MSB:s insatsverksamhet 2012*, bilaga 5 till *Anvisningar för verksamhetsplanering på Avdelningen för Samordning och insats (SI) inför 2012* (dnr 2011-4612), dnr 2011-2651

I ett dokument som avhandlar inriktningen av MSB:s insatsverksamhet inför år 2012 räknas sammanlagt 43 förmågor upp.⁸⁵ Det är stora variationer i förmågorna och vad de består av. Vissa består enbart av personal medan andra också innehåller mer eller mindre materiel. Som exempel på det förstnämnda kan nämnas förmågan Administration som rymmer tjänster som administratörer, översättare, ekonomer, upphandlare och HR-personal. Som exempel på det senare kan nämnas förmågan Transportkapacitet (fordon och verkstad). Inom denna förmåga finns dels personalresurser (insatschefer, verkstadschefer, HR-administratörer och administratörer/ekonomer), dels följande lagerhållna resurser:

- minimum 20 lätta fordon (Toyota Land Cruiser med allhjulsdraft, varav minimum fem bepansrade)
- minimum 30 terränglastbilar med 15 tillhörande tunga släp
- minimum tio så kallade verkstadskärror
- en liten och en stor verkstadscontainer (den senare består i monterat skick av en verkstadsbyggnad med plats för en fullstor lastbil samt en kontors- och lagerbyggnad)
- ett icke preciserat antal hjullastare

Fyra av de 43 förmågorna kopplas särskilt till nationella insatser, nämligen Översvämningsresurser, Skogsbrandsresurser, Kemenheter, saneringsenheter och indikeringsenheter samt Oljeresurser. Det anges förvisso också att även andra förmågor i vissa fall kan utnyttjas vid nationella insatser men detta perspektiv är i stort sett osynligt i diskussionen kring de specifika förmågorna. För de fyra nationella förmågorna diskuteras dock i samtliga fall möjligheten att även använda resurserna internationellt.

7.2.4 Det vidare sammanhanget

MSB:s insatsverksamhet bedrivs inom den så kallade hantera-processen och i avdelningen för samordning och insats (SI). Inom denna pro-

⁸⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011h), *Inriktning för MSB:s insatsverksamhet 2012*, bilaga 5 till *Anvisningar för verksamhetsplanering på Avdelningen för Samordning och insats (SI) inför 2012* (dnr 2011-4612), dnr 2011-2651

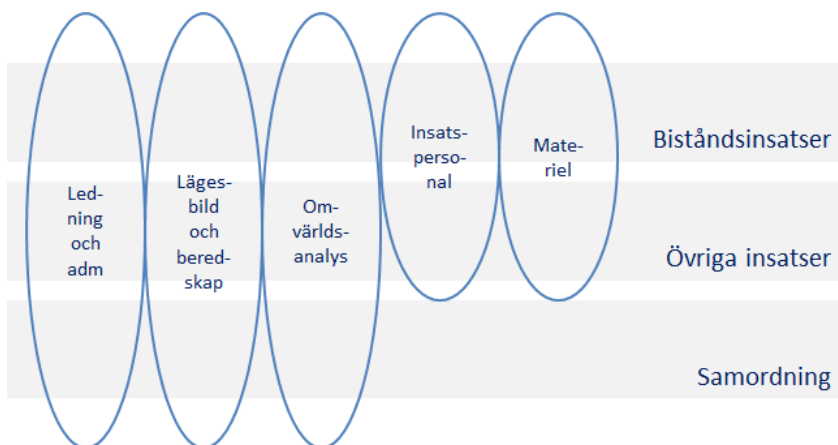
cess och i denna avdelning finns även den verksamhet som MSB bedriver inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag att stödja (den nationella) samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid kris. Enligt årsredovisningen för år 2010 genomförde MSB stödjande samordningsaktiviteter vid tre större händelser under detta år: vinterns snöoväder och konsekvenserna i form av trafikproblem och takras, vulkanutbrottet på Island och dess följder för transportsektorn samt terrorattentatet i Stockholms julhandel.

MSB presenterar inte någon särskilt angiven kostnad för samordningsverksamheten. Av intervjuuppgifter från representanter för SI förstår Statskontoret det dock som att samtliga kostnader inom hantera-processen kan fördelas på sex komponenter; beredskap respektive genomförande av de tre formerna av insatser (biståndsinsatser, övriga insatser och samordningsinsatser). För år 2010 uppgick som vi redogjort för ovan kostnaderna för beredskap och genomförande av biståndsinsatser till totalt 296 miljoner kronor och genomförandet av övriga insatser till 674 000 kronor. Eftersom hantera-processen detta år totalt omfattade 497 miljoner kronor torde kostnaderna för beredskapen för övriga insatser samt beredskapen för och genomförandet av samordningsinsatser tillsammans uppgå till ca 200 miljoner kronor. I denna summa ingår enligt myndigheten bland annat knappt 34 miljoner kronor avseende ränte- och avskrivningskostnader för så kallad RUHB-materiel som är en resurs inom ramen för civilt försvar.

7.2.5 Särskilt om finansiering

Som har framgått ovan ingår MSB:s insatsverksamhet i ett sammanhang där också myndighetens samordningsverksamhet finns. Det innebär bland annat att insats- och samordningsverksamheten delar vissa interna funktioner som till exempel TiB-verksamhet (tjänsteman i beredskap). MSB beskriver själva detta med den bild som återges i figur 3.

Figur 3: De olika delarna i MSB:s hantera-process



Källa: Återgiven efter internt MSB-dokument⁸⁶

Som har framgått ovan finansieras beredskapen för MSB:s biståndsinsatser som ett särskilt villkor i myndighetens ramanslag där det anges att kostnaden ska uppgå till 115 miljoner kronor. Vissa inslag i beredskapen för biståndsinsatserna avser enbart dessa och är därmed relativt enkla att hantera budgetmässigt. Det gäller enligt MSB till exempel projektledning, utvecklingsarbete samt arbete med tvärgående frågor som genus och miljö inom ramen för de insatstyper som ingår i kategorin biståndsinsatser. Andra funktioner är gemensamma med beredskapen för övriga insatser (till exempel vissa typer av utbildningar och övningar samt kostnader för materiel) och till och med också med beredskapen för MSB:s samordningsuppdrag. Det senare gäller enligt myndigheten till exempel TiB-verksamhet, analysverksamhet och ledning av den operativa verksamheten. Hur stor andel av kostnaderna för denna beredskap som då ska hänföras till beredskap för biståndsinsatser bygger på beräkningar av i vilken utsträckning funktionerna stödjer biståndsinsatserna.

⁸⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010c), *Verksamhet som kan klassificeras som bistånd enligt OECD/DAC:s riktlinjer*, internt dokument daterat 2010-02-16

MSB budgeterar fördelningen genom att uppskatta till exempel hur stor andel av arbetstiden eller resursutnyttjandet i övrigt som antas komma att användas för biståndsinsatser respektive övriga insatser och samordning. På så sätt kan myndigheten inför ett verksamhetsår budgetera för 115 miljoner kronor i beredskapskostnad för de biståndsinsatserna i enlighet med kravet i regleringsbrevet. Om det sedan visar sig att det verkliga utfallet i resursutnyttjandet avviker från det antagna, till exempel beroende på fler eller färre kriser eller nationella insatser av en annan typ än förutsett, då kan också den verkliga procentuella fördelningen av kostnaderna för de gemensamma komponenterna avvika från de budgeterade. En följd av detta kan bli att myndigheten inte klarar av att landa på 115 miljoner i utfall för beredskapen inför internationella insatser. Detta har också varit fallet, år 2009 blev utfallet 121 miljoner kronor och år 2010 blev det 119 miljoner kronor.⁸⁷

7.3 MSB:s bild av integreringen

7.3.1 Hittills genomförd integrering

MSB ger såväl i våra intervjuer som i sina externa redovisningar olika exempel på hur man har arbetat med integrering och vad som har åstadkommit hittills. Till att börja med sägs att den samordnings- och insatsverksamhet som nu hanteras inom samma avdelning, låg på tre olika organisatoriska enheter innan MSB bildades. SRV hade en avdelning som hanterade delar av den nationella insatsverksamheten och en som huvudsakligen hanterade den internationella, medan KBM drev samordningsarbetet inom en enhet (även om detta ansvar på den tiden var mindre än det MSB har i dag, se avsnitt 2.3.4). Den nya organisationen har lett till en viss konkret integrering men den ger också andra förutsättningar för ytterligare integrering än den tidigare organisationen gav. För det andra framhåller myndigheten i våra intervjuer att det finns en realiserad rationalisering genom att de 115 miljoner kronor som MSB har för beredskapen för biståndsinsatser tidigare, hos SRV, uppgick till 145 miljoner kronor.

⁸⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a), *Årsredovisning 2010*, Publikationsnummer MSB241- Februari 2011

I de två årsredovisningar som MSB hittills publicerat ges också några konkreta exempel på hur myndigheten arbetat för att integrera det nationella och det internationella perspektivet i insatsverksamheten. Myndigheten nämner att en viss förmåga kopplad till översvämningshantering utvecklats och att den kan användas både nationellt och internationellt, att myndigheten i arbetet med att rekrytera personal till sina snabbinsatsstyrkor beaktat möjligheten att använda dem nationellt, att man centraliserat en stor del av förrådshanteringen, att det är samma tjänsteman i beredskap som tar emot samtal och förfrågningar om såväl nationella som internationella insatser, samt att man har infört i princip samma insatsprocess för både nationella och internationella insatser.⁸⁸

I våra intervjuer ger representanter för SI ytterligare exempel, bland annat att förmågan SNAM kan användas både nationellt och internationellt, att man använder samma lägescentral och samma omvärldsanalysfunktion för hela hantera-processen, att det finns nationella element i den utbildning som ges för de som ska åka ut internationellt (för att öka möjligheterna att använda denna personal även nationellt), med mera.

I såväl våra intervjuer som i redogörelserna i myndighetens årsredovisningar tas också upp kopplingar mellan den internationella insatsverksamheten och MSB:s nationella myndighetsuppdrag samt dess samordningsverksamhet. Det främsta exemplet på detta är enligt myndigheten att internationella insatser inom området stärkande av katastrofberedskap tar avstamp i den kompetens som MSB i sin helhet har nationellt, inklusive myndighetens stödjande samordningsroll. Statskontoret uppfattar detta som definitionsmässigt utanför frågan i uppdraget om integrering av beredskapen för nationella och internationella insatser då det inte handlar om nationell insatsverksamhet.

MSB har i våra intervjuer pekat på att de anslagsmedel som används för att finansiera beredskapen för biståndsinsatserna minskats med 30 miljoner i samband med myndighetens bildande. Vidsidan av detta så redovisar man inte någon kvantifierad redogörelse för de kostnads-

⁸⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010a), *Årsredovisning 2009*, Publikationsnummer MSB 0149-10 samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a), *Årsredovisning 2010*, Publikationsnummer MSB241- Februari 2011

mässiga effekterna av arbetet med att integrera beredskapen, vare sig år 2009 eller år 2010.

7.3.2 Intern målbild för fortsatt integrering

MSB behandlar i viss utsträckning fortsatt integrering av beredskapen för nationella och internationella insatser i sin interna styrning och verksamhetsplanering. Den politiska viljan att öka denna integrering nämns som en av faktorerna bakom den målbild som tagits fram av avdelningen för samordning och insats. I denna målbild anges också till exempel att i myndighetens fortsatta utveckling av förmågor för att kunna genomföra samordning och insats ska prioritet ges åt sådana förmågor som kan användas i mer än ett sammanhang.⁸⁹

Av myndighetens mer interna dokument framgår dock också att det finns utrymme för ytterligare integrering. Här sägs till exempel att utvecklingsarbetet under de kommande åren bör ”se över möjligheten att integrera nationella och internationella stödresurser och förmågor, för att hitta synergier vad gäller till exempel gemensam användning av personella- och materiella resurser.”⁹⁰

Vi noterar slutligen att myndighetens egen målbild går utöver en integrering av beredskapen för nationella och internationella insatser. Den talar om ett samlat operativt uppdrag som går ut på att möjliggöra och stödja andra aktörers hantering av olyckor, kriser och katastrofer. Händelsen ska enligt denna målbild sättas i centrum och MSB ska kunna använda samtliga sina förmågor, oavsett om dessa har utvecklats för nationellt eller internationellt bruk och oavsett om de har utvecklats i en insats- eller samordningskontext.⁹¹

⁸⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011g), *Målbild för SI på 1-5 års sikt*, bilaga 4 till *Anvisningar för verksamhetsplanering på Avdelningen för Samordning och insats (SI) inför 2012* (dnr 2011-4612), dnr 2011-2651

⁹⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011h), *Inriktning för MSB:s insatsverksamhet 2012*, bilaga 5 till *Anvisningar för verksamhetsplanering på Avdelningen för Samordning och insats (SI) inför 2012* (dnr 2011-4612), dnr 2011-2651

⁹¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011f), *Anvisningar för verksamhetsplanering på Avdelningen för Samordning och insats (SI) inför 2012*, dnr 2011-4612

7.4 Diskussion

7.4.1 Integrering av beredskapen för nationella och internationella insatser

Av den beskrivning som gjorts ovan framgår att det är en mycket stor skillnad mellan MSB:s nationella och internationella insatsverksamhet. Framför allt är omfattningen av den nationella insatsverksamheten i det närmaste obetydlig sett i relation till den internationella insatsverksamheten. Det gäller såväl antal insatser som kostnader för genomförande. Till stor del är det också olika typer av insatser som genomförs nationellt och internationellt, varför de förmågor som används skiljer sig åt.

Statskontoret konstaterar att det med tanke på skillnaden i omfattning och typ av insatser finns begränsningar i vilka synergier och rationaliseringar som kan nås genom integrering av beredskap för nationella och internationella insatser. Den integrering som ändå är möjlig, kan ske antingen i själva insatsförmågorna (den externa fältkomponenten) eller i de olika interna funktioner som finns kopplade till MSB:s hantera-process. Vad gäller förmågorna konstaterar Statskontoret att en viss integrering skett men också att MSB själva hävdar att det inte är så många förmågor som är aktuella för båda sammanhangen. Vad gäller de interna funktionerna så tycks såväl möjligheterna för integrering som den redan genomförda integreringen vara större. Statskontoret har inte haft möjlighet att kvantifiera de uppnådda effekterna men enligt MSB är förrådshanteringen till stor del integrerad, det finns en gemensam personalpool för de båda insatskategorierna, man använder samma lägescentral, med mera. När det gäller såväl förmågorna som de interna funktionerna fortgår arbetet med integrering enligt myndigheten.

7.4.2 Ett vidare sammanhang

Statskontoret noterar att frågan om integrering av beredskapen för nationella och internationella insatser finns i en vidare kontext. För det första driver MSB insatsverksamheten i samma sammanhang som samordningsverksamheten. Inom denna kan det alltså finnas förmågor men framför allt interna funktioner som kan samutnyttjas med den internationella insatsverksamheten. Detta bredare integreringsperspektiv

trycker MSB själva på såväl i våra intervjuer som i de återrapporteringar som finns i årsredovisningarna. Detta perspektiv är också tydligt i myndighetens interna dokument, till exempel i målbilden för samordnings- och insatsverksamheten.

För det andra och i ett än vidare sammanhang finns möjliga kopplingar mellan den internationella verksamheten och den dagliga verksamhet myndigheten bedriver inom Sverige. Även här kan diskussionen föras i termer av förmågor och interna funktioner. Vad gäller förmågor finns sådana som används i internationella insatser och som nyttjar kompetenser som finns inom MSB:s löpande verksamhet, till exempel beredskapsplanering, risk- och sårbarhetsanalyser samt stöd till ledning och samordning av katastrofhantering. Vad gäller de interna funktionerna har det enligt myndigheten skett en integrering av personal- och ekonomihantering, i jämförelse med hur verksamheten bedrevs inom SRV.

7.4.3 Statskontorets bedömning

Frågan om integrering av beredskapen för nationella och internationella insatser är levande på MSB. Det är en aspekt som återkommer i inriktningsdokument och redovisningar. Det pågår också ett konkret arbete och det finns en rad exempel på redan genomförda åtgärder. Statskontoret bedömer att de mest betydande av dessa åtgärder inte avser själva förmågorna som används i insatserna utan i stället ligger inom stödverksamheter av olika slag (personal- och materielhantering samt gemensamma processer av olika slag). Det förefaller oss också som rimligt att det är på detta sätt med tanke på den skillnad som finns i omfattning och insatstyper nationellt och internationellt. Vår bedömning är att myndigheten kommit så långt som det är rimligt att begära i denna integration.

Vi konstaterar vidare att med den organisation och det arbetssätt som myndigheten valt så blir frågan om integrering av beredskapen för nationella och internationella insatser en delfråga i ett större sammanhang. Som vi har beskrivit ovan utgår myndighetens egen målbild och det integreringsarbete som pågår från en samlad samordnings- och insatsverksamhet. Myndigheten talar om ett samlat operativt uppdrag, med händelsen i centrum. Det ska inte spela någon roll om händelsen

inträffar nationellt eller internationellt, eller om den kräver MSB:s samordning eller insats.

Vår bedömning är att det finns fog för att arbeta mot denna bredare målbild. Flera steg har tagits även här utöver de som enbart handlar om integrering av beredskapen för nationella och internationella insatser. MSB har dock en lång väg kvar innan denna målbild är realiserad. Myndigheten talar själv om att mycket arbete återstår för att utveckla, avveckla och förvalta förmågor på ett strukturerat sätt samt att det krävs mycket arbete innan alla berörda ser sig själva i ett större operativt sammanhang än till exempel nationell samordning eller internationella insatser.⁹² Det är också talande att myndigheten trots målbilden fortfarande upprättar en separat inriktning för insatsverksamheten och en annan inriktning för samordningsverksamheten, även om intervjuuppgifter talar om att denna uppdelning ska försvinna under år 2012.

Slutligen konstaterar vi att det finns ett än vidare sammanhang, nämligen en integrering av de operativa delarna med myndighetens samlade ansvarsområde. Som vi noterat ovan så finns förmågor som används för de internationella insatserna som har starka kopplingar till MSB:s nationella myndighetsuppdrag inom samhällsskydd och beredskap.

Som en följd av vad vi här konstaterat om den vidare kontexten kring MSB:s insatsverksamhet så bedömer vi att en fortsatt diskussion kring nationell och internationell integrering inom myndigheten med fördel skulle kunna utgå från dess verksamhet generellt sett och inte enbart från insatsverksamheten. Det senare riskerar att inte fånga alla de integreringsmöjligheter och synergieffekter som kan finnas.

⁹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011f), *Anvisningar för verksamhetsplanering på Avdelningen för Samordning och insats (SI) inför 2012*, dnr 2011-4612

8 Viktiga frågor för framtiden

I detta kapitel pekar vi på några frågor som vi bedömer är av vikt för myndigheten i framtiden. Bedömningen baseras på beskrivning och analys i tidigare kapitel.

8.1 Ökat fokus på civilt försvar

Området civilt försvar har ägnats mycket liten uppmärksamhet under en period (se avsnitt 5.2). MSB:s hittillsvarande arbete inom området civilt försvar tycks i stort sett ha bestått av kontroll av befintliga skyddsrum, destruktion av nu funktionsodugliga andningsskydd samt förvaltning av så kallat RUHB-materiel. Detta framgår av resultatredovisningen i avsnitt 4.4.7.

MSB har till regeringen angett att det behövs en översyn av regelverken inom det civila försvaret, att det behöver tydliggöras vilka åtgärder som behöver vidtas inom ramen för begreppet civilt försvar samt att det är viktigt att utvecklingen inom det civila försvaret svarar mot utvecklingen inom det militära försvaret.⁹³ Statskontoret delar MSB:s uppfattning och anser därutöver att MSB:s roll och uppdrag specifikt behöver tydliggöras. Vad ligger till exempel i instruktionens formulering om att MSB ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser? Vidare behövs en diskussion om på vilken nivå myndighetens insatser bör ligga. Det kan finnas ett behov av att myndigheten ökar sina insatser inom området civilt försvar, bland annat för att kunna svara upp mot den utveckling som sker inom Försvarsmakten avseende försvarsplanering och etablerande av regionala staber.

Vi noterar och välkomnar att MSB för närvarande arbetar med att ta fram en strategi för området civilt försvar. Det arbetet och en fortsatt diskussion får utvisa om regeringen också behöver överväga ett särskilt uppdrag till myndigheten inom detta område.

⁹³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011b), *Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2012-2014*, dnr 2011-891

8.2 Bättre dialog om särskilda uppdrag

En annan aspekt på MSB:s uppdrag som vi lyft fram ovan handlar om det stora antalet regeringsuppdrag som myndigheten får vid sidan av instruktion och regleringsbrev. Det finns som nämnts såväl positiva som negativa aspekter på detta. Statskontoret ser det som värdefullt med en bättre dialog mellan myndigheten och regeringen om vilka uppdrag som ska ges samt vilka som ska ges i regleringsbrevet och vilka som ska komma särskilt. Andra viktiga frågor att diskutera är hur och när regeringen kan väntas agera efter att myndigheten lämnat uppdraget samt vilka möjligheter myndigheten ska ha att själv agera i väntan på eventuell styrning från regeringen.

8.3 Organisatorisk utveckling för bättre intern samordning

Som framgått av avsnitten 5.4 och 5.5 kommer MSB fortsättningsvis enligt vår mening att behöva ägna förhållandevis mycket uppmärksamhet åt intern samordning. Detta i syfte att balansera sak- och processdimensionerna i sin verksamhet och för att kunna vända sig mot sina målgrupper på ett koordinerat och samlat sätt. Olika organisatoriska lösningar har sina för- respektive nackdelar. Vi ser det som viktigt att myndigheten fortsätter att överväga vilka former som organisationen och den interna samordningen ska ha. Detta kan inkludera möjligheten att förändra den grundläggande organisatoriska principen från process till sak, eller införa en så kallad matrisorganisation. Mindre långtgående möjligheter kan också prövas, till exempel att inom dagens processorienterade organisation tillsätta individer med ett koordinerande sak- eller målgruppsansvar.

8.4 Fortsatt arbete för att ytterligare etablera gemensam organisationskultur

MSB har lagt ner ett omfattande arbete på att skapa *en* myndighet och organisationskultur av det som tidigare var tre myndigheter med sina respektive kulturer. Myndigheten har också kommit en bra bit på väg i detta arbete, har vi konstaterat. Men MSB är alltså en ung myndighet sprungen ur tre tidigare myndigheter med sina specifika verksamheter

och kulturer. Avtryck av tidigare myndigheter och deras verksamheter finns i MSB:s organisation i form av bland annat delområden. På samma sätt anar vi spår av tidigare organisationskulturer i MSB. Vi ser inget konstigt eller alarmerande i detta. Kulturella fenomen som organisationers traditioner och rutiner är trögföränderliga, och detsamma gäller individens värderingar och identiteter. Att rester av olika kulturer fortlever, parallellt med och vid sidan av att man tillsammans arbetar fram och etablerar en ny gemensam MSB-kultur, förefaller heller inte utgöra något större problem i MSB:s vardagliga verksamhet. Det kan emellertid bidra till att underbygga och förstärka spänningar i relationerna mellan bland annat arbetsgivare och fackliga organisationer, mellan de olika verksamhetsorterna och mellan den strategiska ledningen och avdelningarna. Vår bedömning är därför att det fortsatt krävs en del arbete och tid innan en stabil gemensam organisationskultur etableras fullt ut i myndigheten.

8.5 Tydliggörande av resultat och kostnadseffektivitet

Vi har tidigare i rapporten bedömt principerna i MSB:s verksamhetsplanering som tilltalande. Icke desto mindre bör det enligt vår mening göras en översyn av de så kallade delområdena och den tillhörande målhierarkin. Enligt flera företrädare för MSB är de delområden man har i dag i flera fall direkta arv från de tidigare myndigheterna. Det är inte ovanligt att ett delområde i praktiken överensstämmer med en organisatorisk enhet. Såvitt vi kan förstå fungerar dagens indelning, men för att myndighetens verksamhet ska kunna styras och dess resultat följas upp är det viktigt att planerings- och uppföljningssystemet är så bra som möjligt.

Som vi också konstaterat tidigare är de prestationsmål som i dag finns kopplade till de olika delområdena i myndighetens verksamhetsplanering bara i några få fall mätbara i någon form av skala. De som alls är mätbara är det i huvudsak genom att det i efterhand går att konstatera om prestationen är genomförd eller inte. Vi menar att detta till viss del kan vara förståeligt utifrån det uppdrag som myndigheten har, men icke desto mindre skulle en värdering av myndighetens prestationer och kostnadseffektivitet underlättas om målen uttrycktes annorlunda.

Vidare kan vi konstatera att myndigheten i sin externa redovisning av uppnådda resultat (i årsredovisning och andra dokument) huvudsakligen beskriver genomförd verksamhet och i viss utsträckning kostnaden för denna. Endast i liten omfattning relateras resultaten till uttryckta och i någon mening mätbara mål. Diskussioner om insatsernas eller delverksamheternas kostnadseffektivitet saknas.

Statskontoret anser att MSB bör sträva mot att tydliggöra sina resultat och kostnadseffektiviteten i verksamheten genom att i högre grad arbeta med uttryckta och mätbara mål, som uppnådda resultat sedan kan relateras till. För de delverksamheter där detta bedöms som för svårt kan ett mindre långtgående angreppssätt vara att ändå identifiera indikatorer eller nyckeltal som kan beskriva utvecklingen, utan att någon målnivå nödvändigtvis behöver anges. Detta kan vara svårt till exempel för sådana verksamheter som är starkt beroende också av andra aktörers insatser.

8.6 Raket – ett viktigt sakområde

Raket är i ekonomiska termer den klart största delverksamheten inom myndigheten. Det finns också utmaningar i verksamheten, inte minst att uppsatta mål inte nås samt att MSB själva pekar på finansieringen som en stor risk för verksamheten. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2012 annonserat att den avser att se över den nu gällande finansieringsmodellen för Raket samt noggrant följa utvecklingen. I ett möte med Statskontoret har också MSB:s generaldirektör pekat på arbetet med Raket som en av myndighetens utmaningar för framtiden. Statskontoret delar uppfattningen att förutsättningarna för Rakelverksamheten och resultatet av den är viktiga frågor för MSB.

8.7 Utvecklad hantering av anslag 2:4

Inom ramen för anslag 2:4 hanterar MSB stora summor som används såväl för myndighetens egen verksamhet som för stöd till andra i olika former. MSB anger själva att det saknas bedömningskriterier och indikatorer för att på ett mer precist sätt mäta vilken inverkan tilldelade medel till olika verksamheter haft på krisberedskapen. Hittills har fördelningen av medel till olika ändamål på en övergripande nivå primärt

baserats på prolongering av tidigare års fördelning. Det pågår dock utveckling av en process för detta i vilken olika möjliga användningar av medlen i högre grad ska vägas mot varandra. På en lägre nivå, det vill säga fördelning av medel till olika aktörer/projekt inom samma huvudsakliga ändamål, har det under senare år skett en utveckling av vissa delprocesser. Särskilt gäller detta fördelningen av medel till övriga centrala myndigheter där det nu finns nya finansieringsprinciper och en ny process. Den nya processen för detta började tillämpas i samband med fördelningen av medel inför år 2011 och har därför ännu inte genomgått en hel cykel.

Mot denna bakgrund ser Statskontoret det som viktigt att MSB fortsätter sitt arbete med att utveckla en process där de interna användningarna av medel ur anslaget prövas mot externa användningar. Det är också viktigt att arbetet med att implementera nya finansieringsprinciper fortsätter liksom att den nya processen för tilldelning av medel till centrala myndigheter fullföljs genom att de avslutande stegen med utvärdering och uppföljning genomförs. Vi ser det också som angeläget att det utvecklas instrument som kan användas för att på ett bättre sätt än i dag mäta effekterna av de medel som fördelas genom anslag 2:4.

8.8 Ökad flexibilitet i finansieringen av den internationella insatsverksamheten

Som vi beskrivit ovan finns ett villkor i myndighetens regleringsbrev som anger att de indirekta kostnaderna och kostnaden för beredskapen för de internationella insatser som avser bistånd ska ligga på 115 miljoner kronor per år. Dessa medel inräknas i Sveriges bistånd och ingår i det mål Sverige har att biståndet ska uppgå till en procent av den beräknade bruttonationalinkomsten. Medlen måste av detta skäl redovisningsmässigt hanteras på ett särskilt sätt.

Flera komponenter i beredskapen delas mellan nationella och internationella insatser, och även med beredskapen för MSB:s samordningsuppgifter. Detta är också något som regeringen uttryckligen önskar och den efterfrågar en ökad integrering av beredskapen för nationella och internationella insatser.

Statskontoret konstaterar att dessa två faktorer delvis står emot varandra. Det finns ett starkt intresse av att särredovisa vilka medel som MSB använder för biståndsinsatser av olika slag. Samtidigt kan konstateras att ett gemensamt utnyttjande av komponenter och en ökad integrering av beredskapen i vart fall inte underlättas av att myndigheten samtidigt har kravet på sig att nå exakt 115 miljoner i indirekta kostnader och beredskapskostnad för en av insatstyperna. Dessutom innebär den formuleringen att om myndigheten lyckas vidta rationaliseringar i de indirekta kostnaderna och beredskapen som helhet så kommer den andel av kostnaden som avser biståndsinsatser att öka. Denna ska ju konstant ligga på 115 miljoner kronor även om totalkostnaden minskar.

Det är inte Statskontorets sak att prioritera mellan de två intressena särredovisning av biståndsmedel och integrering av beredskapen. Sett inom ramen för det uppdrag vi här avrapporterar och ur myndighetens perspektiv kan vi dock konstatera att det vore välkommet om en större flexibilitet kunde åstadkommas i finansieringen av de indirekta kostnaderna och beredskapen för de biståndsfinansierade insatserna.

Referenser

Muntliga

Genomförda möten

Personer	Organisation	Datum
Per Brandtell, Ann-Christin Olldén	Försvarsdep.	23 aug
Björn Myrberg, Göran Karlsson	MSB	31 aug
Cecilia Nyström, Åsa Lundegård	MSB	8 sep
Mikael Henriët, Görel Augustsson	MSB	8 sep
Göran Karlsson	MSB	8 sep
Kjell Wahlbeck, Carl-Axel Hermansson	MSB	8 sep
Louise Bodegård	MSB	13 sep
Pertti Nordman, Magnus Dyberg-Ek	MSB	13 sep
Anneli Bergholm Söder, Helén Jarlsvik	MSB	14 sep
Markus Planmo	SKL	20 sep
Ulrica Johansson	MSB	21 sep
Bo Andersson, Colin McIntyre	MSB, personalrep.	21 sep
Per Brandtell, Ann-Christin Olldén	Försvarsdep.	22 sep
Björn Myrberg, Göran Karlsson	MSB	22 sep
Per Brandtell, Ann-Christin Olldén	Försvarsdep.	13 okt
Leif Fröhlen, Ann-Britt Paradis	MSB, personalrep.	13 okt
Helén Jarlsvik	MSB	13 okt
Svante Ödman, Ingrid Krook	MSB, personalrep.	20 okt
Björn Myrberg, Mona Mattsson, Göran Karlsson (video)	MSB	21 okt
Karin Stanghed (UD), Michael Koch (Fö), Mats Lundström (Fö)	Utrikes- resp. Försvarsdep.	26 okt
Marcus Cato	SKL	31 okt
Helena Lindberg, Björn Myrberg	MSB	7 nov
Roger Ericsson, Bengt Atterhem, Johan Sandler	Försvarsmakten	11 nov
Per Örneus, Karin Stanghed	Utrikesdep.	14 nov

Genomförda telefonintervjuer

Personer	Organisation	Datum
Linda Kazmierczak (telefon)	Länsstyrelsen i Kronobergs län	11 okt
Lars-Åke Wallin	Östersunds kommun	17 okt
Per-Erik Ebbestål	Malmö stad	17 okt
Birgitta Westberg	Örebro läns landsting	17 okt
Henrik Gustafsson	Södra Älvsborgs räddningsförbund	17 okt
Camilla Dahlén	Strängnäs kommun	19 okt
Carl-Ian Bissmark	Tjörns kommun	21 okt
Morgan Olsson	Jämtlands räddningstjänstförbund	24 okt
Lars-Håkan Jönsson	Länsstyrelsen i Dalarnas län	25 okt
Eva Bengtsson	Landstinget i Östergötland	25 okt
Jonas Petri	Höglandets räddningstjänstförbund	26 okt
Lennart Olofsson	Länsstyrelsen i Västra Götaland	27 okt
Nils-Gunnar Åkerström	Länsstyrelsen i Gävleborgs län	27 okt
Agneta Carlsson	Landstinget Kronoberg	28 okt
Håkan Söderholm	Länsstyrelsen i Västernorrland	28 okt
Göran Berg	Transportstyrelsen	7 nov
Mats Johansson	Livsmedelsverket	7 nov
Per-Åke Nilsson	Socialstyrelsen	9 nov
Lotta Oscarsson	Riksgälden	1 dec
Ove Landberg	Post- och telestyrelsen	9 dec

Skriftliga

Lagar, förordningar, och regleringsbrev är inte angivna i listan.

Direktiv 2008:27, *En ny myndighet med ansvar för frågor om samhällets krisberedskap och säkerhet*

Direktiv 2006:80, *Översyn av Statens räddningsverk, och Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar för att skapa en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet*

Forsström, A., Lagerström, M. & Tejpar, J. (2010), *Myndighetssamverkan vid nationell krishantering*, FOI-R-3063--SE

Försvarsberedningen (2006), *En strategi för Sveriges säkerhet*, Ds 2006:1

Försvarsdepartementet (2009), *Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling*, Ds 2009:47

Försvarsmakten (2011), *Beslut avseende lokalisering av Regionala staber 2013-01-01*, Dnr 09 701:64127

Hägg Konsult AB (2008), *Omvärldens syn på samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, bilaga 3 i MSB-kommittén (2008), *Slutrapport m.m.*, Fö 2008/03/2008/255

Krisberedskapsmyndigheten (2009), *Årsredovisning för budgetåret 2008*, Dnr 2338/2008

Krisberedskapsmyndigheten (2008a), *Årsredovisning för budgetåret 2007*, Dnr 0221/2008

Krisberedskapsmyndigheten (2008b), *Översyn av anslag 2:4 Krisberedskap*, dnr 2256/2008

MSB-kommittén (2008), *Slutrapport m.m.*, Fö 2008/03/2008/255

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (odaterad), *Första MSB-boken – För invärtes bruk*, informationsmaterial

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (odaterad), *Forskning för ett säkrare samhälle – Forskningsprogram för MSB 2011-2013*, publikationsnummer MSB 0188-10

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a), *Årsredovisning 2010*, Publikationsnummer MSB241- Februari 2011

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011b), *Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2012-2014*, dnr 2011-891

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011c), *Delårsrapport 2011*, dnr 20121-3585

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011d), *Verksamhetsplan 2011 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, dnr 2011-40 (utgåva 1.1)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011e), *Planeringsanvisningar för verksamhetsplanering 2012-2015*, dnr 2011-4608

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011f), *Anvisningar för verksamhetsplanering på Avdelningen för Samordning och insats (SI) inför 2012*, dnr 2011-4612

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011g), *Målbild för SI på 1-5 års sikt, bilaga 4 till Anvisningar för verksamhetsplanering på Avdelningen för Samordning och insats (SI) inför 2012* (dnr 2011-4612), dnr 2011-2651

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011h), *Inriktning för MSB:s insatsverksamhet 2012, bilaga 5 till Anvisningar för verksamhetsplanering på Avdelningen för Samordning och insats (SI) inför 2012* (dnr 2011-4612), dnr 2011-2651

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011i), *Inriktning för MSB:s samordningsverksamhet 2012, bilaga 6 till Anvisningar för verksamhetsplanering på Avdelningen för Samordning och insats (SI) inför 2012* (dnr 2011-4612), dnr 2011-2651

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011j), *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2010*, dnr 2011-183

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011k), *Inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap 2012*, dnr 2011-45 (bilaga 1)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011l), *Finansieringsprinciper*, dnr 2011-45 (bilaga 2)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011m), *Vägledning för arbetet inom samverkansområden*, publikationsnummer MSB227

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011n), *Insatsverksamheten 2010*, publikationsnummer MSB259

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011o), *Internrevisi-
ons riskanalys 2011*, dnr 2011-2105

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011p), *Beredskap
och insatsverksamhet*, dnr 2011-2222

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011q), *Arbetsordning
för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, dnr 2009-5

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011r), *Uppdrags-
redovisning till regeringen den 15 november 2011*, dnr 2011-5161

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011s), *Aktivitetsplan
2011 – Avdelningen för utvärdering och lärande (UL)*, dnr 2010-8239

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011t), *Aktivitetsplan
för Verksamhetsstöd 2011*, dnr 2010-9284

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011u), *Aktivitetsplan
2011 för avdelningen för utbildning, övning och beredskap (UB)*, dnr
2011-427

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011v), *Samverkan –
för säkerhets skull*, publikationsnummer MSB276

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010a), *Årsredovis-
ning 2009*, Publikationsnummer MSB 0149-10

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010b), *Olyckor och
kriser 2009/2010*, Publikationsnummer MSB 0170-10

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010c), *Verksamhet
som kan klassificeras som bistånd enligt OECD/DAC:s riktlinjer*,
internt dokument daterat 2010-02-16

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010d), *Översyn av
anslag 2:4 Krisberedskap*, dnr 2010-520

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010e), *Risk- och
sårbarhetsanalys samt förmågebedömning 2010*, dnr 2010-873

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009a), *Översyn av processen för fördelning av anslag 2:4 Krisberedskap*, dnr 2009-6838

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009b), *Översyn av anslag 2:4 Krisberedskap*, dnr 2009/1946

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012, utgiftsområde 6*

Prop. 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011, utgiftsområde 6*

Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010, utgiftsområde 6*

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009, utgiftsområde 6*

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

Prop. 2005/06:133, *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*

Prop. 2001/02:158, *Samhällets säkerhet och beredskap*

Regeringen (2010), *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, Regeringens skrivelse 2009/10:124

Riksrevisionen (2011), *Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser*, RiR 2011:15

SOU 2007:31, *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*, betänkande av Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap

Statens räddningsverk (2009), *Årsredovisning 2008*

Statens räddningsverk (2008), *Årsredovisning 2007*

Statskontoret (2008), *Modell för myndighetsanalyser*, Statskontoret 2008:17

Styrelsen för psykologiskt försvar (2009), *Årsredovisning 2008*, Dnr SPF 112/08

Styrelsen för psykologiskt försvar (2008), *Årsredovisning 2007*, Dnr SPF 15/08

Ödlund, A. (2011), *Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling*, FOI-R-3252--SE

Regeringens uppdrag till Statskontoret



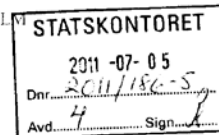
Försvarsdepartementet

Regeringsbeslut 5

2011-06-30

Fo2011/1085/SSK

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM



Myndighetsanalys avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps verksamhet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (2008:17). Analysen ska:

- beskriva hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskap fullgör sitt uppdrag.
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten och
- belysa områden som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

Statskontoret ska utöver vad som ingår i modellen för myndighetsanalyser, granska och göra en bedömning av hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskap dels inriktar och fördelar och följer upp utbetalningar av medel från anslaget 2:4 *Krisberedskap*, dels myndighetens interna hantering av anslaget 2:4 *Krisberedskap*. Ändamålet för anslaget 2:4 *Krisberedskap* är att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap att hantera kriser och deras konsekvenser (prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FiU1, rskr. 2009/10:42).

Statskontoret ska även göra en analys och bedömning av hur myndigheten har lyckats med att öka integrationen, i relevanta delar, av beredskapen för nationella och internationella insatser utifrån målet i myndighetens regleringsbrev.

Postadress
103 33 SÖDERSTROM
Örnåskavägen
Kjörögatan 9

Telefonväxel
08-409 10 00
Fax
08-773 11 82

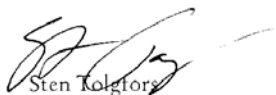
E-post: reg@soo@defence.ministry.se

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bistå Statskontoret med det underlag som behövs för uppdragets genomförande. Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 11 januari 2012.

Skälen för regeringens beslut

En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är bl.a. de årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa. Regeringen bedömer att centrala underlag som årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse behöver kompletteras med en djupare analys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för att bredda regeringens bedömningsunderlag i syfte att utveckla styrningen av myndigheten.

På regeringens vägnar



Sten Tolgfors



Per Brandtell

Kopia till

Riksdagens försvarskommitté
Riksrevisionen
Statsrådsberedningen/SAM, REV
Finansdepartementet/BA,
Försvarsdepartementet/ESIS
Socialdepartementet/SFÖ
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Exempel på intervjumall

Statskontoret har inom uppdraget haft kontakt med representanter för olika kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter. Dessa kontakter har skett via telefon och samtalet har förts relativt strikt efter en mall som respondenten fått sig tillsänd i förväg. I stor utsträckning har dessa mallar sett likadana ut för de olika målgrupperna men en viss anpassning har skett eftersom MSB:s uppdrag och kontakter med de olika målgrupperna varierar. Nedan exemplifierar vi dessa mallar med den som använts i kontakterna med kommuner och landsting.

Intervjuguide – kommuner & landsting

Presentation

- Beskriv uppdrag – myndighetsanalys (av MSB)
 - Given modell/verktyg med givna steg/delar
 - Syftar till bred/översiktlig analys av en myndighets verksamhet, resultat och utmaningar. Underlag till dialogen mellan regering och myndighet m.m.
 - Uppdraget givet gnm regeringsbeslut 2011-06-30. Avrapportering 2012-01-11.
 - Kontakt med kommun/intervjuperson för bild av MSB:s verksamhet gentemot externa aktörer/målgrupper.

Inledning

MSB har ett brett/omfattande uppdrag. Portalparagraf: *”MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris.”*

- 1) Hur är arbetet med/ansvaret för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (MSB:s ansvarsområden) organiserat i din kommun/ditt landsting? (Samlat eller delat?)
- 2) Är MSB:s roll och ansvar tydligt?
 - a. Är ansvarsfördelningen inom området tydligt (MSB-kommun, landsting, andra aktörer t.ex. länsstyrelsen, inom MSB respektive kommunen)?
- 3) Jag kommer nu läsa upp MSB:s verksamhetsområden. Vilka delar känner du till och kan uttala dig om?

IP

- *Utveckla och stödja* samhällets *beredskap mot olyckor och kriser* och vara *pådrivande* i arbetet med *förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder*,
 - Arbeta med *samordning* mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser,
 - Bidra till att *minska konsekvenser av olyckor och kriser*,
 - *Följa upp och utvärdera* samhällets krisberedskapsarbete,
 - Se till att *utbildning och övningar* kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.
- 4) Vilken/a funktioner inom MSB har du och din organisation mest kontakt med?
 - a. Varför? Ssk områden, frågor, personer?
 - b. Hur fungerar kontakt/kommunikationen mellan MSB-kommun? (initiativ? Tydliga kontaktkanaler? Tydlig roll/ansvarsfördelning? Bra-dåligt? Om dåligt – varför?)

- 5) Vilket *behov* respektive *vilken nytta* har kommunen/landstinget av MSB:s stödande och samordnande arbete inom (gradera på skala 1–5):

Behov Nytt Motivera

- a. skydd mot olyckor?
- b. krisberedskap?
- c. civilt försvar?

- 6) Vilka *behov* respektive *vilken nytta* har kommunen/landstinget av MSB:s verksamhet vad gäller (gradera på skala 1-5)

Behov Nytt

- *Förebyggande och förberedande arbete* såsom: Identifiera och analysera särskilt allvarliga hot och risker i samhället, planera och ta fram handlingsprogram, föreskrifter och förebyggande åtgärder gällande olycksfall och olyckor (t ex natur, transport av farliga ämnen etc.) samt utbildning och övningar inom räddningstjänst respektive krisberedskapsområdet. *Motivera*

- *Samordning och stöd vid olyckor och kriser* såsom: Samordning av krishanteringsåtgärderna (mellan ansvariga aktörer), information till allmänhet/media och stödet till bl. a. lokala organ vad gäller information och lägesbilder. *Motivera*

- *Uppföljning, utvärdering och lärande* såsom: Uppföljning och utvärdering av krisberedskapen och effekter av vidtagna åtgärder, bedömning av olycksfallsutvecklingen och relaterat säkerhetsarbete. Utifrån samlade erfarenheter utveckla kompetens och metod som svarar mot bl. a. lokala behov. *Motivera*

- *Informationssäkerhet*, såsom: Stödande och samordnande arbete med samhällets informationssäkerhet, analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området. Sprida information om IT-incidenter. *Motivera*

- *Forskning och utveckling*, i betydelsen att beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och utvecklingsarbete för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

Motivera

- *Civilt försvar*, såsom se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

Motivera

- *Särskilda uppgifter*, såsom:
Verka för sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik, hantera Rakel, kontaktpunkt visavi internationella kontakter, bl. a. EU, Nato/partnerskap.

Motivera

7) Hur löser MSB sitt uppdrag sammantaget (utifrån kommunalt/landstingets perspektiv)? (1-5) *Motivera*

8) Hur löser MSB sitt uppdrag, utifrån kommunalt/landstingets perspektiv, vad gäller att (gradera på skala 1-5):

- Utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder?

Motivera

- Arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser?

Motivera

- Bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser?

Motivera

- Följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete?

Motivera

- Se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde?

Motivera

- Hanteringen av 2:4 anslaget (information, inriktning, fördelning, uppföljning)? *Motivera*

9) Regeringen bedömde att vissa effekter av den nya myndighetens verksamhet borde bli tydliga för kommuner och landsting. Finns sådana effekter vad gäller:

- a. MSB:s stöd i utveckling av stabsmetodik, teknisk ledningsförmåga och övningar? *Ja Nej*
- b. Metodstöd för utveckling av planer och Handlingsprogram? *Ja Nej*

10) Hur bedömer du outputen från/nyttan av MSB:s arbete jämfört med outputen/nyttan av (f.d.) Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar (före 2009)?

- a. Bättre – i vilka avseenden?
- b. Sämre – i vilka avseenden?
- c. Ingen skillnad.

11) Vad kan utvecklas ytterligare, internt inom MSB såväl som i relationerna med andra aktörer?

12) Ytterligare tillägg/övrig kommentar:

Vid behov, kan vi få återkomma med uppföljande frågor?