

# Den regionala nivån vid kriser och höjd beredskap

## Behovet av helhetssyn i styrning

*Inträdesanförande i KKrVA avd V den 4 december 2019 av  
Ulrica Gradin*

### Résumé

The County Administrative Boards are 21 independent regional authorities, but with the same areas of responsibility. They are knowledge based organizations which work cross-sectorally. Areas of expertise span diverse social issues, from rural development and biodiversity to integration, emergency preparedness and the protection of cultural environments. In addition to this wide range of operation, the County Administrative Boards have a complex financing model, which makes long term planning difficult. The County Administrative Boards are responsible for coordinating and prioritizing cross-sectoral crisis management measures within their geographical remit. With an already established ability to handle emergencies and crises, the County Administrative Boards are now building the capacity to function as the highest civil defense authority at a regional level. With cooperation between the County Administrative Boards, municipalities and stakeholders within each county, and with a thorough knowledge of regional conditions, civil defense is now developing at a regional level. However, to create the appropriate conditions for this to occur the County Administrative Boards must be governed in a holistic fashion in terms of assignments and financing.

EFTER DET KALLA kriget förändrades synen på Sveriges säkerhetspolitiska situation. Det som betraktades som gamla hot mot vårt lands säkerhet försvann eller reducerades. Samtidigt förtydligades nya risker och påfrestningar, svåra nationella påfrestningar utan att vara militära hot. Exempelvis avbrott i elförsörjningen, kärnkraftsolyckor och miljökatastrofer kan få vittgående konsekvenser för befolkningen. Den förändring som skedde innebar en tydlig inriktning för myndigheter att planera för att motstå och hantera påfrestningar i fred, inte för höjd beredskap och så har det varit fram till för något år sedan då planeringen för totalförsvaret återupptogs.

Utgångspunkten för detta arbete är på den civila sidan den förmåga som byggs upp för

att hantera omfattande olyckor och kriser. Arbetet sker både hos centrala myndigheter med ansvar för en sektor och hos aktörer med ett geografiskt områdesansvar. Med områdesansvar menas att det inom ett geografiskt område finns en aktör som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärspektoriella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation. Områdesansvaret finns på tre nivåer i samhället: nationell, regional och lokal nivå.

## Den regionala nivån

Regeringen anger i proposition *Försvarspolitik inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* att arbetet med samhällets säkerhet kräver en omfattande regional samverkan och att

Sveriges länsstyrelser är en viktig samhällsaktör på regional nivå.<sup>1</sup>

Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret på regional nivå och under de senaste åren har de lyfts fram i samband med händelser som har påverkat landet. Ett exempel handlar om länsstyrelsernas arbete då ett stort antal människor på flykt kom till Sverige under hösten 2015. De arbetade då med att samordna olika aktörers arbete utifrån sitt geografiska områdesansvar, men också utifrån uppdraget att bland annat bidra till att öka kommunernas mottagningskapacitet och skapa fler anvisningsbara platser för mottagande av nyanlända. Ett annat exempel är länsstyrelsernas arbete i samband med de omfattande bränderna under sommaren 2014 och sommaren 2018. Efter varje inträffad händelse har länsstyrelsernas och andra aktörers agerande utvärderats. Det positiva i agerandet har lyfts fram, samtidigt som utvärderingarna också lämnat förslag på förbättringar.

I rapporten *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* lyfter Förvarsberedningen fram den regionala nivån, men anger också ett behov av en högre regional nivå och en indelning i civilområden som vart och en innefattar tre till sex län. Utgångspunkten i Förvarsberedningens rapport är i huvudsak länsstyrelsernas bristande förmåga till ledning och samordning vid kriser och höjd beredskap. Bedömningen är att länsstyrelserna är för små enheter med begränsade resurser och bristfällig förmåga att klara sin samordningsuppgift inför och vid höjd beredskap. Enligt förvarsberedningen visar bland annat genomförda övningar att länen i många fall är för små för att resurs- och ledningsmässigt kunna hantera denna typ av samordning och resursprioritering. Förvarsberedningen betonar vikten av en överensstämmande geografisk indelning för

ledning av det civila och militära försvaret på högre regional nivå.<sup>2</sup>

Frågan om en högre regional indelning i civilområden är nu föremål för en utredning som enligt utredningsdirektivet ska redovisa ett förslag senast den 31 mars 2020.<sup>3</sup> Min förhoppning är att utredningen kommer att visa att den regionala nivån har en fortsatt viktig betydelse i arbetet med krisberedskap och i uppbyggnaden av civilt försvar.

Min bedömning är att länsstyrelsernas närhet till och samverkan med kommunerna, den lokalkännedom som finns vad gäller utmaningar, men också möjliga lösningar för länen och de personliga kontakter länsstyrelserna har med lokala aktörer är en styrka i krishantering. Dessutom finns en samverkan mellan 21 fristående myndigheter på regional nivå som inte ska underskattas – en samverkan som har utvecklats och förstärkts under de senaste åren.

Däremot har länsstyrelserna, precis som Förvarsberedningen pekar på, begränsade resurser som sätter gränser för vad myndigheterna kan genomföra. En komplicerad finansieringsform i kombination med en styrning från regeringen där respektive departement inom Regeringskansliet ansvarar för ett område inom vilket länsstyrelserna får uppdrag gör att länsstyrelserna har utmaningar i att tillgodose alla förväntningar.

## Länsstyrelsernas uppdrag

Länsstyrelserna är 21 fristående myndigheter men med ett gemensamt uppdrag att bedriva verksamhet inom ett stort antal områden. Av länsstyrelseinstruktionen framgår att länsstyrelserna har ansvar för såväl de allmänna valen som livsmedelskontroll, djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar, regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende,

energi och klimat, kulturmiljö, skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap, naturvård, samt miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, fiske, folkhälsa, jämställdhet och integration.<sup>4</sup>

Länsstyrelserna har ett omfattande uppdrag, där tillämpningen av lagstiftning ska vara lika över hela landet samtidigt som länsstyrelserna är 21 myndigheter där uppdrag utgår från den geografi och det sammanhang som gäller i respektive län. För att underlätta har länsstyrelserna en väl utvecklad samverkansstruktur med nätverk för att kunna ensa bedömningar, men också för gemensam utveckling av rutiner och stödssystem. För länsstyrelsernas olika verksamhetsområden finns nätverk med representanter från alla 21 länsstyrelser – till exempel miljöskydds-nätverk, försvarsdirektörsnätverk och chefsjuristnätverk.

## Utmaningar

Som framgår av instruktionen till länsstyrelserna har myndigheterna ett mycket brett uppdrag med ett omfattande antal lagar och förordningar som ska tillämpas i verksamhetsutövningen.

Med denna bredd av uppgifter har länsstyrelserna naturligtvis utmaningar och jag skulle här vilja fokusera på ett par områden som jag bedömer påverkar länsstyrelserna: styrningen genom den stora mängden uppdrag och finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet. Därefter vill jag avsluta med att ge några korta exempel på varför jag anser att länsstyrelsernas roll på regional nivå är viktig.

## Styrningen av länsstyrelserna är sektoriserad

Utifrån ansvarsfördelningen i Regeringskansliet har i princip samtliga departement

ansvar för någon verksamhet som utförs av länsstyrelserna. Riksrevisionen har i rapporten *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna* redovisat att regeringen inte har ett tillräckligt utvecklat helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna. Styrningen blir sektoriserad, eftersom respektive departement arbetar för att länsstyrelsen ska bedriva sin verksamhet enligt de mål och prioriteringar som gäller inom departementets avgränsade område.<sup>5</sup> Därmed sätts styrningen av respektive område i fokus istället för det breda ansvarsområde som länsstyrelsen har. Styrningen är svår att överblicka eftersom den är utspridd över många uppdrag, reglerad i en stor mängd författningar och med ett mycket omfattande regleringsbrev. Riksrevisionen anser därför att styrningen av länsstyrelserna blir otydlig.

I rapporten gör Riksrevisionen bedömningen att tanken med den samordnade länsförvaltningen vilar på åtminstone fyra olika förvaltningspolitiska värden:

- *Det regionala:* länsstyrelserna ska finnas nära och vara tillgängliga för medborgare, företag och kommuner. Länsstyrelserna ska ha kunskap om regionala förhållanden och förutsättningar.
- *Det nationella:* det ska finnas länsstyrelser i hela landet och de ska tillhandahålla likvärdig offentlig service.
- *Det sektoriella:* länsstyrelserna ska verka för att nationella politiska mål får genomslag i länet bland annat genom att utföra uppgifter inom en rad olika sektorer.
- *Det sektorsövergripande:* länsstyrelserna ska samordna olika sektorsintressen utifrån ett statligt helhetsperspektiv.

Jag delar Riksrevisionens analys och ser att den sektorsvisa styrningen är en utmaning för länsstyrelserna. Eftersom styrningen är så sektoriserad kan det uppfattas som att de

alla områden som en länsstyrelse ska arbeta med är lika viktiga och regeringen överlåter åt länsstyrelserna att prioritera, samtidigt som antydning till prioritering sker genom riktade medel till specifika områden. För länsstyrelserna handlar det om att göra avvägningar mellan olika sektorsintressen men samtidigt ha en helhetssyn på verksamheten. Det kan till exempel handla om planer för bostadsbyggande, där lagstiftning för att värna natur- och kulturmiljö ska avvägas mot en inriktning att öka bostadsbyggandet.

Jag anser att länsstyrelserna klarar dessa utmaningar, men myndigheterna ska hela tiden hantera målkonflikter och göra avvägningar. Dessutom tillkommer ständigt nya uppdrag. Tyvärr följer full finansiering inte alltid med det nya uppdraget. Så var till exempel fallet när länsstyrelserna övertog uppgiften från Polisen att omhänderta djur som far illa. Det handlar om en verksamhet som innebär inköp av speciella fordon för transport av djur och upphandling av djurstall för placering av omhändertagna djur. En sådan ny uppgift kan medföra sänkt ambitionsnivå inom någon annan verksamhet.

I och med att återrapporteringen i årsredovisningen följer den sektorsvisa styrningen, där respektive departement fokuserar på sin del av dokumentet, finns också en risk att helheten tappas bort. I flera fall sker återrapporteringen inte heller till regeringen, utan till en annan myndighet som till exempel Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, vilket ytterligare minskar Regeringskansliets möjlighet att få en överblick över länsstyrelsernas totala verksamhet.

## Finansiering av länsstyrelserna

Länsstyrelserna har en av de mest komplicerade finansieringsmodellerna för statlig förvaltning. Finansieringen är svår att överblicka med ett relativt litet förvaltningsanslag och en mängd olika kompletterande finansieringskällor. Verksamheten finansieras till

cirka 50 procent genom förvaltningsanslag och resterande 50 procent finansieras utifrån den sektorsvisa styrningen.

Länsstyrelsen får medel via dispositionsrätt på andra myndigheters anslag, via ansökan om medel från andra myndigheter med mera. Det handlar om medel från bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Havs- och vattenmyndigheten, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket. Ofta kommer besked om ytterligare medel under pågående verksamhetsår och möjligheten att överföra medel mellan åren är i vissa fall begränsad. Detta göra att cirka 50 procent av den totala budget som myndigheten har att disponera är styrd och att omprioritering mellan verksamheter inte kan ske.

Riksrevisionen anger i sin rapport att den detaljerade styrningen och den omfattande bidragsfinansieringen av länsstyrelsernas verksamhet leder till att länsstyrelserna har svårt att planera verksamheten på ett långsiktigt och effektivt sätt. Jag delar denna bild och den årliga verksamhetsplaneringen är ett omfattande arbete. Ryckigheten och osäkerheten i styrningen gör att myndigheten inom flera områden har visstidsanställd personal.

För uppbyggnad av det civila försvaret har regeringen och riksdag beslutat om medel för att stärka förmågan hos bevakningsansvariga myndigheter och andra aktörer inom civilt försvar. Enligt budgetpropositionen för 2018 beräknades motsvarande totalt 1,3 miljarder kronor som permanenta medel under försvarsinriktningsperioden 2018–2020. Medlen tillförs kommuner, landsting, länsstyrelser, övriga bevakningsansvariga myndigheter och frivilliga försvarsorganisationer.<sup>6</sup> Av dessa medel har länsstyrelserna tillsammans tilldelats 36 miljoner kronor per år från 2018.<sup>7</sup>

För Länsstyrelsen i Västmanland innebar detta en tilldelning på 1,6 miljoner kronor för innevarande år att användas dels för

uppbyggnad i egen organisation genom tekniska investeringar och utbildningar, dels för att stödja kommuner och samverka med olika aktörer. Beloppet är inte högt, vilket gör att verksamhet är beroende av att kunna söka bidrag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och anslaget 2:4 Krisberedskap, som för budgetåret 2020 föreslås uppgå till cirka 1,3 miljarder kronor.<sup>8</sup> Det är ett förhållandevis lågt belopp som ska fördelas mellan ett stort antal aktörer på civil sida, inte minst nu när det civila försvaret ska byggas upp för att bland annat Försvarsmakten ska få det stöd de behöver.

Enligt ansvarsprincipen ska varje myndighet säkerställa en god förmåga att hantera kriser och åtgärder för detta ska i huvudsak finansieras inom förvaltningsanslaget. Det är en bra princip, men då måste länsstyrelserna få tilldelade medel direkt på förvaltningsanslaget och i nivå med det behov som finns för att möta de krav som ställs på myndigheterna. För att länsstyrelserna ska kunna öka förmågan inom till exempel civil ledning behövs en långsiktigt stabil finansiering som möjliggör planering över tid.

## Hur länsstyrelsernas olika ansvarsområden bidrar i krisberedskapsarbetet

Samhällets krisberedskap beskrivs som förmågan att förebygga, motstå och hantera krisituationer. Syftet med svensk krisberedskap är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.<sup>9</sup>

Ordet kris kan betyda olika saker för olika människor. För arbetet med samhällets krisberedskap används emellertid en definition. Kris är en händelse i fredstid som drabbar

många människor och stora delar av samhället, som kan hota grundläggande värden (som vår demokrati) och viktiga samhällsfunktioner (som elförsörjningen). Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisationer. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att hantera krisen kräver samordnade åtgärder från flera myndigheter, organisationer och företag och på alla nivåer i samhället.<sup>10</sup>

Ibland används begreppet extraordinär händelse i stället för kris. Det hänger samman med att det finns en särskild lag som reglerar samhällets arbete med att förebygga och hantera kriser där begreppet extraordinär händelse används.<sup>11</sup>

Jag anser att de samverkansstrukturer och de rutiner som byggs upp för att hantera en kris lägger en grund för arbetet under höjd beredskap. Däremot tillkommer uppgifter och tillämpning av annan lagstiftning. I en kris kan samhället få stöd från Försvarsmakten. Under höjd beredskap ska samhället, det civila försvaret, stödja Försvarsmakten och det kräver också kunskap om Försvarsmaktens behov.

Jag vill här ge några korta exempel på länsstyrelsernas arbete som bidrar till en god krisberedskap och utvecklar länsstyrelsernas roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet på regional nivå. Exemplet ges i perspektiven att arbeta förebyggande, att hantera en händelse samt också hanteringen efter en händelse.

## Det förebyggande arbetet

### Säker kommunikation genom samverkan

Länsstyrelserna ska dela med sig av kunskap och information till invånarna i våra län, men också till andra myndigheter. Länsstyrelserna arbetar gemensamt för att

digitalisera verksamhetsprocesser, skapa e-tjänster och ”Mina sidor”, tillgång till öppen data för andra myndigheter med mera. I den förändring som nu sker med uppbyggnad av civilt försvar ska öppenheten balansera möjligheten att kunna hantera hemlig information.

Länsstyrelserna bedriver nu ett omfattande arbete för att utveckla förmågan att vara högsta civila totalförsvarsmyndighet inom respektive län. I hög grad sker arbetet gemensamt, dels för att det blir kostnadseffektivt, dels för att länsstyrelserna ska kunna stödja varandra om något inträffar. Om länsstyrelserna ska kunna stödja varandra krävs bland annat gemensamma säkra kommunikationslösningar och kunskap om hur känslig information ska hanteras.

Med bland annat bidrag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bedriver de 21 länsstyrelserna nu ett program för kontinuitet och resiliens. Inom programmet drivs projekt om bland annat tekniska investeringar och förbättrat signalskydd. Det handlar om såväl teknik, styrdokument och rutiner som ökad kunskap hos alla länsstyrelseanställda. Att länsstyrelserna kan göra detta är dels för att det sedan ett antal år finns en gemensam IT-drift för alla 21 länsstyrelser, dels att det finns ett nätverk av informations säkerhetssamordnare från alla länsstyrelser som gemensamt arbetar fram grunder för styrdokument.

Samtidigt som länsstyrelserna bygger upp en egen förmåga ska myndigheterna också utbilda och stödja kommunerna för att de i sin tur ska kunna kommunicera på ett säkert sätt. Kommunerna i ett län har väldigt olika förutsättningar. Personkännedom och kunskap om de lokala förutsättningarna gör att länsstyrelsen kan anpassa utbildningar och stöd utifrån respektive kommuns behov.

## Värna demokratin

Ett av målen för Sveriges säkerhet är att värna vår förmåga att upprätthålla de grundläggande värdena, som demokrati och rättssäkerhet. Inför genomförandet av valet till riksdagen hösten 2018 och till Europaparlamentet våren 2019 genomförde länsstyrelserna ett omfattande arbete för att säkerställa tillit till valprocessen, demokratin och myndigheter. Länsstyrelserna arbetade för att stödja kommunerna med information och utbildning inför genomförandet av valet. Utbildningar som genomfördes hade fokus på informationspåverkan och informationssäkerhet, men även att vara väl förberedd för att klara en eventuell samhällsstörning före, under och efter valet. Samtliga länsstyrelser hade ett omfattande säkerhetsarbete med syftet att stärka och vidmakthålla förtroendet för våra offentliga institutioner.

## Minska risken för social oro

Risker kan uppstå ur social oro, som i sin tur kan leda till att det uppstår misstro mot samhället. Det kan ta sig uttryck i till exempel upplopp, bilbränder, stenkastning och till och med våldsbejakande extremism.

Länsstyrelserna i Västmanland och i Dalarna har arbetat med Fagersta kommun i ett projekt som handlar om att förebygga sociala risker och social oro.<sup>12</sup> I projektet ingår också Polisen, Ludvika kommun och Myndigheten för statligt stöd till trossamfund där regionala utmaningar för Västmanland identifieras. Arbetet har skett i samverkan mellan Länsstyrelsens brottsförebyggande uppdrag, integration, mänskliga rättigheter samt tillsammans med samhällsskydd och beredskap. Fokus har legat på att utveckla en samverkansmodell, lägesbildsmallar och strukturer för att upptäcka och kunna förebygga sociala

risker och social oro. Arbetet har stor bäring på det nationella folkhälsomålet som bland annat handlar om bristande levnadsvillkor på grund av arbetslöshet, psykisk ohälsa, utanförskap och bristande skolgång.

## Jämställdhet i krisberedskapsarbetet

I dag har vi en stark tilltro till att samhället alltid ska fungera. I TV-serien Nedsläckt land som visades på SVT under 2019 kunde vi se reaktioner och agerande när elförsörjningen bröts och livsmedelsbutiker var stängda. Beredskap, kunskap och förutsättningar att hantera långvariga störningar ser väldigt olika ut i samhället i dag. Därför är satsningen på en så kallad krisberedskapsvecka mycket välbehövlig.

Krisberedskapsveckan är en årlig informationskampanj som ska öka människors beredskap inför samhällskriser och ytterst krig. Under veckan genomför Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelser och kommuner olika kampanjaktiviteter riktade till invånarna bland annat med informationsmaterial om hur individer och grupper kan förbereda sig för att klara sig på egen hand i 72 timmar upp till en vecka.

Länsstyrelsen i Västmanland för diskussioner med frivilligorganisationer om möjligheten att ordna riktad information och utbildning till personer med funktionsnedsättning, för att inkludera dem, ge dem kunskap om hur de kan förbereda sig, få hjälp och känna sig trygga vid en samhällskris, men också vid höjd beredskap. En pilotutbildning inom krisberedskap för personer med rörelsehinder genomfördes hösten 2019. Jämställdhet och mänskliga rättigheter ska genomsyra allt arbete som Länsstyrelsen bedriver, så också när det gäller krisberedskap och civilt försvar.

## Livsmedelsförsörjning

Att livsmedelsförsörjning är ett viktigt område vid kriser och höjd beredskap är det ingen tvekan om, och det är också ett utpekad område nu när det civila försvaret ska återuppbyggas. Här sker arbetet på central nivå, via Livsmedelsverket med flera, men ett arbete sker också på regional nivå. Länsstyrelsen i Västmanland samverkar med Lantbrukarnas Riksförbund i Mälardalen (LRF), Region Västmanland och länets kommuner och en regional livsmedelsstrategi för Västmanlands län har tagits fram.<sup>13</sup> Visionen i strategin är att öka länets livsmedelsproduktion fram till 2030. Arbetet ska ske inom fyra fokusområden: upplevelsemat, krismat, viltmat och länets mat. På temat krismat och livsmedelsberedskap bjöd Länsstyrelsen för en tid sedan in till en kunskapsdag där kostchefer och beredskapssamordnare från länet deltog tillsammans med representanter från Livsmedelsverket och LRF. Föreläsningar varvades med diskussioner om hur aktörer i länet tillsammans kan verka för en god livsmedelsförsörjning även i framtiden.

## Hantering av en kris

Vi behöver ha ett aktivt förebyggande arbete för att minska risken för att kriser inträffar, men samtidigt ha beredskap för att kunna möta olika typer av händelser. Under åren har vi till exempel drabbats av stormar som Gudrun, Ivar och nu senast Alfrida.

Översvämningar, bränder, omfattande oljeutsläpp, influensautbrott men också händelser utanför Sveriges gränser har krävt agerande, som till exempel tsunamin i Thailand 2004 och terrorattentat i Mumbai 2011. Det jag tycker är en genomgående styrka vid hanteringen av de händelser som har inträffat är den samverkan som finns, där myndigheter,

frivilliga och andra aktörer har arbetat tillsammans för att hantera händelser.

När man pratar om Västmanland och kriser så tänker nog de flesta på den stora branden 2014. Utvecklingen och hanteringen av branden har utvärderats i flera omgångar och lärdomar har dragits. Det är viktigt att utvärdera händelser och att utifrån erfarenheter utveckla förmåga och kunskap. Att så har skett visades under bränderna sommaren 2018. Det handlar om omvärldsanalys, att följa utvecklingen av till exempel torkan och att förbereda sig. Det handlar också om en än mer utvecklad och strukturerad samverkan mellan olika aktörer och myndigheter samt att stödja de drabbade. Erfarenheter från branden 2014 finns väl dokumenterade och spreds till de län som drabbades 2018 som ett stöd i hanteringen av bränderna.

## Samverkan vid bränder 2018

Den varma sommaren 2018 gjorde att Länsstyrelsen i Västmanland var inställd på att något kunde inträffa. Under flera veckor hade myndigheten följt torkans påverkan på länet vad gäller grundvattennivåer, påverkan på åkermark och djur samt risken för bränder. Detta var stående punkter på de regionala samverkanskonferenser som genomfördes där representanter från samtliga räddningstjänster för länet, Försvarmakten, frivilligorganisationer, Region Västmanland, P4 Västmanland med flera deltog. Avtalet om skogsbrandsbevakning som Länsstyrelsen har med Västerås flygklubb möjliggjorde extra flygningar över länet för att så tidigt som möjligt upptäcka eventuella bränder.

Tack vara en god samverkan med olika aktörer i länet vidtogs förberedelseåtgärder, som till exempel att LRF och Länsstyrelsen tillsammans med flera aktörer planerade för hur LRF skulle kunde bidra om något hände. Det handlade bland annat om evakuering av

djur, men också att förbereda hur exempelvis flytgödseltunnor med vatten kunde användas i släckningsarbetet.

Så bröt en brand ut i Sala. En stab upprättades omedelbart på Länsstyrelsen. Personal från samtliga avdelningar ingick redan från start eftersom behovet av olika kompetenser och erfarenheter vid en händelse som denna var och är stor; Kommunikatörer för att löpande informera allmänheten om utvecklingen, GIS (geografiskt informationssystem) för att samla in och analysera geografisk data för området där det brann och naturvårdsbrännare med kunskap om hur skogen påverkas vid bränder, således personal med god kännedom om de områden som var berörda.

När man talar om bränder hamnar fokus av naturliga skäl på själva släckningsarbetet, men det handlar om så mycket mer. Det är ett krishanteringsarbete där flera olika kompetenser och erfarenheter behövs, varav några nämnts ovan.

Branden 2014 pågick under en lång tid vilket tärde på Länsstyrelsens personella resurser. När branden bröt ut 2018 fick Länsstyrelsen i Västmanland omgående stöd från kollegor vid Sveriges samtliga 20 övriga länsstyrelser. Beredskapslistor upprättades och personal från närliggande länsstyrelser reste till Västmanland. Branden släcktes efter ett par dagar tack vare en god beredskap och aktivt agerande.

Senare under sommaren 2018 utbröt flera stora skogsbränder i Sverige som krävde stora insatser från flera aktörer. Personal från samtliga länsstyrelser deltog för att stödja de drabbade länen. Från Västmanland deltog även ett stort antal frivilliga resursgrupper för att stödja i bekämpningen av bränderna. Vi länsråd hade regelbundna avstämningar för att få samlade lägesbilder, men också för att kunna stödja kollegor i de drabbade länen. Personalchefer, ekonomer, jurister,



kommunikatörer, naturvårdsbrännare, stabschefer och GIS-personal, ja ett stort antal kompetenser, anslöt och gav stöd antingen från ordinarie arbetsplats eller på plats i de drabbade länen. Viljan att hjälpa till var stor från länsstyrelsernas medarbetare.

## Efter en inträffad händelse eller kris

Hanteringen av en samhällskris avstannar inte i och med att den akuta fasen är avhjälpd. När elden var släckt i Västmanland 2014 kvarstod ett omfattande arbete som pågick i ett par år. Länsstyrelsen samordnade stöd till drabbade och anhöriga, bland annat genom informationsmöten där det fanns möjlighet att ställa frågor. Informationsmöten där de drabbade skogsägarna, intresseorganisationer, försäkringsgivare, representanter från kommuner och kyrkan deltog.

När en räddningsinsats är avslutad övergår ansvaret för fortsatt bevakning och eftersläckning till markägaren. Bränder kan dock medföra fara för att gå ut i skogen även efter att elden är släckt. Efter 2014 års brand erbjöd Länsstyrelsen kostnadsfri säkerhetsutbildning till markägare och bevakning genomfördes med brandflyg för att snabbt se om något blossade upp igen.

Likt ringar på vatten kan en händelse som inträffar också medföra att andra händelser uppstår. Ett exempel på detta är dubbelmordet på IKEA i Västerås 2015. Gärningsmannen var en flykting från Eritrea, bosatt på en flyktingförläggning i Arboga, som hade fått ett utvisningsbeslut. Erfarenheterna från de så kallade IKEA-morden 2015 är att ett dåd lätt kan skapa hämndbegär och hämndaktioner hos extrema grupper. Efter IKEA-morden fanns ett reellt hot mot den flyktingförläggning som gärningsmannen bodde på, trots att övriga boende var helt oskyldiga till brottet och gärningsmannen befann sig på sjukhus.

## Avslutning

Med de korta exempel som jag har redovisat vill jag visa på den bredd som finns i länsstyrelsernas ansvarsområden och hur olika verksamheter bidrar till att förebygga och minska risken för att händelser inträffar men också hantering av händelser som inträffar.

Länsstyrelserna bedriver utbildningar, övningar och arbetar med att bygga upp säkra kommunikationsvägar inför bland annat totalförsvarsövning 2020 men flera andra verksamhetsområden som länsstyrelserna arbetar inom bidrar också till att förebygga och minska risken för att olika händelser inträffar som kan påverka vårt samhälle och leda till kriser. Flera kompetenser inom andra verksamheter än just krisberedskap är viktiga resurser när en kris inträffar. På regional nivå knyts olika verksamheter ihop för att överbrygga den sektorsvisa styrningen. Ett viktigt område i arbete i uppbyggnad av totalförsvaret är kommunikation till allmänheten för att öka förståelsen för det som nu byggs upp, folkförankring. Under vecka 38 genomförde rikshemvärnschefens och Västerås stad en övning där även Länsstyrelsen deltog. Att visa på aktiviteter, att göra det tillsammans är av vikt.

Bland principerna för krisberedskap finns närhetsprincipen, det vill säga att en händelse ska hanteras av de aktörer som befinner sig närmast det som har inträffat och en händelse inträffar nationellt alltid i en eller flera kommuner. Den regionala nivån med närhet till den lokala nivån kan stödja i krisberedskapsarbetet. Kunskapen om regionala förhållanden och de upparbetade kontakter som finns inom länet är en styrka som jag bedömer går att utnyttja mer inte minst i uppbyggnaden av ett civilt försvar. Däremot krävs strukturer och rutiner för att vid en händelse kunna tillföra resurser och kompetenser för att stärka upp. Dessa kompetenser ska då vara övade och förbe-

redda och känna igen sig i den struktur de ska förstärka.

I de exempel som jag har lyft här är samverkan det genomgående temat. Ingen av de uppgifter som genomförs av länsstyrelserna sker isolerat, utan i samverkan med olika aktörer. Jag tror på samverkan, men samverkan underlättas, ja kanske till och med kräver kunskap och kännedom om varandras organisationer och ansvarsområden. Den kunskapen och kännedomen byggs upp i vardagen när man träffas i olika sammanhang och länsstyrelserna har förmågan att skapa goda arenor för samverkan.

Arbetet som nu sker för att bygga upp ett civilt försvar underlättas av de kontakter och i det samspel som länsstyrelserna har med kommuner och andra aktörer i länet. Det finns en kraft i 21 länsstyrelser med sammanlagt cirka 6 000 medarbetare som inte ska underskattas. Inom respektive militärregion pågår arbetet nu med att ta fram gemensamma inriktningar för olika aktuella områden där det civila ska kunna stödja Försvarsmakten. I Mellersta militärregionen samarbetar sju län med Försvarsmakten och samarbetet sker på alla nivåer – landshövdingar, länsråd, försvardirektörer och handläggare. Samverkan mellan de sju länen underlättar arbetet inom militärregionen. Strävan är ökad gemensam förmåga inom militärregionen genom effektivt nyttjande av gemensamma resurser och genom utökat samarbete över länsgränserna i syfte att kunna ge stöd till varandra. Att samverka över länsgränser och stödjer varandra är och ska vara naturligt för länsstyrelserna både utifrån den samverkansstruktur som finns och utifrån erfarenheter från händelser som inträffat.

Jag har nu varit länsråd vid Länsstyrelsen i Västmanland i snart fyra år. Som framgår av de exempel på aktiviteter som jag nämnt anser jag att länsstyrelserna gör ett bra och viktigt arbete. Med det sagt är jag

samtidigt medveten om att mycket återstår att vidareutveckla för att länsstyrelserna ska ha en tillräcklig förmåga i händelse av höjd beredskap. Förmågan att kommunicera säkert, stabsmetodik, omvärldsbevakning och analys, att involvera näringslivet och frivilligorganisationer är områden där länsstyrelserna är på god väg men behöver fortsätta att utveckla och förstärka arbetet. Samtidigt måste myndigheterna ges förutsättningar. Regeringen har uppdragit åt ett antal bevakningsansvariga myndigheter inom vissa sektorer att analysera och ange behov för utveckling av civilt försvar. I regeringsuppdraget anges att myndigheterna vid behov ska samverka med berörda aktörer, till exempel kommuner, landsting, länsstyrelser och näringsliv. Då det är länsstyrelserna som utifrån sitt geografiska områdesansvar ska inrikta och prioritera borde det ha angetts att samverkan ska ske med länsstyrelserna och myndigheterna borde ha angetts i uppdraget.<sup>14</sup>

Regeringen anser att det finns ett behov av att stärka förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner genom en väl utvecklad lokal statlig närvaro och service.<sup>15</sup> För att kunna förstärka statens närvaro och service i landet har regeringen sett ett behov av ett samlat kunskapsunderlag och länsstyrelserna fick i uppdrag att kartlägga den statliga närvaron i länen och kommunerna.<sup>16</sup> I den rapport som länsstyrelserna lämnade framgår att flera myndigheter endast har ett arbetsställe och av dessa ligger över hälften i Stockholms kommun och två tredjedelar i Stockholms län. Bedömningen är att detta kan ha betydelse även ur ett beredskaps-, risk- och sårbarhetsperspektiv.<sup>17</sup>

Länsstyrelserna finns geografiskt fördelade över landet och står för statlig närvaro. Med en samlad styrning av länsstyrelserna utifrån ett helhetsperspektiv, en tydligare och mer förutsägbar finansiering kan den regionala nivån utvecklas och stärkas ännu

mer. Regeringskansliet arbetar nu med de förslag som Riksrevisionen har lämnat i sin rapport ”Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna”. Det är välkommet och min förhoppning är att detta också tydliggör och ökar förståelsen för det regionala

arbetet, att den regionala nivån har betydelse både vid kriser och vid uppbyggnaden av ett civilt försvar.

Författaren är länsråd vid Länsstyrelsen i Västmanlands län och ledamot av KKrVA.

## Noter

1. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, regeringen, prop 2014/15:109, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2015/04/prop.-201415109/>, (2020-02-25).
2. *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Försvarsberedningens rapport, Ds 2017:66, <https://www.regeringen.se/4b02db/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/ds-2017-66-motstandskraft-inriktningen-av-totalforsvaret-och-utformningen-av-det-civila-forsvaret-2021-20252.pdf>, (2020-02-25).
3. *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*, Justitiedepartementet, Kommittédirektiv, Dir 2018:79, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/08/dir.-201879/>, (2020-02-10).
4. Förordningen, 2017:868, med länsstyrelseinstruktion, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017868-med-lansstyrelseinstruktion\\_sfs-2017-868](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017868-med-lansstyrelseinstruktion_sfs-2017-868), (2020-02-25).
5. *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, RIR 2019:2, <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2019/vanans-makt--regeringens-styrning-av-lansstyrelserna.html>, (2020-02-25).
6. Budgetproposition, 2017/18 UO6, s 83, <https://www.regeringen.se/4a65do/contentassets/79f6d27416794f0bb146c792e02b65f/utgiftsomrade-6-forsvar-och-samballets-krisberedskap.pdf>, (2020-02-25).
7. *Ibid*, s 47.
8. Budgetproposition, 2019/20 UO6, s 89, <https://www.regeringen.se/4adae7/contentassets/c689564aa19c4d29bcebb1c037a2e37b/utgiftsomrade-6-forsvar-och-samballets-krisberedskap.pdf>, (2020-02-25).
9. Regeringen, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/>, (2020-02-25).
10. [www.sakerhetspolitik.se](http://www.sakerhetspolitik.se), (2020-02-25).
11. Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2006:544, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006544-om-kommuners-och-landstings\\_sfs-2006-544](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006544-om-kommuners-och-landstings_sfs-2006-544), (2020-02-25).
12. Årsredovisning 2018 länsstyrelsen Västmanland, <https://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/tjanster/publikationer/2019/arsredovisning-2018.html>, (2020-02-25).
13. Livsmedelsstrategi, dnr 301-4463-18, <https://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/natur-och-landsbygd/livsmedel/livsmedelsstrategi.html>, (2020-02-25).
14. Regeringen Justitiedepartementet, Ju2019/02477/SSK, <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2019/07/uppdrag-till-bevakningsansvariga-myndigheter-att-inkomma-med-underlag-for-den-fortsatta-inriktningen-av-det-civila-forsvaret/>, (2020-02-25).
15. *Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service*, Regeringen, prop 2018/19:47, s 11, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2019/02/prop.-20181947/>, (2020-02-25).
16. Regeringsbeslut, Fi2019/01078/SFÖ, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/03/uppdrag-till-lansstyrelserna-att-kartlagga-statlig-narvaro-och-service/>, (2020-02-25).
17. *Kartläggning av statlig närvaro och service i länen*, 2019:23, Länsstyrelsen i Örebro, <https://www.lansstyrelsen.se/orebro/tjanster/publikationer/2019/kartlaggning-av-statlig-narvaro-och-service-i-lanen.html>, (2020-02-25).