

Länsstyrelsens geografiska områdesansvar

Vägledning för utövande



Foto: Krisinformation.se

Foto: Torbjörn Persson/ Försvarsmakten



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande

Dnr 7701-17, 31 januari 2019

Dokumentet är framtaget som ett svar på regeringsuppdrag Ju2017/09023/SSK till Länsstyrelsen i Uppsala län. Vägledningen har tagits fram av en arbetsgrupp med deltagare från flera länsstyrelser:

- Fredrik Lindgren (projektledare), Länsstyrelsen i Uppsala län
- Jimmy Sörensen (biträdande projektledare), Länsstyrelsen i Uppsala län
- Ida Johansson från Länsstyrelsen i Västerbottens län
- Ingela Regnell från Länsstyrelsen i Västmanlands län
- Christofer Thorén från Länsstyrelsen i Västra Götalands län
- Sigge Sundström från Länsstyrelsen i Kalmar län.

Försvarsdirektörsnätverkets beredningsgrupp för frågor om samverkan och ledning utgjorde projektets referensgrupp under arbetet med vägledningen. Gruppen bestod av Ana Norlén, Länsstyrelsen i Kalmar län (ordförande), Johanna Hedberg, Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Staffan Edler, Länsstyrelsen i Jämtlands län.

Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – sammanfattning

Geografiskt områdesansvar finns i det svenska krisberedskapssystemet på nationell, regional och lokal nivå. Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig på den regionala nivån och har därför en sammanhållande och stödjande roll inom krisberedskap och civilt försvar i länet. För att utöva sitt geografiska områdesansvar behöver länsstyrelsen ta en aktiv roll i såväl det förebyggande och förberedande arbetet i länet, som vid hantering av inträffade samhällsstörningar.

Det geografiska områdesansvaret på regional nivå följer av länsstyrelsens myndighetsinstruktion (2017:868), förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

I praktiken handlar länsstyrelsens geografiska områdesansvar om att få alla inblandade aktörer att dra åt samma håll i frågor om krisberedskap och civilt försvar. Ansvaret omfattar det förebyggande, förberedande, hanterande arbete som sker i länet och som berör flera aktörer. Det geografiska områdesansvaret innebär *inte* att länsstyrelsen övertar ansvar eller uppgifter från övriga berörda aktörer i och utanför länet.

Länsstyrelsens övergripande uppgifter utifrån det geografiska områdesansvaret kan delas in i tre huvuddelar:

- A. Sammanhållande roll i länet inom krisberedskap och civilt försvar
- B. Aktiv roll i det gemensamma förebyggande och förberedande arbete i länet
- C. Aktiv roll vid den gemensamma hanteringen av samhällsstörningar i länet

Under höjd beredskap omfattar det geografiska områdesansvaret även de uppgifter som följer av länsstyrelsens roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet.

Länsstyrelsen utövar alltid det geografiska områdesansvaret på regional nivå, oavsett tidsperspektiv. Detta innebär dels att länsstyrelsen ska ha förmåga att omgående kunna vidta nödvändiga åtgärder för att initiera samverkan i länet, dels att länsstyrelsen ska ha förmåga att uthålligt vidta de åtgärder som krävs för att samordnat hantera en samhällsstörning och dess konsekvenser. Det finns ingen bortre tidsgräns för denna förmåga.

Utöver de uppgifter som följer av det geografiska områdesansvaret har länsstyrelsen en lång rad andra uppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Exempel på sådana uppgifter är ansvar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, övertagande av kommunal räddningstjänst och tillsyn över kommunernas uppgifter enligt lagen om skydd mot olyckor. Dessa uppgifter utövas alltid samtidigt med de uppgifter som följer av det geografiska områdesansvaret.

A. Länsstyrelsens sammanhållande roll

I denna del av det geografiska områdesansvaret ingår att ha ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor och att i övrigt skapa de strukturer och relationer som behövs för att kunna inrikta och samordna de åtgärder som behöver vidtas. Här ingår uppgiften att se till att nödvändig samverkan sker kontinuerligt, både inom länet och med närliggande län.

Länsstyrelsen har också en roll att länka samman den lokala nivån med den nationella inför och i samband med samhällsstörningar.

I denna del ingår bland annat att:

- Genomföra förebyggande och förberedande åtgärder tillsammans med lokala, regionala och nationella aktörer.
- Som minimum bjuda in kommuner, landsting, Polismyndigheten och Försvarsmakten att ingå i det regionala rådet.
- Bjuda in bevakningsansvariga myndigheter som har en regional indelning och andra viktiga aktörer i länet att delta i det gemensamma förebyggande och förberedande arbetet.
- Delta som representant för länsstyrelsen i andra aktörers forum för att samverka kring samhällsstörningar.
- Kontinuerligt se över vilka aktörer som behöver delta i arbetet med civilt försvar och vid behov justera befintliga samverkansstrukturer.

B. Länsstyrelsens roll i det förebyggande och förberedande arbetet

I denna del ingår arbetet med regionala risk- och sårbarhetsanalyser, stöd till länets aktörer i fråga om planering, risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning och övning, viss uppföljning av kommunerna och rapportering av kommunernas och landstingets beredskapsförberedelser.

I denna del ingår bland annat att:

- Engagera länets aktörer inom offentlig och privat sektor, för att ta fram den regionala risk- och sårbarhetsanalysen.
- Samordna de gemensamma åtgärder som behöver vidtas i länet utifrån den regionala risk- och sårbarhetsanalysen.
- Regelbundet öva och testa länets gemensamma rutiner och tillvägagångssätt vid samhällsstörningar.
- Gemensamt med aktörerna följa upp planering för verksamheten och de åtgärder som ska genomföras.
- Tillsammans med aktörerna i länet ta fram de rutiner och planer som behövs för att upprätthålla prioriterad verksamhet under höjd beredskap.

C. Länsstyrelsens roll vid hantering av samhällsstörningar

I denna del av det geografiska områdesansvaret ingår de uppgifter som länsstyrelsen har vid hantering av samhällsstörningar. Länsstyrelsen ska bland annat svara för att en regional lägesbild sammanställs, samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter och samordna information till allmänheten och företrädare för massmedia. Efter särskilt beslut av regeringen ska länsstyrelsen även kunna prioritera och inrikta statliga eller internationella förstärkningsresurser som tilldelas länet.

I denna del ingår bland annat att:

- Agera aktivt och tidigt ta initiativ till samverkan även i situationer där behovet är svårt att bedöma.

- Delta i regelbundna samverkanskonferenser på nationell nivå och själv stå värd för regelbundna samverkansmöten på regional nivå.
- Ta fram strukturer för att kunna utöva det geografiska områdesansvaret samtidigt med ledning av räddningstjänstinsatser.
- Se till att aktörernas åtgärder vid en samhällsstörning samordnas utifrån en gemensam inriktning och helhetssyn.
- Ta initiativ till, bjuda in till och stå som värd för möten som syftar till att aktörerna inom länet ska komma överens om en gemensam inriktning vid hantering av händelse.
- Ha förmåga att snabbt kunna begära in lägesrapporter från länets aktörer.
- Säkerställa att kommunikationsperspektivet ingår i den samlade lägesbilden.
- Underlätta för länets aktörer att ta emot och nyttja förstärkningsresurser som ställs till länets förfogande.
- Ta in slutsatser och erfarenheter från inträffade händelser i det gemensamma förebyggande och förberedande arbetet i länet.

Länsstyrelsens förhållningssätt vid hantering av samhällsstörningar utgår från principerna för *Gemensamma grunder för samverkan och ledning*. Det innebär att inriktning och samordning ska ske utifrån en helhetssyn över vad som är skyddsvärt i samhället, och utifrån det, vad som är de totala behoven, resurserna och effekten av agerandet.

Länsstyrelsen agerar aktivt för att tidigt skaffa sig information om händelser som inträffat eller förväntas äga rum. När det finns tecken på händelser som kan komma att inträffa tar länsstyrelsen tidigt initiativ till samverkan för att bedöma behoven av inriktning och samordning. Länsstyrelsen ska i alla lägen vara beredd att initiera regional samverkan efter förfrågan från någon av länets aktörer.

I situationer där det är oklart hur ansvaret fördelas mellan olika aktörer är det extra viktigt att länsstyrelsen bidrar till att klarlägga fördelningen av olika ansvar. Så länge oklarheterna kvarstår bör länsstyrelsen vara beredd att tillsammans med berörda aktörer se till att viktiga uppgifter inte hamnar mellan stolarna.

Länsstyrelsens roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet

Som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet ska länsstyrelsen verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås om Sverige är i krig. Dessa uppgifter har länsstyrelsen endast under höjd beredskap (eller efter särskilt beslut av regeringen) men måste förberedas i fredstid och tillsammans med länets aktörer.

I denna del ingår bland annat att:

- Samordna de civila försvarsåtgärderna.
- Verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning.
- I samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas.
- Verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Förord

Länsstyrelsens områdesansvar har visat sig vara mycket viktigt vid hantering av olika slags samhällsstörningar. Under sommaren 2018 hanterades ett antal större skogsbränder i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län. Till detta kom torka och foderbrist att ställa krav på åtgärder utöver det normala. Hanteringen av dessa händelser genomfördes i samverkan mellan ett stort antal aktörer på flera samhällsnivåer där länsstyrelsernas roll som geografiskt områdesansvarig prövades i stor omfattning.

Vägledningen syftar till att göra länsstyrelsernas utövande av det geografiska områdesansvaret mer effektivt och enhetligt genom att ansvaret tydliggörs samt att arbetsformerna och processerna konkretiseras. Förutom den självklara målgruppen som är Sveriges 21 länsstyrelser, vänder sig vägledningen också till andra aktörer med uppgifter inom krisberedskap och civilt försvar och som i detta sammanhang har med länsstyrelsen att göra.

Det geografiska områdesansvaret på regional nivå följer *av förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* samt *förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap*.

Vägledningen har tagits fram i samverkan med övriga länsstyrelser och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Under arbetet har dialog förts med SKL och SKL:s nätverk för krisberedskap i kommuner och landsting. Synpunkter på utkast har inhämtats från ett urval av bevakningsansvariga myndigheter. Under arbetet med vägledningen togs det även fram ett bakgrundsmaterial med fördjupningar inom ett antal områden som rör länsstyrelsernas geografiska områdesansvar.

Bakgrunden till vägledningen är att MSB under 2016 mot bakgrund av de erfarenheter som drogs av den stora skogsbranden i Västmanland 2014 föreslog för regeringen ett antal åtgärder för att stärka krisberedskapen. Regeringen beslutade i november 2017 att ge Länsstyrelsen i Uppsala län i uppdrag att ta fram en vägledning för länsstyrelsernas utövande av sitt geografiska områdesansvar. Denna vägledning utgör en redovisning av detta uppdrag.

Vägledningen är indelad i fyra kapitel:

- Kapitel 1 beskriver på en övergripande nivå vad som ingår i länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Här delas det geografiska områdesansvaret upp i tre huvuddelar.
- Kapitel 2 beskriver den första delen, länsstyrelsens sammanhållande roll i länet och de strukturer som länsstyrelsen använder för att utöva sitt geografiska områdesansvar tillsammans med länets aktörer.
- Kapitel 3 beskriver den andra delen, länsstyrelsens arbete med förebyggande och förberedande åtgärder i länet.
- Kapitel 4 beskriver den tredje delen av det geografiska områdesansvaret vilken omfattar länsstyrelsens arbete i samband med samhällsstörningar samt återställande och erfarenhetshantering.

Längst bak i vägledningen finns en lista med viktiga förkortningar och begrepp som används i texten.

Innehållsförteckning

1	Länsstyrelsens geografiska områdesansvar	1
1.1	Geografiskt områdesansvar på nationell, regional och lokal nivå.....	1
1.2	Länsstyrelsens geografiska områdesansvar enligt gällande förordningar	3
1.2.1	Hänvisning till berörda förordningar.....	4
1.3	Länsstyrelsens övriga uppgifter inom krisberedskap och civilt försvar	6
2	Länsstyrelsens sammanhållande roll.....	8
2.1	Länsstyrelsens roll i förhållande till andra aktörer	8
2.2	Strukturer för samverkan i länet	9
2.3	Strukturer för samverkan mellan länsstyrelser och med nationella aktörer	11
2.4	Regional samverkan inom totalförsvaret	12
3	Länsstyrelsens roll i det förebyggande och förberedande arbetet.....	14
3.1	Analysera risker och sårbarheter	14
3.2	Planera och genomföra förebyggande åtgärder	15
3.3	Planera och genomföra förberedande åtgärder	16
3.4	Uppföljning.....	18
3.5	Regionala förberedelser inom totalförsvaret	19
4	Länsstyrelsens roll vid hantering av samhällsstörningar	21
4.1	Aktiva, tidiga och uthålliga insatser	21
4.2	Omvärldsbevaka och ta initiativ till samverkan	22
4.3	Aktivera förberedda strukturer för hantering av samhällsstörningar.....	23
4.4	Samordna och inrikta den regionala hanteringen	25
4.4.1	Genomföra regionala samverkansmöten	26
4.4.2	Ta fram och tillhandahålla regional lägesbild	28
4.4.3	Samordna information och kriskommunikation.....	30
4.5	Hantera förstärkningsresurser och internationellt stöd	32
4.6	Återställa och lära	33
4.7	Regionala åtgärder under höjd beredskap	36
5	Förkortningar och begrepp.....	37

1 Länsstyrelsens geografiska områdesansvar

Den här vägledningen handlar om länsstyrelsens uppgifter inom det geografiska områdesansvaret på regional nivå. Länsstyrelsens övriga uppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar berörs endast kortfattat för att ge en förståelse för länsstyrelsens roll i sin helhet.

Länsstyrelsens övergripande uppgifter och ansvar handlar bland annat om att verka för att nationella mål får genomslag i länet, att samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser samt att främja samverkan mellan kommuner, landsting¹, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Länsstyrelsen ska även noga följa tillståndet i länet och underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet. Dessa uppgifter är inte kopplade till något specifikt verksamhetsområde utan täcker hela länsstyrelsens verksamhet.

Länsstyrelsen har även ett antal specifika uppgifter och ansvar som bidrar till länsstyrelsens förmåga att utöva det geografiska områdesansvaret i länet genom att de innebär ett nära samarbete med aktörer i och utanför länet. Exempel på sådana uppgifter finns inom naturvård, miljö- och hälsoskydd, lantbruk, vattenfrågor, klimatanpassning och vid smittspridning av allvarliga djursjukdomar. Länsstyrelsens roll kan här omfatta såväl rådgivning, tillsyn och uppföljning som regional samordning. Vid samhällsstörningar underlättas länsstyrelsens samordnande roll genom de samarbeten och relationer som är etablerade i dessa frågor.

En utgångspunkt för länsstyrelsernas arbete – och därmed för denna vägledning – är de förhållningssätt och arbetssätt som redovisas i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* som är framtaget av MSB tillsammans med andra aktörer. Till detta finns ett antal sidopublikationer som också används som utgångspunkt för denna vägledning, bland annat *Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar*.

1.1 Geografiskt områdesansvar på nationell, regional och lokal nivå

Det svenska systemet för hantering av samhällsstörningar bygger på att den som är ansvarig för en verksamhet under normala förhållanden fortsätter att bära ansvaret för verksamheten i händelse av att en störning inträffar. Samma princip gäller såväl i fredstid som under höjd beredskap.

För att underlätta samordning och enhetligt agerande mellan berörda aktörer inom en sektor har vissa nationella myndigheter ett särskilt uppdrag som ofta benämns sektorsansvar. Begreppet sektorsansvar är inget entydigt begrepp men brukar avse att en statlig myndighet har fått i uppgift att på olika sätt stärka den gemensamma förmågan att hantera samhällsstörningar inom ett visst område. Bland annat har Trafikverket sedan 2017 och

¹ Från och med år 2019 får landstingen ett regionalt utvecklingsansvar och bildar då regioner. I vägledningen används genomgående begreppet *landsting* för att överensstämma med begreppen i de författningar som styr länsstyrelsens geografiska områdesansvar.

Energimyndigheten sedan 2018 i uppgift att utveckla och samordna krisberedskap och planering för höjd beredskap inom transport- respektive energiberedskapsområdet.

På liknande sätt har vissa aktörer ett geografiskt områdesansvar. Det geografiska områdesansvaret innebär att det inom ett geografiskt område (kommun, län eller hela Sverige) finns en aktör som ska verka för inriktning, samordning och i vissa fall genomföra prioritering av åtgärder gällande krisberedskap och civilt försvar som skär tvärssektoriellt.

Regeringen har det geografiska områdesansvaret på nationell nivå. Ansvaret utövas med stöd av de centrala myndigheterna, där MSB har ett särskilt uppdrag att samordna tvärssektoriella åtgärder.² Regeringens uppgift när det gäller det geografiska områdesansvaret på nationell nivå är bland annat att ansvara för den övergripande inriktningen, samordningen och prioriteringen av samhällets beredskap.

Länsstyrelserna utövar det geografiska områdesansvaret på regional nivå. I praktiken handlar det om att få alla inblandade aktörer att dra åt samma håll i frågor om krisberedskap och civilt försvar. Ansvaret omfattar det förebyggande, förberedande och hanterande arbetet³ som sker i länet och som berör flera aktörer.

Kommunerna utövar det geografiska områdesansvaret på lokal nivå. Även om både kommunerna i länet och länsstyrelsen har geografiskt områdesansvar över samma område är deras respektive ansvar inte utbytbara och kan inte överlåtas till någon annan aktör. Däremot kan åtgärderna på regional nivå för att uppnå samordning i förberedelser, hantering och information till allmänheten stödja arbetet på lokal nivå.

Det geografiska områdesansvaret innebär inte att länsstyrelsen övertar ansvar eller uppgifter från övriga berörda aktörer i och utanför länet. Länsstyrelsen har till exempel inte någon rätt att besluta om verksamhet som en annan myndighet eller kommun bedriver.

Det geografiska områdesansvaret utövas samtidigt på nationell, regional och lokal nivå. Det följer av länsstyrelsens roll som geografiskt områdesansvarig att aktivt delta i den samverkan som aktörer på omgivande nivåer tar initiativ till.

Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ska särskilt samverka med länsstyrelserna i rollen som geografiskt områdesansvarig myndighet. Det ansvar för en viss verksamhet som är fördelat på enskilda myndigheter påverkas inte av att länsstyrelserna samtidigt har ett geografiskt områdesansvar. Det geografiska områdesansvaret är en viktig förutsättning för att identifiera och hantera tvärssektoriella frågor som inte självklart hanteras genom övriga myndigheters verksamhetsansvar, inklusive de delar som ibland kallas sektorsansvar.

² Enligt 7 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

³ Med förebyggande arbete menas att identifiera, värdera och åtgärda risker och sårbarheter.

Förberedande arbete innebär att planera och genomföra åtgärder som möjliggör att motstå och hantera samhällsstörningar effektivt.

Med hanterande arbete avses de åtgärder som vidtas för att hantera en samhällsstörning och för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

1.2 Länsstyrelsens geografiska områdesansvar enligt gällande förordningar

Det geografiska områdesansvaret på regional nivå innebär att länsstyrelsen ska:

- Ha en sammanhållande roll i länet inom krisberedskap och civilt försvar.
- Ha en aktiv roll i det gemensamma förebyggande och förberedande arbete i länet.
- Ha en aktiv roll vid den gemensamma hanteringen av samhällsstörningar i länet.
- I sin roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås om Sverige är i krig (eller efter särskilt beslut av regeringen).

Oavsett vilket tillstånd som råder i samhället utövar länsstyrelsen det geografiska områdesansvaret på regional nivå. I alla typer av händelser i fredstid och under höjd beredskap ska länsstyrelsen se till att samhällets hantering blir så effektiv som möjligt. Rollen förutsätter att länsstyrelsen är aktiv såväl före som under och efter en händelse. Det geografiska områdesansvaret kan delas in i olika delar:

A. Sammanhållande roll i länet inom krisberedskap och civilt försvar

I denna del av det geografiska områdesansvaret ingår att ha ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor och att i övrigt skapa de strukturer och relationer som behövs för att kunna inrikta och samordna de åtgärder som behöver vidtas. Här ingår uppgiften att se till att bygga de strukturer som behövs för att nödvändig samverkan ska kunna ske kontinuerligt, både inom länet och med närliggande län. Länsstyrelsen har också en roll att länka samman den lokala nivån med den nationella inför och i samband med samhällsstörningar. Som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet ska länsstyrelsen ha en sammanhållande funktion i länet för frågor om civilt försvar. Vissa av länsstyrelsens uppgifter aktiveras endast under höjd beredskap, men dessa uppgifter måste förberedas i fredstid och tillsammans med länets aktörer. Länsstyrelsens uppgifter som följer av den sammanhållande rollen beskrivs närmare i vägledningens kapitel 2.

B. Aktiv roll i det förebyggande och förberedande arbete i länet

I denna del ingår arbetet med regionala risk- och sårbarhetsanalyser, stöd till länets aktörer i fråga om planering, risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning och övning, uppföljningen av kommunernas tillämpning av *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* och rapportering av kommunernas och landstingets beredskapsförberedelser. Länsstyrelsens uppgifter som avser det förebyggande och förberedande arbetet beskrivs närmare i vägledningens kapitel 3.

C. Aktiv roll vid hantering av samhällsstörningar i länet

I denna del av det geografiska områdesansvaret ingår de uppgifter som länsstyrelsen har vid hantering av samhällsstörningar. Länsstyrelsen ska bland annat svara för att en regional lägesbild sammanställs, samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter och samordna information till allmänheten och företrädare för massmedia. Efter särskilt beslut av regeringen ska länsstyrelsen även kunna prioritera och inrikta statliga eller internationella förstärkningsresurser som tilldelas länet. Under höjd beredskap omfattar det geografiska områdesansvaret även de uppgifter som följer av länsstyrelsens roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet. Länsstyrelsens uppgifter som avser hanteringen av samhällsstörningar beskrivs närmare i vägledningens kapitel 4.

Under höjd beredskap omfattar det geografiska områdesansvaret även de uppgifter som följer av länsstyrelsens roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet.

1.2.1 Hänvisning till berörda förordningar

Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar definieras i tre förordningar. Enligt 7 § *förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion* är länsstyrelsen geografiskt områdesansvarig myndighet enligt förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.⁴

Enligt 6 § i *förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* ska varje länsstyrelse inom sitt geografiska område i fråga om sådana situationer som avses i 8 §⁵ andra stycket vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån. Länsstyrelserna ska efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande. Länsstyrelserna ska vidare verka för att:

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,
- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter,
- informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas.

I *förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap* finns ytterligare styrningar av det geografiska områdesansvaret på regional nivå. Enligt 4 § ska länsstyrelsen vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.

Länsstyrelsen ska särskilt:

1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,
2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,
3. ha ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,
4. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,

⁴ Det andra stycket i 7 § lyder ”Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.” Den första och tredje uppgiften gäller samtliga statliga myndigheter enligt 1 § i *förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* utan någon koppling till geografiskt områdesansvar. Andra stycket bedöms därmed ange generella uppgifter till länsstyrelserna och inte uppgifter inom det geografiska områdesansvaret.

⁵ Enligt 8 § är dessa situationer sådana som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller situationer där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå och situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer.

5. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
6. årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, och
7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.

Enligt 6 § i samma förordning ska länsstyrelsen – om Sverige är i krig eller efter särskilt beslut av regeringen – som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.

Länsstyrelsen ska särskilt:

1. samordna de civila försvarsåtgärderna,
2. verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning,
3. i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, och
4. verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Länsstyrelsernas samordnande uppgifter och ansvar inom det civila försvaret och totalförsvaret skiljer sig från uppgifter och ansvar inom krisberedskapen på en viktig punkt. Skillnaden är att länsstyrelsen ska utföra dessa uppgifter endast om det är krig. Regeringen kan också fatta ett särskilt beslut om att uppgifterna ska utföras även om det inte är krig. Länsstyrelsens övriga uppgifter är desamma oavsett beredskapsläge och ska så långt det är möjligt utföras även under krig eller höjd beredskap.

För att kunna utföra dessa och andra uppgifter inom det civila försvaret under höjd beredskap krävs förberedande arbete i fredstid. Förutom länsstyrelsens egna förberedelser handlar detta också om att göra det tydligt för länets olika aktörer vilka krav som ställs på dem i det civila försvaret. Andra sätt är att – på samma sätt som inom krisberedskapen – stödja aktörerna med utbildning, övning och planering. Det är i första hand länsstyrelsens förberedande arbete inom civilt försvar som tas upp i denna vägledning, se avsnitt 3.5 *Regionala förberedelser inom totalförsvaret*.

I styrningen av det geografiska områdesansvaret finns det en tydlig koppling till området civilt försvar. Rollen som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet är ett uttryck för länsstyrelsens geografiska områdesansvar under höjd beredskap.⁶ Den enda kopplingen som finns till området skydd mot olyckor är att det regionala rådet ska hantera såväl krisberedskap och skydd mot olyckor.

⁶ Inför beslutet att införa geografiskt områdesansvar även inom krisberedskapen år 2002 anförde regeringen att ”på den regionala nivån bör länsstyrelserna ha ett områdesansvar för både svåra påfrestningar och höjd beredskap och inte, som idag, bara för höjd beredskap.” (Prop. 2001/02:158, *Samhällets säkerhet och beredskap*, avsnitt 3.1).

1.3 Länsstyrelsens övriga uppgifter inom krisberedskap och civilt försvar

Utöver det geografiska områdesansvaret har länsstyrelsen en lång rad andra uppgifter och ansvar inom områdena krisberedskap och civilt försvar. Bland dessa uppgifter ingår krav på att länsstyrelsen ska ha särskilda förmågor. Dessa förmågor är i sin tur viktiga för att *kunna* utöva det geografiska områdesansvaret men utan att vara en *uppgift* inom det geografiska områdesansvaret. Två sådana är kraven på att länsstyrelsen ska ha en tjänsteman i beredskap (TiB) och omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.

Nedan listas exempel på uppgifter som inte är en del av det geografiska områdesansvaret men som påverkar länsstyrelsens förutsättningar att utöva sitt geografiska områdesansvar. Detta är ingen fullständig förteckning över länsstyrelsens uppgifter inom områdena skydd mot olyckor och krisberedskap.

- Utveckla en god förmåga att hantera myndighetens uppgifter under fredstida kriser.
- Göra en risk- och sårbarhetsanalys för verksamheten inom den egna myndigheten.
- Genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället.
- Bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen.
- Ansvara för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen.
- Överta, under särskilda vissa omständigheter, ansvar för räddningstjänsten i berörda kommuner när omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst fordras. (Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, ska länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas).
- Stödja, genom rådgivning och information, kommunerna i deras verksamhet som omfattas av lagen om skydd mot olyckor.
- Utöva tillsyn över kommunernas uppgifter enligt lagen om skydd mot olyckor.
- Förebygga allvarliga kemikalieolyckor enligt Sevesolagstiftningen.
- Upprätta en särskild plan för hur skogsbrandsbevakningen med flyg i länet ska genomföras.

På samma sätt som inom området fredstida krisberedskap har länsstyrelsen ett antal uppgifter som är viktiga för det civila försvaret men som inte är en del av det geografiska områdesansvaret. Här nedan är några exempel på sådana uppgifter:

- Utveckla en god förmåga att hantera myndighetens uppgifter under höjd beredskap.
- Besluta om civila skyddsobjekt och om godkännande av skyddsvakter.
- Samråda med Försvarsmakten om åtgärder som normalt omfattas av bygglov, rivningslov och marklov för byggnader eller anläggningar avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur.
- Besluta om utrymning, förbud att lämna område samt förbud mot inflyttning inom det egna länet under höjd beredskap.
- Ansvara för gränsövervakningen i krig och leda verksamheten inom eget län.
- Träffa avtal med företag om att tillhandahålla varor och tjänster under höjd beredskap.
- Besluta om uttagning av mark, byggnader, radioanläggningar och lokaler för skolverksamhet.
- Besluta om förfogande av uttagen egendom.

- Organisera lokal värderingsnämnd och betala ut ersättning till personer vars egendom tagits i anspråk.
- Lista och märka ut kulturegendom som inte står under särskilt skydd.
- Besluta om undanförelse och förstöring av egendom som har betydelse för totalförsvaret eller har stort historiskt värde.
- Leda den civila veterinärverksamheten i länet och skapa organisationsplan för krigsveterinärområdet.

2 Länsstyrelsens sammanhållande roll

2.1 Länsstyrelsens roll i förhållande till andra aktörer

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet (7 § förordning 2017:868). Länsstyrelsen ska:

- Vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område (4 § förordning 2017:870).
- I krissituationer vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån funktion (6 § förordning 2015:1052).
- Verka för att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt (6 § förordning 2015:1052).
- Verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås (4 § förordning 2017:870).

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Skapa kontakt med aktörer lokalt, regionalt och nationellt för samverkan före, under och efter en samhällsstörning.
- Genomföra förebyggande och förberedande åtgärder tillsammans med lokala, regionala och nationella aktörer.
- Samverka med aktörer i det förebyggande, förberedande och hanterande arbetet.

Ett av länsstyrelsens huvuduppdrag inom geografiskt områdesansvar är att verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas före, under och efter en samhällsstörning. Länsstyrelsen kan och bör föreslå lösningar för att det gemensamma arbetet men det är upp till respektive aktör att följa de gemensamma överenskommelser som träffas i länet.

En viktig del i rollen är att stärka förmågan att gemensamt kunna hantera samhällsstörningar som inträffar i eller påverkar länet. Detta gör länsstyrelsen genom att stödja enskilda aktörer men framförallt genom att arbeta tillsammans med andra med förebyggande och förberedande åtgärder. Att utveckla gemensamma arbetssätt, riktlinjer och rutiner är en del av det arbetet, att genomföra utbildningar och övningar ett annat.

Den kanske allra viktigaste effekten av att länsstyrelsen tillsammans med länets aktörer genomför olika aktiviteter är att bygga upp relationer mellan länets aktörer som vid en samhällsstörning kan vara avgörande för att händelsen ska kunna hanteras på ett effektivt sätt.

På samma sätt som aktörer förväntas samverka med länsstyrelsen ska även länsstyrelsen samverka med andra. Det är viktigt att länsstyrelsen deltar i övningsverksamhet, nätverksträffar och andra aktiviteter som andra aktörer anordnar för att öka förmågan till samverkan. Deltagande i andra aktörers aktiviteter är också ett sätt att sprida kunskap om vad länsstyrelsens geografiska områdesansvar innebär.

Flera länsstyrelser har utöver sina kontakter på lokal, regional och nationell nivå även samverkan med grannländer inom området krisberedskap och skydd mot olyckor. Exempel på sådana samarbeten är deltagande i varandras övningar och gränsräddningsråd.

2.2 Strukturer för samverkan i länet

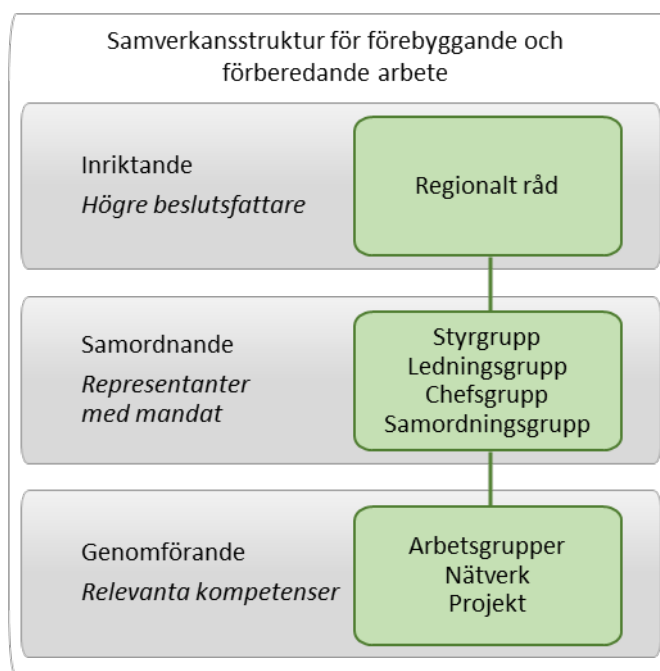
Länsstyrelsen ska:

- Ha ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning (4 § förordning 2017:870).

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Som minimum bjuda in kommuner, landsting, Polismyndigheten och Försvarsmakten att ingå i det regionala rådet.
- Bjuda in bevakningsansvariga myndigheter som har en regional indelning och andra viktiga aktörer i länet att delta i det gemensamma förebyggande och förberedande arbetet.
- Anpassa samarbetsformerna för att tillsammans med berörda aktörer i länet kunna inrikta, samordna och genomföra verksamhet och åtgärder.

De strukturer för samarbete som är etablerade i de olika länen kan skilja sig åt i fråga om organisering och beteckningar men är i grunden utformade för samma uppgifter. Samverkan inom länet om krisberedskap och civilt försvar tar oftast sin utgångspunkt i regionalt råd med en *inriktande* roll. Under rådet brukar det finnas en *samordnande* nivå, som omsätter inriktningen till styrningar för det gemensamma arbetet. Slutligen brukar det också finnas en nivå för *genomförande*, där det konkreta samarbetet mellan länets aktörer sker. Dessa nivåer hänger samman enligt figur 1.



Figur 1: Samverkanstruktur med tre nivåer för det förebyggande och förberedande arbetet

I de flesta län motsvaras den *inriktande* nivån av det råd för krisberedskap och skydd mot olyckor som varje länsstyrelse ska ha. Det vanligaste är att det regionala rådet består av länets kommuner, räddningstjänster, landsting, vissa bevakningsansvariga myndigheter med regional indelning (exempelvis Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Trafikverket, Migrationsverket och Kustbevakningen), Försvarsmakten samt andra myndigheter med en viktig roll i länet. Även privata aktörer, så som företrädare för civilsamhället (ideella

organisationer, trossamfund och frivilligorganisationer), media och näringsliv ingår i olika utsträckning.

Variationer i rådets utformning mellan länen påverkas bland annat av geografiska skillnader, skillnader i uppdrag och skillnader i vilka verksamheter som bedrivs i länet (till exempel kärnkraft.) Arbetet i rådet syftar till att främja åtgärder som syftar till att reducera risker, hot och sårbarheter samt öka förmågan att hantera samhällsstörningar. I rådet skapas samsyn mellan länets aktörer genom att diskutera aktuella ämnen och öka kunskapen om ansvarsförhållanden mellan aktörerna. Till grund för arbetet i länet bör det ligga en gemensam avsiktsförklaring eller överenskommelse om det gemensamma arbetet som deltagande organisationer har undertecknat.

Den inriktande nivån fastställer också ramarna för den gemensamma verksamheten för det förebyggande och förberedande arbetet. Den inriktande nivån bör därför bestå av personer med organisatoriskt övergripande mandat. Framförallt behöver representanterna från olika aktörer ha jämförbara mandat i ryggen för att arbetet i rådet ska fungera ändamålsenligt.

Det varierar mellan länen vilka aktörer som ingår i rådet och det är ofta en bredare krets av aktörer som involveras och bjuds in att delta i länets övriga forum och samarbeten. Vid sidan av det regionala rådet kan det därför behöva finnas andra format, både för att uppnå bredd eller för att fokusera på vissa frågor. Exempel kan vara särskilda chefsråd, storforum eller näringslivsråd.

Den *samordnande* nivån har ett fokus på de aktiviteter som ska genomföras utifrån de ramar som är satta av den inriktande nivån. Här skiljer sig beteckningarna mellan olika län. Exempel på benämningar är ledningsgrupp, styrgrupp, chefsgrupp eller samordningsgrupp. Här ingår vanligen de organisationer som undertecknat en avsiktsförklaring, men ofta även ytterligare aktörer som verkar i länet. Gruppen ska samordna inom given ram och se till att ta hem relevanta frågeställningar och uppgifter till den egna organisationen. I det förebyggande och förberedande arbetet handlar det om att omsätta inriktningarna till verksamhet när det gäller utveckling, implementering och uppföljning.

Ibland finns även arbetsutskott eller koordineringsgrupp knuten till forumet på den samordnande nivån, vars syfte är att bereda ärenden till den inriktande nivån samt att koordinera arbetet på den verkställande nivån. Representanter på den samordnande nivån ska ha mandat att företräda den egna organisationen.

Nivån *genomförande* har att verkställa enligt uppdrag och genomföra aktiviteter eller åtgärder. För det förebyggande och förberedande arbetet handlar det om att i nätverk, arbetsgrupper eller projekt löpande eller under en begränsad tid arbeta med risk- och kontinuitetsrelaterade frågor. Den verkställande nivån bereder även beslutsunderlag till den samordnande nivån och utgörs av relevanta kompetenser från respektive aktör.

Hänsyn i de olika grupperingarna måste tas till kommunernas storlek och att förutsättningarna för ett deltagande därmed varierar och det behöver föras en dialog i länet kring hur kommuner till exempel kan representera varandra i olika forum. Den verkställande nivån består av grupper med specifikt uppdrag kopplat till en fråga. Det kan vara arbetsgrupper för att utveckla kriskommunikation i länet eller grupper för att utveckla sambandsförmåga.

Oavsett forum är det viktigt att beskriva vilket mandat företrädaren för en aktör har och vilka befogenheter respektive grupp har att fatta beslut. För detta bör det finnas riktlinjer eller rutiner som beskriver hur arbetet ska bedrivas.

2.3 Strukturer för samverkan mellan länsstyrelser och med nationella aktörer

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Upprätthålla ett regelbundet utbyte av information med närliggande län.
- Initiera samverkan med aktörer i andra län och nationellt. Vid behov engagera dem för hantering av samhällsstörningar.
- Delta som representant för länsstyrelsen i andra aktörers forum för att samverka kring samhällsstörningar.

Det finns en rad samverkansforum med syfte att förebygga och förbereda inför samhällsstörningar som länsstyrelser i vissa fall driver och i andra fall deltar i. Forum kan också tillkomma och formeras efter behov.

Länsstyrelserna är 21 självständiga myndigheter under regeringen med gemensamma uppdrag. För att effektivt samordna uppdragen har länsstyrelserna en länsövergripande samverkan. Att 21 myndigheter, med samma uppdrag men med olika förutsättningar samverkar skapar många möjligheter men också utmaningar.

Strukturen för den nationella samverkan mellan länsstyrelserna utgår från landshövdingarna och deras landshövdingemöten. På dessa möten anges fokusområden och övergripande ramar för utveckling och förvaltning av verksamheten. Länsråden har sedan länsrådsmöten där beslut om nya projekt och verksamheter fattas. Länsråden är även indelade i grupper som hanterar olika områden som länsstyrelserna har. Till exempel omfattar den länsrådsgrupp som behandlar frågor om krisberedskap även samhällsplanering och kulturmiljö.

Kopplat till respektive länsrådsgrupp finns ett antal nationella nätverk och forum med ansvar att tillgodose verksamhetens behov och utgöra referensgrupp. Försvarsdirektörsnätverket är ett sådant nätverk som behandlar gemensamma frågor och uppdrag i ett antal beredningsgrupper. Försvarsdirektörsnätverket har även agerat vid hantering av samhällsstörningar. Exempelvis samordnades länsstyrelsegemensam personalförsörjning vid hanteringen av skogsbränderna och torkan under sommaren 2018.

Länsstyrelserna har själva delat in sig i tre geografiska kluster, NordSam, ÖSAM och Sydlänssamverkan. Syftet med dessa samarbeten har bland annat varit att handläggarna ska få stöd i sitt vardagliga arbete då det bara har funnits ett fåtal handläggare som ansvarar för en viss fråga per länsstyrelse. Inom det återupptagna arbetet med totalförsvarsplanering bedrivs en del av arbetet gemensamt mellan de län som ingår i respektive militärregion.

Flera länsstyrelser tillsammans kan samordna aktörer mellan flera län genom att ha specifika riskområden eller teman som utgångspunkt för samverkan. Ett exempel på sådan samverkan är älvsamordningsgrupper för de reglerade vattendragen i landet. Kärnkraftsberedskap och gränsräddning är två andra exempel på tematisk samverkan mellan berörda län, ansvariga myndigheter och kommuner.

En viktig roll för länsstyrelsen är att, som del av det geografiska områdesansvaret, kunna förmedla såväl det regionala som lokala perspektivet in i nationellt arbetet och omvänt. För nationella myndigheter som saknar regional indelning och närvaro är det inte praktiskt möjligt att vara representerade i samtliga läns regionala samverkansstrukturer. Det behöver därför finnas former för den centrala, regionala och lokala nivån att mötas. Utöver arbetet i samverkansområdet Geografiskt områdesansvar (SOGO) där alla länsstyrelser deltar tillsammans med representanter från kommuner, MSB för lokal och nationell nivå finns även andra forum på nationell nivå där länsstyrelserna deltar.

Myndigheter med en regional indelning samarbetar med länsstyrelserna, men formerna kan skilja sig beroende på närvaron i de olika länen ser ut. Vissa myndigheter har utsett samverkans- eller kontaktpersoner för respektive länsstyrelse medan andra har en och samma kontaktperson för flera län.

2.4 Regional samverkan inom totalförsvaret

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Identifiera och bjuda in de aktörer i länet som behöver engageras i arbetet med civilt försvar.
- Kontinuerligt se över vilka aktörer som behöver delta i arbetet med civilt försvar och vid behov justera befintliga samverkansstrukturer.

På samma sätt som inom krisberedskapen behöver länsstyrelserna samverka med många olika aktörer i det förberedande arbetet med civilt försvar och totalförsvaret. I första hand bör befintliga strukturer för regional samverkan användas. Om det visar sig att vissa aktörer saknas i de befintliga regionala strukturerna bör dessa bjudas in till det regionala arbetet. Befintliga aktörer kan också behöva representeras på ett annat sätt än hittills i de regionala strukturerna.

I arbetet med regional totalförvarsplanering kan det finnas behov av att komplettera den befintliga regionala strukturen med ytterligare aktörer för att kunna hantera det gemensamma arbetet inom länet. Dessa aktörer kan vara såväl offentliga, privata som ideella. Det förberedande arbetet behöver också ske över större geografiska områden än det egna länet. För närvarande är Försvarsmaktens geografiska indelning i fyra militärregioner utgångspunkten för samverkan mellan län på en utvidgad regional nivå inom civilt försvar och totalförsvaret.⁷

Länsstyrelserna inom respektive militärregion har tillsammans med Försvarsmaktens regionala staber tagit fram högre regionala grundsyner för totalförsvaret fram till och med år 2020. Syftet med de högre regionala grundsynerna är att skapa en sammanhängande planering för totalförsvaret och används i arbetet med att identifiera centrala aktiviteter och åtgärder de kommande åren, mellan och inom enskilda län. Hänsyn måste tas till befintliga

⁷ Förutsättningarna för regional samverkan inom totalförsvaret kan komma att ändras utifrån den utredning om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar som regeringen beslutade om i augusti 2018 (dir. 2018:79.) Utredningen ska redovisa sina förslag till regeringen 31 mars 2020.

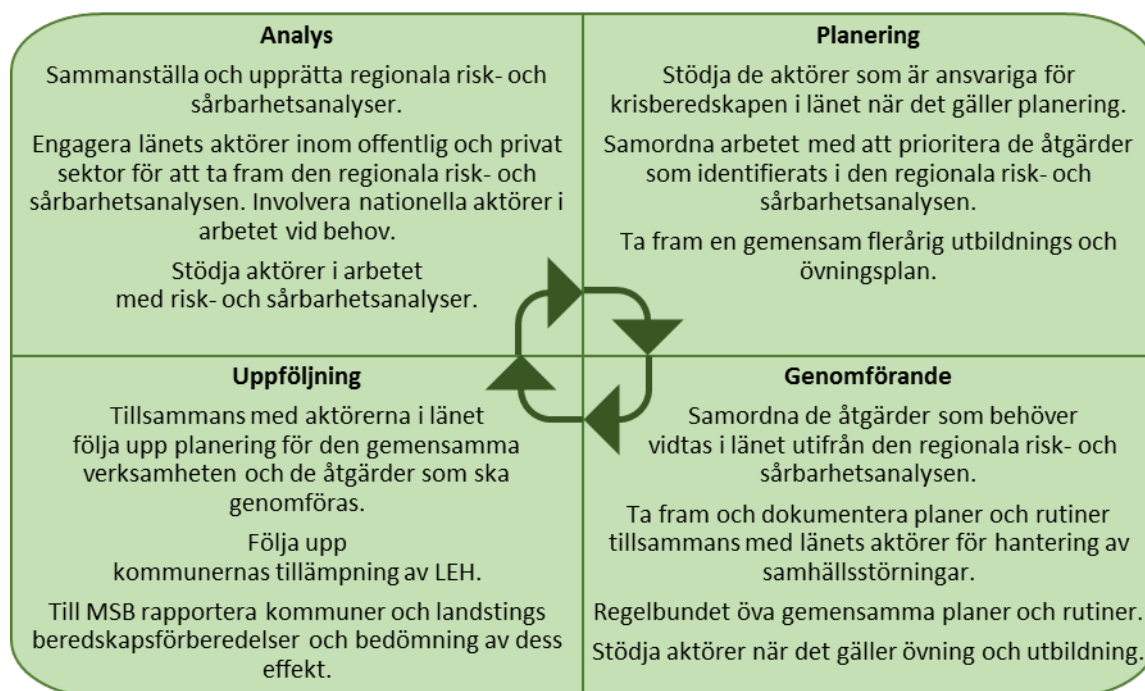
överenskommelser mellan SKL om kommunernas och landstingens arbete med civilt försvar (se även avsnitt 3.5 *Regionala förberedelser inom totalförsvaret.*)

Inom Försvarsmakten är det idag de fyra regionala staberna som är länsstyrelsens huvudsakliga ingång till det militära försvaret i det löpande regionala arbetet. Inom de regionala staberna finns det samverkansofficerare utpekade för respektive län. Det är lämpligt att bjuda in företrädare för militärregionen att representera Försvarsmakten inom de regionala strukturerna på samtliga nivåer.

Även Försvarsmaktens regementen, flottiljer, centrum, skolor och andra enheter i det egna länet bör bjudas in att delta i det regionala arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Här skiljer sig förutsättningarna och behoven kraftigt åt mellan de olika länen beroende på hur mycket fredstida verksamhet Försvarsmakten bedriver i det egna länet. Därför kommer det också skilja sig mellan länen hur relationen till Försvarsmakten ser ut och i vilka delar av det regionala arbetet som Försvarsmakten har möjlighet att delta i.

3 Länsstyrelsens roll i det förebyggande och förberedande arbetet

Länsstyrelsens uppgifter i det förebyggande arbetet handlar bland annat om att analysera risker och sårbarheter och att identifiera åtgärder som kan minska dessa. I det förberedande arbetet stödjer och samordnar länsstyrelsen planering och genomförande av åtgärder som höjer förmågan att hantera samhällsstörningar. Länsstyrelsen följer också upp det gemensamma arbetet men har också särskilda uppgifter att följa upp kommunernas arbete och åtgärder inom området. Figur 2 visar ett antal av de uppgifter som länsstyrelsen arbetar med i det förebyggande och förberedande arbetet utifrån ett processperspektiv.



Figur 2: Systematiskt arbete med krisberedskap med ett processinriktat perspektiv

3.1 Analysera risker och sårbarheter

Länsstyrelsen ska i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser (4 § förordning 2017:870).
- Verka för att regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs (6 § förordning 2015:1052).
- Stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller risk- och sårbarhetsanalyser (4 § förordning 2017:870).

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Engagera länets aktörer inom offentlig och privat sektor för att ta fram den regionala risk- och sårbarhetsanalysen.
- Involvera nationella aktörer i arbetet vid behov.

Länsstyrelsen ska stödja länets aktörer i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser samt upprätta och sammanställa regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder. För att identifiera

och värdera risker och sårbarheter används olika typer av underlag så som utvärderingar från inträffade händelser, övningar, workshops, utredningar och risk- och sårbarhetsanalyser från andra aktörer. Underlagen analyseras, risker och sårbarheter värderas, åtgärdsbehov för att stärka förmågan eller minska sårbarheten identifieras.

Hur arbetsprocessen för hur den regionala risk- och sårbarhetsanalysen ska genomföras är inte styrt och varierar mellan länsstyrelserna. Länsstyrelsen behöver involvera länets kommuner, landsting, andra myndigheter och privata aktörer för att inhämta underlag till den. Ett sådant aktörsgemensamt arbete kan ske i regionala arbetsgrupper eller samordnas med det stöd som länsstyrelsen ska ge till aktörer i deras arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Länsstyrelsen behöver ibland också involvera expertmyndigheter i arbetet. Den nationella risk- och förmågebedömningen från MSB är ett exempel på underlag som kan nyttjas i det regionala arbetet, samtidigt som de regionala analyserna även ger underlag till denna, och andra typer av analyser, på nationell nivå.

Länsstyrelsens stöd till aktörer i arbete med risk- och sårbarhetsanalyser riktas främst till länets kommuner och berört landsting. Stödet kan till exempel bestå av att länsstyrelsen tar fram underlag om regionala risker som grund för kommunernas och landstingets risk- och sårbarhetsanalyser. Vissa länsstyrelser genomför även gemensamma analyser för enskilda samhällssektorer. Identifiering av samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden kan ingå i ett sådant arbete. Länsstyrelsen kan även stötta genom att utforma gemensamma mallar och strukturer för att underlätta redovisningen av de lokala risk- och sårbarhetsanalyserna.

Länsstyrelsen ska som statlig myndighet även analysera sårbarheter, hot och risker inom myndighetens egna ansvarsområde och minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. Länsstyrelsen ska som myndighet med särskilt ansvar för krisberedskapen lämna en sammanfattande redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och MSB.⁸ Ett viktigt resultat av risk- och sårbarhetsanalysen är att identifiera och värdera behov av åtgärder för att omhänderta och möta risker och sårbarheter.

3.2 Planera och genomföra förebyggande åtgärder

Länsstyrelsen ska enligt 4 § förordning 2017:870:

- Stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering.

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Samordna arbetet med att prioritera de åtgärder som identifierats i den regionala risk- och sårbarhetsanalysen.
- Samordna arbetet med att genomföra de åtgärder som behöver vidtas i länet utifrån den regionala risk- och sårbarhetsanalysen.

Länsstyrelsens samordning och stöd i planering bör ta sin utgångspunkt i de genomförda risk- och sårbarhetsanalyserna. Utöver det behöver erfarenheter från inträffade händelser, övningar, uppföljning och utvecklingsprojekt samt styrning genom exempelvis anslag 2:4 Krisberedskap vägas in när behov av åtgärder sammanställs. Länsstyrelsen bör hålla samman detta arbete inom ramen för samverkansstrukturen i länet. Aktörerna bör i det

⁸ Enligt 8 § förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

regionala rådet komma överens om den övergripande inriktningen för det gemensamma utvecklingsarbetet i länet. Respektive aktör beslutar om vilka åtgärder som ska prioriteras inom egen organisation beroende på tillgängliga resurser, tidsåtgång och eventuella politiska avvägningar.

3.3 Planera och genomföra förberedande åtgärder

Länsstyrelsen ska enligt 4 § förordning 2017:870:

- Verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas före en kris.
- Stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering samt utbildning och övning.

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Ta fram rutiner och planer tillsammans med länets aktörer som stöd vid hantering av samhällsstörningar.
- Dokumentera vilka rutiner, planer och andra dokument som finns för den gemensamma hanteringen. Hålla den aktuell.
- Skapa larmlistor tillsammans med aktörerna i länet och hålla dem uppdaterade.
- Ta fram en gemensam flerårig utbildnings- och övningsplan.
- Genomföra utbildningar och övningar, bland annat för att testa gemensamma planer och rutiner.

Länsstyrelsen behöver, utöver egna planer för den egna myndigheten, tillsammans med aktörerna i länet ta fram planer och rutiner för det gemensamma arbetet vid samhällsstörningar. Länsstyrelsen bör dokumentera vilka rutiner, planer och andra dokument som beskriver det aktörsgemensamma agerandet och se till att berörda aktörer kan ta del av informationen.

Exempel på sådana planer och rutiner är:

- Regional plan för hur samverkan och ledning vid samhällsstörningar ska ske.
- Rutiner för hur en regional inriktnings- och samordningsfunktion och dess stöd ska upprättas och fungera.
- Regional kriskommunikationsplan som beskriver alternativa kommunikationskanaler.
- Sambandsplan som beskriver hur informationsutbytet ska ske vid en samhällsstörning, vilka tekniska system som ska användas i olika situationer och hur alternativa kontaktvägar ser ut.
- Särskilda planer för specifika typhändelser, till exempel oljeolycka, kärnteknisk olycka och dammhaveri.
- Plan för hur personalförstärkning mellan aktörer, både in om länet och mellan län, kan hanteras.
- Rutiner för att hantera förstärkningsresurser och internationellt stöd.
- Rutiner för hur lägesrapporter och samlade lägesbilder samlas in, bearbetas och sprids till berörda aktörer.
- Rutiner för utvärdering av inträffade händelser.

För att länsstyrelsen snabbt ska kunna komma i kontakt med andra aktörer och starta upp det aktörsgemensamma arbetet vid en samhällsstörning behöver det finnas förberedda larmlistor.

Exempel på larmlistor som länsstyrelsen kan upprätta tillsammans med länets aktörer:

- Särskilda larmlistor utifrån olika typhändelser i risk- och sårbarhetsanalysen.
- Särskilda larmlistor utifrån vilken typ av samverkansmöte länsstyrelsen behöver kalla till.
- En generell larmlista som omfattar de aktörer som vanligtvis kan bli berörda oavsett vilken typ av samhällsstörning som inträffar.

Det finns olika system som länsstyrelsen kan använda för att snabbt komma i kontakt med berörda aktörer utifrån de olika larmlistorna. En förutsättning för att larmningen ska fungera, oavsett vilket system som används, är att larmlistorna hålls aktuella. Länsstyrelsen bör därför kontrollera listorna regelbundet.

Alla länsstyrelser ska planera för att kunna utöva ansvaret för den kommunala räddningstjänsten efter ett övertagande. Planeringen innefattar hur bedömningen och övertagandet ska genomföras, förbereda och säkerställa vilka som kan komma ifråga som räddningsledare och andra ledningsfunktioner om länsstyrelsen tar över ansvaret. Planeringen bör baseras på de regionala förhållandena.⁹ Alla länsstyrelser ska även upprätta ett program för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering. Vissa länsstyrelser har mer detaljerade och ytterligare uppgifter än andra i fråga om denna planering.¹⁰ All planering rörande räddningstjänst behöver ta höjd för att utövandet av räddningstjänst alltid sker samtidigt med de uppgifter som följer av det geografiska områdesansvaret.

För att bygga upp, stärka och upprätthålla länets förmåga att samverka vid samhällsstörningar är det viktigt att aktörerna utbildar, tränar och övar tillsammans. Samverkansövningar och tester av larmvägar och rutiner behöver genomföras regelbundet. Utöver de aktiviteter som syftar till att stärka den aktörsgemensamma hanteringen måste respektive aktör ansvara för att utbilda och öva den egna organisationen.

Länsstyrelsen bör se till att en flerårig regional utbildnings- och övningsplan tas fram gemensamt utifrån de behov som finns i länet. Planen bör bland annat ange när och hur länets gemensamma planer och rutiner ska övas. Planen behöver även samordnas med aktörernas egna utbildnings- och övningsplaner. Länsstyrelsen ska även informera MSB om sin övningsverksamhet.¹¹ När en övning har genomförts ska den alltid utvärderas med avseende på styrkor, svagheter och åtgärdsbehov samt följas upp.

⁹ 4 kap. 34 § förordning (2003:789) om skydd mot olyckor samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps allmänna råd (MSBFS 2012:5) om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst.

¹⁰ 4 kap. 21, 27 och 29 §§ förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

¹¹ 10 § förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

3.4 Uppföljning

Länsstyrelsen ska i sitt geografiska områdesansvar enligt 4 § förordning 2017:870:

- Följa upp kommunernas tillämpning av *lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.
- Årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna.

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Tillsammans med aktörerna i länet följa upp planering för den gemensamma verksamheten och de åtgärder som ska genomföras.

Länsstyrelsen har uppdraget att följa upp kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar (vid sidan av kommunernas egna uppföljningsansvar). Om en kommun inte fullgjort sina uppgifter kan länsstyrelsen föreslå till MSB att del av den ersättning som kommunerna får från staten för arbete med krisberedskap och civilt försvar ska reduceras eller falla bort.¹²

Länsstyrelsen ska även rapportera till MSB vilka beredskapsförberedelser som kommunerna och landstingen har vidtagit och redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna. Rapporteringen och redovisningen styrs även genom regleringsbrevsuppdrag till länsstyrelsen. MSB följer via länsstyrelserna upp och gör en bedömning av de effekter som genomförda åtgärder får på krisberedskapen på en övergripande nivå.

Länsstyrelsens uppföljning av kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar ger en samlad bild av situationen i länet. Den här samlade bilden av brister och förmågor kan användas för att identifiera åtgärdsbehov som behöver hanteras i ett gemensamt arbete inom länet. Länsstyrelsen bör ha en processbeskrivning och rutiner för arbetet med uppföljning av kommunerna. Detta för att underlätta i förhållande till uppföljningsprocesserna på nationell och lokal nivå samt det gemensamma arbetet i länet.

Länsstyrelsen ansvarar för att länets gemensamma planering för utbildningar, övningar eller andra aktiviteter följs upp. Uppföljningen bör göras på uppdrag av de inriktande och samordnande delarna i länets samverkansstruktur. Genom att regelbundet följa upp arbetet som genomförts i samverkansstrukturen går det att avgöra om aktiviteter leder i rätt riktning eller om verksamheten behöver ändras.

¹² Ansvaret att i vissa fall till MSB föreslå reduktion av ersättning styrs av 10 § *Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Länsstyrelsen har därmed ingen egen sanktionsmöjlighet mot kommunerna inom ramen för uppföljning av kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar.

3.5 Regionala förberedelser inom totalförsvaret

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Stödja länets aktörer i arbetet med civilt försvar.
- Tillsammans med aktörerna i länet ta fram de rutiner och planer som behövs för att upprätthålla prioriterad verksamhet under höjd beredskap.
- Prioritera verksamhet och tillgångar i länet.
- Skaffa sig en god bild av arbetet med förberedelser för höjd beredskap i länet för att kunna företräda den civila delen av totalförsvaret på regional nivå

En av länsstyrelsens uppgifter är att stödja andra aktörer i länet i deras egna arbete med civilt försvar. Enligt de nuvarande överenskommelserna mellan MSB och SKL, som omfattar åren 2018–2020, bör länsstyrelsen stödja kommuner och landsting med kompetenshöjning inom totalförsvaret, säkerhetsskydd samt krigsorganisation och krigsplacering. Uppgifterna preciseras närmare i överenskommelserna mellan MSB och SKL rörande kommuners och landstings arbete med krisberedskap och civilt försvar.¹³ Utvalda kommuner och landsting ska också inleda arbete med uppgifter inom ledningsansvar, lokalt geografiskt områdesansvar och rapportering under samma period. Även i dessa delar bör länsstyrelsen stödja aktörernas arbete.

Från länsstyrelsens sida kan stödet handla om utbildningar, övningar och stöd med metoder och arbetssätt. I länsstyrelsens krigsorganisation finns även folkrättsliga rådgivare med uppgift att ge såväl länsledning som kommunerna inom länet råd om hur folkrättens regler ska tillämpas i krig och under neutralitet. Länsstyrelsen bör tillsammans med länets aktörer identifiera och prioritera ytterligare områden där det finns behov av och efterfrågan på stöd. Dessa kan vara specifika för det egna länet eller härledas till aktuella nationella, högre regionala och regionala grundsyner.

Utöver de förberedelser som enskilda aktörer i länet genomför för att kunna utföra sina uppgifter under höjd beredskap behövs även gemensamma förberedelser. För länsstyrelsen handlar det, precis som inför samhällsstörningar i fredstid, att tillsammans med länets aktörer förbereda de arbetssätt, rutiner och kontaktvägar som behöver finnas på plats för att hantera situationer med höjd beredskap. Detta ska göras tillsammans med statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringslivet. I arbetet med civilt försvar har särskilt uppgiften att planera för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster betonats under de senaste åren.

Ett annat exempel på en uppgift som kräver ett gemensamt arbete är att stärka arbetsformerna för samverkan som möter de höga krav på sekretess och robusthet som ställs vid höjd beredskap. Formerna för att samverka under störda förhållanden bygger på hur samverkan sker under fredstida samhällsstörningar, men med andra och mer krävande förutsättningar. Rutiner för exempelvis samverkan, framtagning och utbyte av lägesbild och samordning av information kan behöva justeras för situationer med höjd beredskap. Arbetet omfattar även gemensamma utbildningar och övningar för att pröva och befästa överenskomna arbetssätt.

¹³ *Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018–2020* (MSB 2018-05682), *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020* (MSB 2018-05681) och *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022* (MSB 2018-09779)

För att förbereda ett effektivt nyttjande av länets resurser under höjd beredskap bör arbetet med planering tillsammans med länets aktörer omfatta prioriteringar mellan olika verksamheter i länet under höjd beredskap. Specifika områden som kan vara aktuella är frågor om till exempel mobilisering, samordning av sjukvård och samordning av kommunikationer. Ett gemensamt arbete med att identifiera särskilt viktiga samhällsfunktioner och skyddsvärden i länet kan ligga till grund för detta arbete.

Länsstyrelsen deltar efter inbjudan i Försvarmaktens planeringsarbete inom respektive militärregion. Exempel på sådan planering kan vara grundoperationsplanering och omfallsplanering. Länsstyrelsen ska vara beredd att företräda länets intressen i detta arbete.

4 Länsstyrelsens roll vid hantering av samhällsstörningar

4.1 Aktiva, tidiga och uthålliga insatser

Länsstyrelsen ska enligt 6 § förordning 2015:1052:

- Verka för att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt.

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Agera aktivt och tidigt ta initiativ till samverkan även i situationer där behovet är svårt att bedöma.
- Utgå från *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* i sitt agerande.
- Medverka till att ansvar och uppgifter fördelas i situationer där förutsättningarna är oklara.

Beroende på vilken typ av samhällsstörning som inträffar och hur omfattande den är varierar även länsstyrelsens roll i samband med olika händelser. Vid en mindre händelse kan det handla om att enbart bevaka och följa läget för att bland annat kunna förmedla information till berörda aktörer. Vid en händelse som har begränsade konsekvenser för länet i sin helhet kan rollen handla om att i huvudsak stödja direkt drabbade aktörer utifrån de behov som finns. Vid större händelser i länet är behoven av gemensamma ansträngningar mycket större och då är länsstyrelsens roll att samordna andra aktörer den viktigaste. Vid händelser som drabbar flera län har länsstyrelsen en roll i att samordna hanteringen tillsammans med andra länsstyrelser. Beroende på händelse har länsstyrelsen även en roll i att samordna med nationella myndigheter.

Länsstyrelsens förhållningssätt vid hantering av samhällsstörningar utgår från principerna för gemensamma grunder för samverkan och ledning. Detta innebär att inriktning och samordning ska ske utifrån en helhetssyn över vad som är skyddsvärt i samhället. Utifrån detta görs en bedömning av de totala behoven, resurserna och effekten av agerandet. Helhetsperspektivet handlar om att ha förståelse för andras perspektiv för att förstå skeende och identifiera behov, ta hänsyn till tidsskalor, behov på kort och lång sikt och förstå att samhällsstörningar kan få konsekvenser på alla nivåer i samhället och för flera sektorer samtidigt. I alla typer av händelser är det viktigt att tidigt analysera och identifiera kommunikationsbehoven, både internt och externt. Kriskommunikation är därför en naturlig del i hanteringen av samhällsstörningar. Beslut ska fattas i en medveten process och tillsammans med andra.

Länsstyrelsen utövar alltid det geografiska områdesansvaret på regional nivå, oavsett tidsperspektiv. Detta innebär dels att länsstyrelsen ska ha förmåga att omgående kunna vidta nödvändiga åtgärder för att initiera samverkan i länet, dels att länsstyrelsen ska ha förmåga att uthålligt vidta de åtgärder som krävs för att samordnat hantera en samhällsstörning och dess konsekvenser. Det finns ingen borte tidsgräns för denna förmåga.

Länsstyrelsen agerar aktivt för att tidigt skaffa sig information om händelser som inträffat eller förväntas äga rum. När det finns tecken på händelser som kan komma att inträffa tar länsstyrelsen tidigt initiativ till samverkan för att bedöma behoven av inriktning och samordning. Länsstyrelsen bör i tidigt skede ta kontakt med den eller de aktörer i länet som kan påverkas av en samhällsstörning och erbjuda dem stöd i hanteringen av en händelse.

Stödet kan till exempel handla om att genomföra samverkansmöte, ta fram lägesbilder eller att inventera resurser hos aktörer som inte ser ut att drabbas. Länsstyrelsen ska i alla lägen vara beredd att initiera regional samverkan efter förfrågan från någon av länets aktörer.

I situationer där det är oklart hur ansvaret fördelas mellan olika aktörer är det extra viktigt att länsstyrelsen bidrar till att klarlägga fördelningen av olika ansvar. Så länge oklarheterna kvarstår bör länsstyrelsen vara beredd att tillsammans med berörda aktörer se till att viktiga uppgifter inte hamnar mellan stolarna.

4.2 Omvärldsbevaka och ta initiativ till samverkan

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Löpande omvärldsbevaka med fokus på sådant som kan leda till samhällsstörningar.
- Delta i regelbundna samverkanskonferenser på nationell nivå och själv stå värd för regelbundna samverkansmöten på regional nivå.
- Säkerställa att länsstyrelsens tjänsteman i beredskap har mandat att initiera samverkan inom länet.
- Larma och kalla samman länets aktörer för att hantera en händelse.

För att kunna initiera och samordna det inledande arbetet med att upptäcka, verifiera, larma och informera vid samhällsstörningar som berör länet har länsstyrelsen en TiB med beredskap dygnet runt och alla dagar om året. Länsstyrelsen upprätthåller även kryptoberedskap och kan ta emot och sända krypterade meddelanden.¹⁴

Länsstyrelsen omvärldsbevakar rutinmässigt för att kunna upptäcka tidiga signaler på skeenden och förhållanden som kan leda till samhällsstörningar. Rutinerna ser ungefär lika ut i de olika länen och det är i normalfallet länsstyrelsens TiB som omvärldsbevakar i vardagen. Handläggare inom länsstyrelsens olika verksamheter arbetar också med omvärldsbevakning inom sina respektive områden. Vilka källor som används varierar mellan länen eftersom informationsbehoven ser olika ut. Länsstyrelsens omvärldsbevakning består som minimum av att:

- Genomföra regelbundna regionala samverkansmöten.
- Ta emot larm eller meddelanden från andra aktörer.
- Ta del av MSB:s nationella veckovisa samverkanskonferens.

Utöver det kan länsstyrelsen också:

- Prenumerera på varningstjänster som exempelvis vädervarningar från SMHI.
- Bevaka nationella och lokala nyhetsmedier och sociala medier.
- Ha direktkontakt med olika aktörer.
- Följa aktuella händelser och MSB TiB:s omvärldsbevakning i WIS¹⁵.
- Ta del av räddningstjänsternas händelserapporter.

¹⁴ Enligt 3–5 §§ *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2009:11) om civila myndigheters kryptoberedskap.*

¹⁵ Webaserat informationssystem för delning av information rörande samhällsstörningar.

I vardagen gör länsstyrelsens TiB bedömningar av avvikelser från normalläget, självständigt eller med stöd av personer från relevanta enheter inom länsstyrelsen. I osäkra lägen använder sig flera län av så kallade bedömningsmöten då TiB tillsammans med på förhand utvalda aktörer går igenom händelsen och bedömer behovet av aktörsgemensam inriktning och samordning.

Inför ett regionalt bedömningsmöte förväntas deltagarna att i möjligaste mån ha gjort en initial bedömning av hur händelsen har påverkat den egna verksamheten eller ett geografiskt område. När det inte uppenbart är en samhällsstörning, men när något avviker starkt från normalbilden, är länsstyrelsens grundläggande hållning att hellre arbeta proaktivt än reaktivt.

Vid en inträffad händelse – eller vid tydliga indikationer på att en händelse kan inträffa – ansvarar länsstyrelsens TiB för att larma den egna krisorganisationen och initiera samverkan med länets aktörer. Beroende på händelse bör länsstyrelsen ta ställning till om det är någon aktör utanför den ordinarie kretsen i länet som bör larmas. Även om det initialt inte går att bedöma om det finns behov av stöd från nationell nivå bör MSB:s TiB informeras om läget. Länsstyrelsen har även en generell skyldighet att underrätta regeringen om händelse som inträffat i länet.¹⁶

Länsstyrelsens TiB behöver ha mandat att fatta de beslut som krävs i det inledande skedet av en händelse för att initiera och samordna det inledande arbetet om beslutsfattande chef eller länsledningen inte kan nås.

Länsstyrelsens TiB är tillika myndighetens inriktnings- och samordningskontakt (ISK).¹⁷ När länsstyrelsen har larmat berörda aktörer behöver länsstyrelsen kunna etablera och anpassa aktörsgemensamma former för samverkan. Det är den inträffade händelsens karaktär som avgör behovet av aktörsgemensamma former och vilka som är mest ändamålsenliga.

4.3 Aktivera förberedda strukturer för hantering av samhällsstörningar

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Planera den egna verksamheten för att områdesansvaret ska kunna utövas ständigt och utan avbrott.
- Ta fram strukturer för att kunna utöva det geografiska områdesansvaret samtidigt med ledning av räddningstjänstinsatser.
- Basera stödet till det regionala arbetet med inriktning och samordning på den egna krisorganisationen så att länsstyrelsen både tidigt och uthålligt kan driva arbetet med att ta fram förslag på gemensam inriktning.

Uppgiften att hantera samverkan och andra delar vid hanteringen av en samhällsstörning kräver i många fall en arbetsinsats utanför länsstyrelsens ordinarie arbetsuppgifter. För att lösa detta har länsstyrelsen en särskild organisation bestående av medarbetare som vid behov lämnar sina ordinarie arbetsuppgifter och istället arbetar med hantering av en samhällsstörning. Den särskilda organisationen kallas olika saker i olika län, vanliga

¹⁶ Enligt 2 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Detta är inte en uttalad uppgift inom länsstyrelsens geografiska områdesansvar.

¹⁷ Funktionen inriktnings- och samordningskontakt (ISK) beskrivs närmare i *Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar*, MSB1031 (2017), avsnitt 2

beteckningar är krisorganisation, beredskapsorganisation eller krisberedskapsorganisation (nedan benämnd krisorganisation). Krisorganisationens stödjer länsstyrelsens egna arbete och uppgifter vid en samhällsstörning. Detta innebär att stödja länsledningen och övriga delar av länsstyrelsens organisation att utöva det geografiska områdesansvaret och att hantera länsstyrelsens övriga uppgifter som påverkas av en samhällsstörning.

Länsstyrelsens krisorganisation är uppbyggd för att kunna hantera ett antal olika funktioner så som internt och externt stöd, analys och planering, kriskommunikation, lägesbild och samverkan. Arbetet i krisorganisationen leds vanligen av en stabschef.

Krisorganisationen kan användas i sin helhet om samhällsstörningen är stor och långvarig. Vid mindre händelser kan insatser från länsstyrelsens TiB och enstaka personer från länsstyrelsen vara tillräcklig och om inte det räcker kan delar av länsstyrelsens krisorganisation aktiveras. I situationer där behovet av samverkan med andra aktörer är stort bör det finnas en funktion med uppgift att hålla samman all den samverkan som länsstyrelsen initierar och genomför i samband med den aktuella händelsen. Denna funktion benämns ibland samverkansledare.

För att öka uthålligheten vid hantering av en händelse kan andra länsstyrelser förstärka med personal. För att säkra uthålligheten är det viktigt att frågan om personalförstärkning hanteras tidigt och att rutiner och avtal för detta finns förberett. När den förstärkande personalen väl är på plats är det viktigt att personal från det drabbade länet finns med och leder hanteringen för att exempelvis inte tappa bort hur den regionala samverkan är tänkt att fungera eller vilka viktiga aktörer som finns i länet.

Vid sidan av det geografiska områdesansvaret har länsstyrelsen ett antal uppgifter och ansvar som rör räddningstjänst.¹⁸ Ansvaren som rör räddningstjänst utövas i särskilda situationer men alltid samtidigt med de uppgifter som följer av det geografiska områdesansvaret:

- Länsstyrelsen ansvarar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och vid sanering efter sådana utsläpp.
- Länsstyrelsen får överta ansvar för räddningstjänsten i berörda kommuner när omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst fordras. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, ska länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.
- I samband med en pågående räddningstjänstinsats som pågår inom länets gränser ska länsstyrelsen kontinuerligt kunna bedöma om den ska ta över ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner.

Den räddningsledare som länsstyrelsen förordnar i dessa fall ansvarar för att målen med insatsen uppnås. Räddningsledaren ska – förutom de formella krav som följer av rollen som räddningsledare – ha god kunskap om länsstyrelsens roll, organisation och uppdrag i dessa situationer samt om de regionala förhållandena. Länsstyrelsen kan välja att organisera en gemensam krisorganisation eller två separata organisationer för att hantera sina uppgifter som rör räddningstjänst samtidigt som länsstyrelsen utför sina uppgifter inom det geografiska områdesansvaret.

¹⁸ Se bl.a. 4 kap. 10 § *lag (2003:778) om skydd mot olyckor* och 4 kap. 15–33 §§ *förordning (2003:789) om skydd mot olyckor*.

4.4 Samordna och inrikta den regionala hanteringen

Länsstyrelsen ska:

- Verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas under en kris (4 § förordning 2017:870).
- Verka för att under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter (6 § förordning 2015:1052).

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Se till att aktörernas åtgärder vid en samhällsstörning samordnas utifrån en gemensam inriktning och helhetssyn.
- Utifrån händelsen och de behov som uppstår anpassa gemensamma arbetsformer för en effektiv hantering.
- Hålla samman arbetet med gemensam analys, gemensamma överenskommelser, gemensam hantering och informationssamordning.

Länsstyrelsens roll är att hålla samman det gemensamma arbetet på regional nivå. En central del i hanteringen är att tillsammans organisera arbetet så att överenskommelser om gemensam inriktning kan nås på ett bra sätt. I situationer där länsstyrelsen behöver samverka mer aktivt med andra aktörer kan också gemensamma funktioner etableras. Det kan till exempel handla om att bemanna gemensamma analysfunktioner, lednings- och samverkansfunktioner eller en gemensam kommunikationsfunktion som ett presscenter. Beteckningar för olika gemensamma funktioner skiljer sig mellan länen. Enligt de gemensamma grunderna kallas den funktion där överenskommelser nås för inriktnings- och samordningsfunktion (ISF).¹⁹ Länsstyrelsen ska ha förmåga att ta på sig värdskapet för en regional ISF.²⁰

Den funktion som stödjer arbetet inom ISF kallas för ISF-stöd. Länsstyrelsens krisorganisation utgör ofta kärnan i ISF-stödet. Vid behov tillförs lämplig kompetens från andra berörda aktörer. ISF-stödet ska kunna bistå med information, kunskap, analys, expertis eller på annat lämpligt sätt stödja arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning. Ett viktigt underlag som stödet bör ta fram är samlade lägesbilder samt förslag till regional gemensam inriktning, mål, prioriterade åtgärder och huvudbudskap.²¹

För att bedriva gemensamt arbete finns det etablerade arbetsätt som bygger på gemensamma grunder. Helhetsmetoden är ett arbetsätt för att identifiera och prioritera åtgärder och resurser utifrån en helhetssyn. En övergripande bild av arbetsättet visas i figur 3. I det gemensamma arbetet med hantering av en händelse är samverkansmöten och samlad lägesbild viktiga verktyg. Samordning av kommunikationsarbetet vid en händelse är en av länsstyrelsens större uppgifter och en integrerad del i den gemensamma hanteringen.

¹⁹ Inriktnings- och samordningsfunktion beskrivs närmare i *Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar*, MSB1031 (2017), avsnitt 3.

²⁰ Värdskap för en inriktnings- och samordningsfunktion beskrivs närmare i *Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar*, MSB1031 (2017), avsnitt 5.

²¹ Stöd till inriktnings- och samordningsfunktion beskrivs närmare i *Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar*, MSB1031 (2017), avsnitt 4



Figur 3: Helhetsmetoden i Kalmar läns tappning

Vid mer omfattande behov av samverkan kan fysisk samlokalisering bli aktuell. Ett annat alternativ för att åstadkomma effektiv informationsdelning och samverkan är att utväxla samverkanspersoner mellan olika organisationer vid hantering av händelser. Den övergripande rollen för en samverkansperson är att företräda sin hemmaorganisation och agera som en förlängd arm in i organisationen den verkar i. En samverkansperson förutsätts ha god kunskap om den egna aktören och om andra aktörers ansvar, mandat och roller.

4.4.1 Genomföra regionala samverkansmöten

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Bedöma behovet av regional samverkan i samband med en händelse. Anpassa hur ofta samverkan ska ske och vilka aktörer som ska delta utifrån händelsen.
- Anpassa hur samverkan ska ske beroende på de tekniska verktyg som finns tillgängliga och vilken information som behöver delas mellan aktörer.
- Göra kallelser och resultat av samverkan tillgängliga för att berörda aktörer ska kunna ta del av informationen.
- Ta initiativ till, bjuda in till och stå som värd för möten som syftar till att aktörerna inom länet ska komma överens om en gemensam inriktning vid hantering av händelse.

Vid en händelse samverkar aktörerna i länet för att enas om hur samhällets behov av hjälp kan hanteras utifrån helhetens bästa. Många gånger sker det enkelt direkt mellan ett fåtal berörda aktörer. Men när det finns behov att samla ett flertal aktörer kring en fråga håller länsstyrelsen regionala samverkansmöten. Beroende på i vilken fas hanteringen befinner sig och vilken roll aktörerna som just då deltar har, kommer mötena att ha olika fokus och upplägg.

Det finns olika syften med samverkansmöten. Vid inledningen av en händelse är informationsdelning ofta ett centralt inslag som grund för eget arbete med behov och resurser hos respektive aktör. Även arbete med att bygga upp en gemensam lägesbild över händelsen är angeläget att få igång tidigt.

Exempel på vad som kan hanteras vid ett samverkansmöte:

- Beskrivning av den inträffade händelsen och läget i stort.
- Läget hos den egna aktören.
- Tillgängliga resurser, både personal och materiel, att exempelvis låna ut.
- Behov av hjälp hos den egna aktören, både personal och resurser.
- Behov av samordning med andra aktörer.
- Behov av samordnade åtgärder.
- Behov av samordnade kommunikationsåtgärder inklusive gemensamma budskap.

Efterhand som läget klarnar kan arbete med gemensam inriktning och samordning ta vid. I detta fall kan mötet benämnas ISF-möte. Inriktningen bör innehålla mål, prioriterade åtgärder och samordnat huvudbudskap. Inför sådana möten bör länsstyrelsen sprida den samlade lägesbilden och ett förslag till inriktning till berörda aktörer. Förslaget till inriktning bör tas fram gemensamt av aktörerna.

För att uppnå inriktning och samordning krävs att flera aktörer har läget klart för sig, har bemannat samverkansmötet med rätt kompetens och mandat och har hunnit göra egna analyser och egen inriktning i den egna organisationen. Om det finns behov av att resonera djupare kring en speciell fråga kan fördjupande möten också hållas, exempelvis för att gemensamt reda ut en logistisk fråga eller analysera ett problemområde.

Kriskommunikationsfrågor ingår alltid som en del i ett samverkansmöte men det är också en av de frågor som ofta behöver koordineras mer i detalj genom separata möten eller forum.²²

Vid hantering av en händelse behöver bland annat tidpunkter för samverkanskonferenser i närliggande län anpassas för att kunna involvera berörda myndigheter. Vid en större händelse där flera län eller flera sektorer i Sverige är påverkade kan MSB kalla till nationella samverkanskonferenser som då behöver synkroniseras med de regionala. Det är mycket viktigt att samordnande aktörer tillsammans skapar ett tempo mellan olika samhällsnivåer och sektorer så att inriktning och samordning skapas i hela krishanteringssystemet.

Vid större eller mer komplexa händelser kan samverkansmöten förberedas genom möten med en mindre krets av berörda för att analysera vilka övergripande frågor som behöver hanteras och sortera ansvarsfördelningen mellan den nationella och den regionala nivån. Vid en händelse som berör mer än ett län kan en länsstyrelse eller MSB kalla berörda länsstyrelser till ett sådant möte. På motsvarande sätt kan länsstyrelsen kalla kommunerna som geografiskt områdesansvariga på lokal nivå att klargöra ansvarsfördelningen för olika frågor och vilka samverkansforum som ska användas i den fortsatta hanteringen. Resultatet från ett sådant möte kan vara en matris över de geografiskt områdesansvariga aktörernas ansvar i relation till varandra.

Samverkansmöten med flera aktörer kan genomföras via telefonkonferens, videokonferens eller Rakel. Länsstyrelsen skickar vanligen ut kallelse, minnesanteckningar och lägesbilder till

²² För mer handfasta råd om genomförande av och deltagande i samverkanskonferenser, se *Samverkanskonferenser: råd och rekommendationer till dig som leder eller deltar i samverkanskonferenser*, MSB589 (2013)

i förväg sammanställda sändlistor via e-post och i WIS.²³ Valet av verktyg för samverkan beror på vilka verktyg berörda aktörer har tillgång till och behovet av säkerhetsskydd. För att hantera information med sekretess använder länsstyrelserna verktyg som är godkända för säker hantering.²⁴ Länsstyrelsen förfogar över ledningsplatser som kan användas i de fall aktörer behöver samlokalisera för att hantera en samhällsstörning.

4.4.2 Ta fram och tillhandahålla regional lägesbild

Länsstyrelsen ska enligt 4 § förordning 2017:870:

- Ansvara för att en regional lägesbild sammanställs vid krissituationer.

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Snabbt kunna begära in lägesrapporter från länets aktörer vid samhällsstörningar.
- Sammanställa, bearbeta och visualisera en samlad regional lägesbild.
- Sprida och göra den regionala lägesbilden tillgänglig för aktörer lokalt, regionalt och nationellt.

En lägesbild ska ge en överblick över en händelse eller förlopp och kunna spridas till många för att berörda aktörer ska ha en gemensam utgångspunkt när de tolkar situationen. För att kunna göra en samlad regional lägesbild behöver länsstyrelsen samla in uppgifter från aktörer i länet. Det görs genom att länsstyrelsen begär in lägesrapportering från de aktörer i länet som är inblandade i händelsen. Denna begäran kan göras genom WIS eller genom att använda e-post. Vid snabba händelseförlopp eller vid elavbrott eller andra störningar kan informationen samlas in på andra sätt, till exempel muntligt vid fysiska samverkansmöten eller genom direkta kontakter med de aktörer som behöver nås. Det finns olika typer av lägesbilder, dels aktörsspecifika lägesbilder som varje aktör i en händelse upprättar och dels samlade lägesbilder som består av ett urval av information från flera aktörsspecifika lägesbilder.²⁵

Länsstyrelsen har som geografiskt områdesansvarig i uppgift att sammanställa och sprida den samlade lägesbilden för länet. På motsvarande sätt ansvarar kommunen för lokal lägesbild och MSB för nationell lägesbild. Det förekommer också att andra nationella myndigheter sammanställer lägesbilder för en viss samhällsfunktion och då begär in lägesbild från länsstyrelserna. Länsstyrelsen har som myndighet med särskilt ansvar för krisberedskapen ett ansvar att hålla regeringen informerad om bland annat tillståndet, händelseutvecklingen och åtgärder vid inträffade händelser. Länsstyrelsen ska lämna information som behövs för samlade lägesbilder efter förfrågan från Regeringskansliet eller MSB. Länsstyrelsen använder då den regionala samlade lägesbilden som underlag för sin rapportering till nationell nivå. Om händelsen har påverkan utanför det egna länet kan länsstyrelsen behöva samla in

²³ MSB har tagit fram *Nationella riktlinjer för samverkan och informationsdelning i WIS*, MSB1146 (2017) för enklare, effektivare och säkrare informationsdelning.

²⁴ MSB tillhandahåller ett antal verktyg för samverkan som bygger på elektroniska kommunikationer. Stöd för val av vilka verktyg bland dessa som är lämpliga i aktörgemensam samverkan utifrån aspekterna robusthet och sekretess finns i *Vägledning för säker och robust samverkan*, MSB1285 (2018). Se även *Det nya totalförsvaret – En hjälp på vägen! Riskreducerande åtgärder för lokal avsedd för delgivning av hemliga uppgifter* MSB1310 (2018) för stöd i arbetet med arbetet att anpassa lokaler avsedda för delgivning av hemliga uppgifter.

²⁵ För en utförligare genomgång av generiskt arbete med lägesbilder, se även *Lägesbilder - Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*, MSB770 (2016).

lägesrapporteringar från aktörer utanför det egna länet. Här använder länsstyrelserna varandra som en första kontaktyta för att hitta fram till rätt aktör.

De flesta län använder en lägesbildsmall som är känd hos länets aktörer och som kan användas för de flesta typer av händelser. I WIS finns verktyg för direkt inrapportering till en lägesbild med funktioner för sammanställning som underlättar för den som ska analysera och göra ett urval av vad som ska tas med i en samlad lägesbild. Utifrån den sammanställning som gjorts i WIS kan information därifrån lyftas in i en av länets i förväg utformade mallar. Det kan lägesbilden även spridas till de aktörer som inte har tillgång till WIS.

Oavsett mallens utformning följer lägesbildrapporteringen strukturen i de gemensamma grunderna, det vill säga med rubrikerna händelsebeskrivning, konsekvenser, åtgärder och resurser, det kommunikativa läget samt deltagande aktörer. Även om länets aktörer i förväg har enats om en viss mall är det viktigt med förståelse för att lägesrapporteringen behöver anpassas till den enskilda händelsen, tempot i hanteringen och behovet av specifik information.

Lägesrapporteringen ska göras till en viss tidpunkt enligt den som meddelas i samband med att begäran skickas ut. Tidsfristen att svara kan variera allt från ett fåtal timmar till flera dagar beroende på händelsens karaktär. Den som rapporterar behöver ofta i sin tur samla in information inom den egna aktören, exempelvis inom olika förvaltningar i en kommun. Att sammanställa den samlade lägesbilden hos länsstyrelsen tar också tid. Det kan vara stora mängder information som ska analyseras. Därför behöver tidpunkten för inrapportering ligga så att alla aktörer ska få rimlig tid att rapportera in och så att länsstyrelsen hinner bearbeta och sammanställa.

När alla aktörer rapporterat läget gör länsstyrelsen ett urval ur den information som inkommit och sammanställer det i en regional samlad lägesbild som ofta redovisas på kommande samverkansmöte. Urvalet görs i syfte att skapa en helhetsförståelse hos aktörerna och för att underlätta arbetet med aktörsgemensam inriktning och samordning.

Olika händelser kräver olika typer av lägesbilder. En vanlig form är den så kallade ”fyrfältaren” med rubrikerna fakta, antagande, gemensam inriktning och samordnade budskap (se Figur 4 nedan). Förutom att visualisera lägesbilden kan modellen även användas som ett analysstöd. Modellen sorterar händelsens konsekvenser, åtgärder, resurser och kommunikativa perspektiv i fakta och antaganden. Utifrån detta lyfts de största utmaningarna i samhället fram, och gemensamma mål, åtgärder och huvudbudskap formuleras för att möta dessa.

en samhällsstörning. Förtroendet stärks även av att visa att länets aktörer arbetar gemensamt för att hantera störningen. Om förtroendet sviktar ökar risken för att människor inte följer myndigheternas rekommendationer och då inte förstår eller litar på myndigheternas agerande.

Tidig reaktion i inledningen av en händelse kan innebära att länsstyrelsen snabbt bekräftar att något hänt, att länsstyrelsen har börjat arbeta med händelsen och att länsstyrelsen återkommer med mer information så snart det finns mer att berätta om. Information om kontaktvägar till länsstyrelsen och vem som är talesperson bör ingå i den tidiga informationen. Den information som länsstyrelsen går ut med måste alltid vara bekräftad.

Allt kommunikationsarbete vid en samhällsstörning ska utgå från en lägesbild av det kommunikativa perspektivet som sammanfattar bland annat hur händelsen beskrivs och uppfattas av omvärlden, identifierade kommunikationsbehov och behov av samverkan om kommunikation.²⁶

Varje aktör har samma ansvar för att informera under en samhällsstörning som under normala förhållanden. Länsstyrelsen tar aldrig över aktörernas ansvar men har ett särskilt ansvar för att ta initiativ till, stödja och underlätta samordningen av information och kriskommunikation.

När centrala myndigheter ansvarar för delar av hanteringen bör kommunikationen även samordnas mellan länets aktörer och de centrala myndigheterna. Länsstyrelsen ska i dessa lägen vara en länk mellan den regionala och den nationella nivån. Om en central myndighet har representation på regional nivå samverkar länsstyrelsen med den regionala nivån.

MSB ansvarar för att initiera och stödja kommunikationssamordningen mellan olika centrala myndigheter. Länsstyrelsen kan lyfta behov av en sådan samordning utifrån ett regionalt perspektiv, men det är alltså inte länsstyrelsens uppgift att samordna de centrala myndigheternas kriskommunikation vid en händelse.

I de lägen där länsstyrelsen har ett direkt ansvar för hanteringen av hela eller delar av en händelse, och då inte enbart ett geografiskt områdesansvar, har länsstyrelsen också ansvar för att kommunicera aktuellt läge och vidtagna åtgärder till allmänhet och medier. Det kan till exempel gälla vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning eller då länsstyrelsen tar över ansvar för kommunal räddningstjänst.

Utöver informationen till allmänhet och media är det angeläget att varje aktör som är inblandad i hanteringen av en händelse löpande informerar de egna medarbetarna om läget och vad aktörerna gör för att hantera händelsen. De egna medarbetarna är viktiga förmedlare av information till sina personliga nätverk, både privata och yrkesmässiga.

Länsstyrelsens samverkan om kriskommunikation under en samhällsstörning handlar om att tillsammans med länets aktörer:

- Identifiera berörda aktörer och tydliggöra deras informationsansvar.
- Identifiera och prioritera behovsgrupper.
- Identifiera och hantera kommunikationsfrågor som ingen aktör har tagit ansvar för.
- Dela aktörers kommunikativa lägesbilder med varandra.

²⁶ För en mer utförlig beskrivning av kriskommunikation vid hantering av samhällsstörningar, se *Kriskommunikation för ökad effekt vid hantering av samhällsstörningar: en vägledning om att integrera kommunikation i samverkan och ledning*, MSB1266 (2018).

- Analysera behov av kommunikationssamverkan och gemensamma kommunikationsinsatser.
- Skapa en regional lägesbild ur ett kommunikativt perspektiv.
- Ta fram gemensamma budskap som kan förmedlas av ansvariga aktörer.
- Löpande kommunicera berörda organisationers genomförda och planerade kommunikationsinsatser.
- Samordna berörda organisationers kommunikationsinsatser.
- Vid behov genomföra gemensamma insatser, till exempel presskonferenser.

Vid en samhällsstörning använder länsstyrelsen alla tillgängliga kanaler för att nå målgrupperna så effektivt som möjligt. Vissa typer av samhällsstörningar, till exempel elavbrott, kan påverka möjligheten att nå ut. Alternativa kanaler ska vara förberedda för att kunna hantera sådana situationer.

Vid en händelse ska ansvariga aktörer hjälpas åt att identifiera grupper med särskilda behov, till exempel språk eller funktionsnedsättning. Det är viktigt att länsstyrelsen försäkras om att även dessa grupper nås av informationen.

4.5 Hantera förstärkningsresurser och internationellt stöd

Länsstyrelsen ska enligt 6 § förordning 2015:1052:

- Efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Sammanställa behov av resurser för hantering av en händelse som påverkar länet.
- Förmedla behov av resurser till nationell nivå om länets egna resurser inte räcker till.
- Underlätta för länets aktörer att ta emot och nyttja de resurser som ställs till länets förfogande.

Länsstyrelsen kan efter regeringsbeslut få i uppdrag att prioritera och inrikta statliga och internationella resurser. I de fall då flera aktörer i länet efterfrågar förstärkningsresurser samtidigt kan resurserna behöva inriktas och samordnas inom länet. Vid förfrågan om internationellt stöd är det den aktör som begärt hjälpen som också ansvarar för att hantera den.

MSB kan bistå med världlandsstöd vid mottagande av internationellt stöd. Världlandsstöd innebär allt som behöver förberedas för att inkommande hjälp från andra länder ska kunna användas så snabbt, effektivt och ändamålsenligt som möjligt. Den regionala delaktigheten är betydelsefull för att mottagningen av resurserna ska fungera. Länsstyrelsen roll är både att stödja MSB:s organisation för mottagning av utländskt stöd och samtidigt se till att inriktning och samordning med berörda kommer till stånd.

Vid en samhällsstörning omfördelas i första hand befintliga resurser inom länet. Om lokala och regionala resurser inte räcker till för att hantera en samhällsstörning har MSB nationella förstärkningsresurser inom ett antal områden. Länsstyrelsen tar kontakt med MSB:s TiB för att anmäla de behov som finns. För att underlätta samordning och prioritering bör länsstyrelsen samordna länets behov och ta på sig rollen som kontaktyta mellan MSB och behövande aktörer. Detta är extra viktig om samhällsstörningen påverkar flera kommuner eller sträcker sig över mer än ett län. På samma sätt samordnar länsstyrelsen begäran av

förstärkningsresurser från andra regionala eller nationella aktörer som exempelvis Försvarsmakten.

Länsstyrelsen kan också ta på sig en roll i samordning av frivilligresurser inför och under en samhällsstörning. Om frivilliga används i större omfattning bör det finnas en utpekad funktion i den organisation som hanterar händelsen för att samordna frivilliginsatserna.²⁷

4.6 Återställa och lära

Länsstyrelsen ska enligt 4 § förordning 2017:870:

- Verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas efter en kris.

Länsstyrelsen bör i sitt geografiska områdesansvar på regional nivå:

- Arbeta för att det återställningsarbete som länets aktörer genomför sker samordnat utifrån en gemensam inriktning.
- Tillsammans med berörda aktörer utvärdera den gemensamma hanteringen av en samhällsstörning.
- Ta in slutsatser och erfarenheter från inträffade samhällsstörningar i det gemensamma förebyggande och förberedande arbetet i länet.

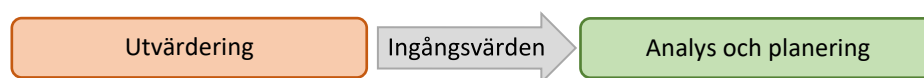
Länsstyrelsen har ett ansvar att även *efter* en samhällsstörning verka för samordning och inriktning av åtgärder som behöver vidtas. Åtgärderna efter en samhällsstörning delas här in i att återställa och lära. Länsstyrelsens roll i det återställande arbetet handlar om att inrikta och samordna de åtgärder som behövs för att aktörerna ska återgå från tillfälliga lösningar till normala förhållanden. Det återställande arbetet kan se mycket olika ut beroende på vad för samhällsstörning som inträffat. Det kan exempelvis handla om att aktörer behöver fortsätta driva provisoriska organisationer och strukturer under en längre tid efter den mest akuta fasen. Det kan även handla om att hantera och återställa skadad och förlorad materiel eller fastigheter, försäkringshantering och att hantera andra långsiktiga konsekvenser som följer av händelsen. Arbetet med att återställa bör påbörjas så snart det är möjligt efter att den akuta fasen av samhällsstörningen har hanterats.

Länsstyrelsen bör verka för att det återställningsarbete som aktörer genomför sker samordnat och med en gemensam inriktning. Vid behov kan en aktörsgemensam plan för återställningsarbetet tas fram. Om återställningsarbetet är omfattande kan en särskild organisation för att samordna åtgärder och kommunikationsinsatser behöva upprättas.

Länsstyrelsen bör även verka för att inträffade samhällsstörningar utvärderas. Utvärdering är en granskning som syftar till att lära och utveckla genom att belysa styrkor och brister i hanteringen. Genom utvärderingen ska det gå att dra slutsatser om vad som behöver förändras, utvecklas eller bibehållas. Målet är att i slutändan minska risken för att samhällsstörningen inträffar igen och för att hanteringen av en framtida samhällsstörning ska hanteras på ett bra sätt.

²⁷ Länsstyrelserna arbetar på olika sätt med frågan om frivilligresurser. I villkoren för det fyraåriga sammanhållna 2:4-projekt som länsstyrelserna ansöker om hos MSB ingår för perioden 2019–2022 en uppgift om att se över behovet av frivilligresurser inom länet.

Ansvar för erfarenhetshandlingen efter inträffade händelser innebär att se till att den gemensamma handlingen av en samhällsstörning utvärderas och att erfarenheter och lärdomar omhändertas i verksamhetsplanering och åtgärdsplanering i den gemensamma samverkansstrukturen i länet (enligt figur 5). Det är viktigt att se utvärdering som en naturlig del av handlingen av en samhällsstörning och att genomföra utvärderingar på ett systematiskt sätt. Det kan därför vara bra att innan en samhällsstörning uppstår ta fram rutiner för utvärdering, både internt på länsstyrelsen och aktörsgemensamt i länet.



Figur 5: Erfarenhetsåterföring genom att utvärdering av inträffade händelser ger ingångsvärden till analys och planering inom det förebyggande och förberedande arbetet.

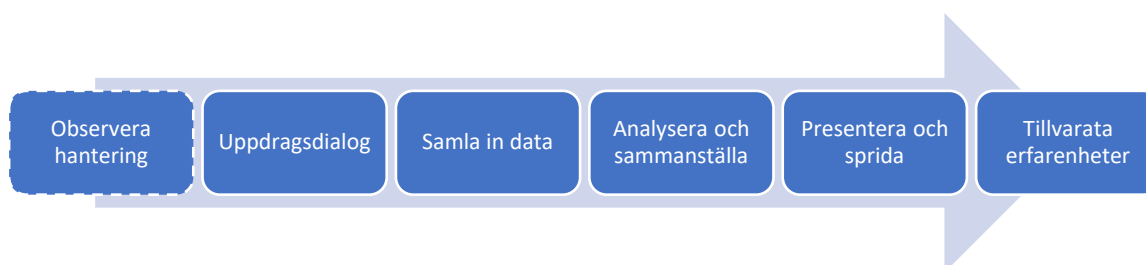
Beroende på hur allvarlig en samhällsstörning har varit bör det övervägas vilken nivå som ska vara beställare av utvärderingen eftersom det kan avgöra tyngden i utvärderingen. En utvärdering ska vara oberoende och ge en objektiv bild av vad som inträffat och genomförts. Samtidigt behövs kunskap om organisationsstrukturer och arbetssätt. Det är därför viktigt att överväga om utvärderingen ska genomföras av en intern eller extern utvärderare, eller båda.

För länsstyrelsens del kan det bli aktuellt att samordna, genomföra eller delta i olika typer av utvärderingar:

- Aktörsgemensam utvärdering – Utvärdering av den samlade förmågan och den samverkan som skett för att hantera en samhällsstörning.
- Aktörsspecifik utvärdering – Utvärdering som respektive aktör genomför.
- Länsstyrelsegemensam utvärdering – Utvärdering som fokuserar på den samverkan och de åtgärder som vidtagits mellan berörda länsstyrelser.

Den sistnämnda utvärderingen ersätter inte de andra två utvärderingarna. Vid länsstyrelsegemensamma utvärderingar kan lokala utvärderare på respektive länsstyrelse arbeta tillsammans under en utpekad utvärderingsledare för den länsstyrelsegemensamma utvärderingen.

Beroende på hur omfattande samhällsstörningen har varit behöver arbetet med utvärderingen anpassas. Figur 6 nedan visar utvärderingsprocessen i sex steg som alla kan vara olika komplicerade beroende på vilken händelse det är som ska utvärderas. En mindre händelse kan gå snabbt att utvärdera medan utvärderingen av en större samhällsstörning med omfattande material att gå igenom och analysera kan ta månader.



Figur 6: Utvärderingsprocessen i sex steg.

1. Observera hantering. Ibland kan det finnas möjlighet att redan under hanteringen av en samhällsstörning påbörja utvärderingsarbetet. Exempelvis kan en observatör ha till uppgift att observera och dokumentera händelseutvecklingen och ageranden, men utan att störa själva hanteringen av samhällsstörningen.

2. Uppdragsdialog. Det är önskvärt att det redan från början finns en idé om vad en utvärdering ska användas till och på vilket sätt den efterföljande erfarenhetsåterföringen ska ske. Att redan i förväg ha framtagna rutiner för detta, både internt hos respektive aktör och aktörsgemensamt, bidrar till ett snabbare och smidigare utvärderingsarbete. Det är viktigt att tänka igenom och identifiera vad det är som ska utvärderas och vilka frågor som ska ställas. Frågorna utgår från den inriktning som givits av beställaren. Det är också viktigt att bedöma hur mycket resurser som krävs för att genomföra utvärderingen. Beroende på omfattningen av utvärderingen, överväg att tillsätta en arbetsgrupp för att hantera utvärderingen.

3. Samla in data. Det är viktigt att ta tillvara på information från de som var med och hanterade samhällsstörningen. Datainsamlingen kan bestå av en mängd typer av material, så som texter, mediaupptagningar, intervjuer och återkopplingsmöten där inblandande kan diskutera intryck och upplevelser.

4. Analysera och sammanställa. Efter en händelse kan det finnas ett omfattande material som behöver omhändertas. Materialet behöver först sorteras och systematiseras på ett överskådligt sätt. Därefter kan arbetet med att omhänderta de frågor som ska besvaras i utvärderingen ta vid. Sammanställningen av slutsatserna och lärdomarna kan ske på olika sätt, men bör minst bestå av en utvärderingsrapport.

5. Presentera och sprida. Den primära målgruppen för en intern utvärdering kan vara den egna länsstyrelsen, likväl som att den aktörsgemensamma utvärderingen primärt vänder sig till de aktuella aktörerna. Men även andra aktörer kan ha nytta av de slutsatser och lärdomar som har dragits. Därför är det bra att fundera över på vilket sätt och till vilka aktörer som erfarenheterna kan spridas.

6. Tillvarata lärdomar. Det sista steget är att tillvarata utvärderingens slutsatser och resultat i exempelvis risk- och sårbarhetsanalyser, verksamhetsplanering och annan gemensam planering för det förebyggande och förberedande arbetet.

4.7 Regionala åtgärder under höjd beredskap

Länsstyrelsen ska enligt 6 § förordning 2017:870:

- Som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.

I rollen som högsta civila totalförsvarsmyndighet ska länsstyrelsen särskilt:

- Samordna de civila försvarsåtgärderna.
- Verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning.
- I samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas.
- Verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Samtidigt som att denna vägledning utarbetas pågår ett intensivt arbete med återupptagen totalförvarsplanering och en uppbyggnad av ett modernt civilt försvar. Detta arbete pågår såväl hos landets länsstyrelser som hos andra aktörer i samhället. I de flesta fall saknas dock ännu fastställda arbetssätt för de specifika uppgifter som ska hanteras under höjd beredskap. Den beskrivning som kan göras i detta avsnitt blir därför mycket övergripande. Efterhand som arbetssätt, rutiner och hantering av länsstyrelsernas uppgifter under höjd beredskap etableras bör de inarbetas i denna vägledning.

Länsstyrelsens roll som högsta civila totalförvarsmyndighet under höjd beredskap motsvarar i hög grad länsstyrelsens roll i relation till samhällsstörningar i fredstid. De strukturer och verktyg som länsstyrelsen använder i fredstid utgör även grunden för länsstyrelsens arbete under höjd beredskap. Dessa behöver självklart anpassas och kompletteras utifrån de ändrade förutsättningar och prioriteringar som råder under höjd beredskap. (Se även avsnitt 2.3 och 3.5 för exempel på strukturer för regional samverkan inom totalförsvaret respektive regionala förberedelser inom totalförsvaret.)

Länsstyrelsens mandat i förhållande till andra aktörers verksamhet förstärks något under höjd beredskap jämfört med under fredstida samhällsstörningar. Länsstyrelsens uppgift att under höjd beredskap samordna de civila försvarsåtgärderna i länet är starkare än länsstyrelsens motsvarande uppgift att i fredstid verka för samordning och gemensam inriktning.

Till detta kommer ett antal mandat som följer av bestämmelserna i ett antal av de så kallade beredskapslagarna som kan tillämpas under höjd beredskap. Dessa mandat följer inte av rollen som högsta civila totalförvarsmyndighet men ger länsstyrelsen möjligheter att fatta beslut i ett antal viktiga frågor som rör det civila försvaret i länet, till exempel om utrymning, förfogande av uttagen egendom samt om undanförsel och förstöring.

5 Förkortningar och begrepp

Förkortning, begrepp	Förklaring
Aktör	Formell organisation, antingen offentlig, privat eller ideell, eller ett spontant socialt nätverk, som har betydelse för hanteringen av samhällsstörningar (enligt Gemensamma grunder)
Anslag 2:4 Krisberedskap	Varje år ger regeringen MSB i uppdrag att fördela medel genom anslag 2:4 Krisberedskap för att förstärka samhällets krisberedskap och försvarsförmåga. Anslaget ska användas till åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och dess konsekvenser. Länsstyrelserna kan ansöka om medel bland annat för stöd till och samordning av kommuner, landsting och andra lokala och regionala aktörer.
Bevakningsansvariga myndigheter	Myndigheter som enligt <i>förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap</i> har ett utvidgat ansvar att vidta de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap.
Inriktning	Orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Inriktning är en effekt hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. Varje aktör har alltid en egen inriktning. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning (enligt Gemensamma grunder)
Krissituation	Situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller situationer där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå och situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer (enligt 8 §, 2015:1052)
Ledning	Funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan grundas i mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund) (enligt Gemensamma grunder)
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Samhällsstörningar	Företeelser och händelser som hotar eller ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället (enligt Gemensamma grunder)

Samordning	Anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning handlar om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra där det går. Samordning är en effekt hos de resurser som hanterar samhällsstörningar (enligt Gemensamma grunder)
Samverkan	En funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser (enligt Gemensamma grunder)
SOGO	Samverkansområde Geografiskt områdesansvar. Samverkansområde är ett forum för att samordna och planera åtgärder för stärkt förmåga vid kriser och höjd beredskap. I ett samverkansområde ingår ett antal bevakningsansvariga myndigheter samt ytterligare aktörer med viktiga roller.
TiB	Tjänsteman i Beredskap. Funktion/person med uppgift dygnet runt kunna initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser.
WIS	Webbaserat informationssystem som drivs av MSB och ger aktörer möjlighet att dela information före, under och efter samhällsstörningar.