



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Rapport

Redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor

Slutredovisning av regeringsuppdrag
(Ju2021/04162)

**Redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot
jordskred och andra naturolyckor. Slutredovisning av regeringsuppdrag**

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: Enheten för arbete med naturolyckor och beslutsstödsystem (RO-NB)

Publ nr: MSB2171 - februari 2023
ISBN: 978-91-7927-363-7

Sammanfattning

I regleringsbrevet för 2022 fick Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) uppdraget att lämna en redovisning av användningen av anslaget 2:2 *Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor*. I uppdraget står det att: *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska lämna en redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor. Myndigheten ska fortsatt utveckla användningen av anslaget och redovisa en inriktning för hanteringen av anslaget. Redovisningen ska också innehålla förslag på hur bidragets resultat kan mätas genom resultatindikatorer på kort och på längre sikt. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 1 mars 2023. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska även lämna förslag på författningsreglering av anslaget, denna del av uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2022. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska i genomförandet av uppdragets båda delar samverka med Statens geotekniska institut och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. Samtidigt höjdes det årliga anslaget 2022 från ca 25 till drygt 500 mnkr.*

Ett förslag till författningsreglering redovisades den 31 mars 2022 och *Förordning (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor* trädde i kraft den 15 september 2022. Förordningen innehåller bestämmelser om statsbidrag till kommuner för kostnader för förebyggande åtgärder mot naturolyckor och sätter ramarna för bidragets hantering. Bidraget omfattar fysiska åtgärder som vidtas på förhand för att förebygga eller minska risken för naturolyckor, och avser olyckor som beror på naturhändelser i form av översvämning, ras, skred eller erosion.

Statsbidrag som lämnas med stöd av förordningen ska syfta till att

1. värna människors liv och hälsa samt hindra skador på egendom och miljö,
2. upprätthålla samhällsviktig verksamhet, eller
3. anpassa samhället till de effekter som följer av ett förändrat klimat.

Redan under första året med höjt anslag sökte fler kommuner bidrag för åtgärder än tidigare och till en totalt avsevärt högre kostnad än tidigare år. Trots att bidraget rör komplexa fysiska åtgärder samt att projekt kan löpa över flera år har kommunerna redan under 2022 kunnat få bidrag om drygt 230 mnkr från anslaget. Dessutom har drygt 4,3 mnkr betalats ut från anslaget till länsstyrelserna för deras arbete enligt översvämningförordningen.

MSB fortsätter utveckla användningen av anslaget dels genom att ta fram underlag för kommunens förebyggande arbete med klimatanpassning och dels genom riktade kommunikationsinsatser för att nå ut till kommuner med information om statsbidraget och vidtagna åtgärder. MSB har också utvecklat samverkan med Statens geotekniska institut (SGI), Sveriges geologiska undersökningar (SGU) och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) som ska lämna stöd till MSB:s handläggning. Antalet ansökningstillfällen för kommunerna är från 2023 två i stället för ett och MSB har lanserat en ny e-tjänst som stödjer kommunerna att ansöka samt underlättar MSB:s hantering.

Utifrån gällande lagar och den nya förordningen samt andra styrande instrument har MSB vidareutvecklat inriktningen för hanteringen av bidraget. Inriktningen betonar att bidraget ska lämnas till åtgärder som uppfyller bidragets krav och syfte, som är planerade och prioriterade och samtidigt kostnadseffektiva och samhällsnyttiga. Bidraget ska också hanteras på ett transparent, effektivt och rättssäkert sätt.

Denna redovisning innehåller förslag till resultatindikatorer som omfattar beviljade ansökningar och vilka kommuner och riskområden de finansierade åtgärderna gäller. Statsbidragets effekter på kort och lång sikt kommer att följas upp med både kvantitativa och kvalitativa mått.

Av redovisningen framgår också att det krävs vissa andra förutsättningar för att statsbidraget på sikt ska kunna ge tydlig effekt. Ett antal frågor, exempelvis kring kommunala befogenheter och likställighetsprincipen, kräver vidareutredning genom ett myndighetsuppdrag eller särskild utredning. Dessa frågor ligger utanför MSB:s ansvarsområde.

Det finns också behov av att expertmyndigheter, inom sina ansvarsområden för klimatanpassning informerar kommunerna om möjligheter till finansiering och genomförande av förebyggande klimatanpassningsåtgärder.

I dagsläget ser inte MSB behov av eller möjlighet att utvidga statsbidraget i sin nuvarande form till att omfatta ytterligare naturolyckstyper. Så småningom kan det dock finnas behov av att se över eller rationalisera bidragssystemet för att uppnå bättre effektivitet i klimatanpassningsarbetet. MSB vill också peka på att det kan uppstå behov av omfattande och dyra åtgärder som inte ryms inom statsbidragets nuvarande anslagsnivå.

Innehåll

1	UPPDRAGET OCH REDOVISNINGEN	6
1.1	Uppdraget	6
1.2	Genomförande av uppdraget	6
2	ANVÄNDNINGEN AV ANSLAGET 2:2	7
2.1	Historisk användning	7
2.2	Användning 2022	9
2.3	Framtida användning.....	10
3	FÖRSLAG TILL FÖRFATTNINGSREGLERING	12
3.1	Förslag lämnades mars 2022	12
3.2	Regeringen tog beslut om en ny förordning augusti 2022	12
3.3	Reglering av statsbidraget.....	13
4	FORTSATT UTVECKLING AV ANVÄNDNINGEN AV ANSLAGET	15
4.1	Användning av anslaget	15
4.2	Effektiv riskhantering leder till effektiva åtgärder	15
4.3	Kommunikation riktad till kommuner	19
4.4	En enkel, transparent och tydlig process.....	20
4.5	Översvämningsförordningen inleder sin 3:e cykel	21
5	EN INRIKTNING FÖR HANTERINGEN AV ANSLAGET	22
5.1	Hanteringen av anslaget styrs av flera instrument	22
5.2	Riksrevisionens granskning av statens insatser.....	24
5.3	MSB:s inriktning för hanteringen av anslaget.....	25
5.4	Inriktningen kan tillämpas redan under 2023	27
6	FÖRSLAG TILL HUR BIDRAGETS RESULTAT KAN MÄTAS.....	28
6.1	Vad ska mätas och hur kan det mätas?	28
6.2	Statsbidragets effekter på kort och lång sikt.....	29
6.3	Förslag till resultatindikatorer.....	29
6.4	Uppföljning och rapportering.....	30
7	FORTSATT ARBETE OCH REKOMMENDATIONER	31
	BILAGA A: FÖRORDNINGEN.....	33

1 Uppdraget och redovisningen

1.1 Uppdraget

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska lämna en redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor. Myndigheten ska fortsatt utveckla användningen av anslaget och redovisa en inriktning för hanteringen av anslaget. Redovisningen ska också innehålla förslag på hur bidragets resultat kan mätas genom resultatindikatorer på kort och på längre sikt. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 1 mars 2023. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska även lämna förslag på författningsreglering av anslaget, denna del av uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2022. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska i genomförandet av uppdragets båda delar samverka med Statens geotekniska institut och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

1.2 Genomförande av uppdraget

MSB fick uppdraget den 16 december 2021 i samband med regleringsbrevet för budgetåret 2022. En styrgrupp för uppdraget med representanter från MSB, SGI och SMHI bildades januari 2022, vilka beslutade om en projektplan. Uppdraget har sedan genomförts av en arbetsgrupp bestående av enhetschefer och handläggare från dessa tre myndigheter samt jurister från MSB och SGI.

Viktigt för uppdraget har varit att förankra förslaget hos berörda myndigheter. Att hanteringen av bidraget ska likna hantering av jämförbara bidrag hos andra myndigheter har också eftersträvat.

Under uppdraget har följande arbete genomförts:

- analys av tidigare utredningar och rapporter
- avstämningsmöten med SMHI, SGI, SGU och SKR
- avstämning med den myndighetsgemensamma arbetsgruppen naturolyckor
- möten med Havs - och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket angående motsvarande bidragssystem
- möte med Naturvårdsverket angående naturbaserade lösningar
- möte med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) angående det Norska bidragssystemet
- workshop om statsbidraget med handläggare hos MSB, SGI och SMHI
- workshop om indikatorer med representanter från MSB, SGI och SMHI
- MSB har parallellt bidragit med underlag till Riksrevisionens granskning av statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön.

2 Användningen av anslaget 2:2

" Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska lämna en redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor."

2.1 Historisk användning

2.1.1 Ett stöd för utsatta kommuner

Kommuner har kunnat söka statsbidrag till förebyggande åtgärder mot ras, skred och översvämning från anslag 2:2 sedan 1986.

Särskilda medel om 25 mnkr om året avsattes 1986 för förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor enligt förslag från räddningstjänstkommitten, som tillsattes 1979 efter Tuveskredet 1977 där nio personer omkom. Samtidigt beslutades att staten skulle svara för att genomföra översiktliga undersökningar med anledning av risker för naturolycka. På det sättet skulle staten mer påtagligt kunna stödja de mest utsatta kommunerna i deras verksamhet att förebygga allvarliga naturolyckor. Statens insatser genom det extra skatteutjämningsbidraget skulle ses långsiktigt. (Prop.1985/86:150). Statens utredningar av risker för naturolyckor finansieras i dag via utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, anslag 1:10 klimatanpassning, ap.1 Klimatanpassning - del till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för karteringar, konsekvensbedömningar och riskhanteringsplaner avseende klimatrelaterade översvämningar, ras, skred, värmeböljor och skogsbränder.

Bidrag via anslag 2:2 har lämnats för fysiska åtgärder som skyddar befintlig bebyggelse mot översvämning, ras och skred. Kommuner har kunnat söka bidrag för genomförda, planerade och pågående åtgärder. Sista ansökningsdatum har fram till 2023 varit den 1 augusti varje år.

Från regleringsbrevet för 2010 framgick det att del av anslaget också skulle bekosta länsstyrelsernas arbete enligt förordning (2009:956) om översvämningsrisker. Samtidigt sänktes bidraget till kommunerna från 80 procent till 60 procent av åtgärdens bidragsberättigade kostnad. Det tillkom även ett tillägg om att åtgärderna skulle anpassas till ett förändrat klimat. Under 2010 fick maximalt 11,5 mnkr rekvideras av länsstyrelserna, åren 2011-2016 maximalt 6,5 mnkr och åren därefter maximalt 5,5 mnkr. Under 2011-2012 skulle anslaget också bekosta ett särskilt uppdrag

Anslaget höjdes vid några tillfällen under 2000-talet, men år 2021 var det tillbaka på en nivå på 25 mnkr. Det innebar i reella termer en avsevärd minskning jämfört

med det ursprungliga beloppet från 1986 då det under 2021 även skulle räcka till annat än bidrag till kommunerna.

2018 beslutade regeringen om en ny förordning om bidrag för skredsäkring vid Göta älv och en ändring i SGI:s instruktion. Sedan 2020 har SGI haft ett särskilt anslag under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård som gäller *Åtgärder för ras- och skredsäkring längs Göta älv*. Anslagsposten får användas dels för verksamheten vid delegationen för Göta älv, och dels för utbetalning av bidrag för planering och genomförande av åtgärder som minskar sannolikheten för ras och skred. Det innebär att det idag finns två snarlika, men ändå skilda bidragssystem. MSB hanterar alltså bidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor (ras, skred, översvämning och erosion) i hela landet utom just för ras och skred utmed Göta älv.

Räddningsverket hanterade anslaget fram till år 2009 då myndigheten upphörde och MSB bildades och fick ansvar för statsbidraget och ansökningsprocessen. Användningen av bidraget har alltjämt styrts genom Räddningsverkets och senare MSB:s regleringsbrev kompletterat med interna riktlinjer och bedömningskriterier.

Från 2023 regleras bidraget i regleringsbrevet enligt följande villkor:

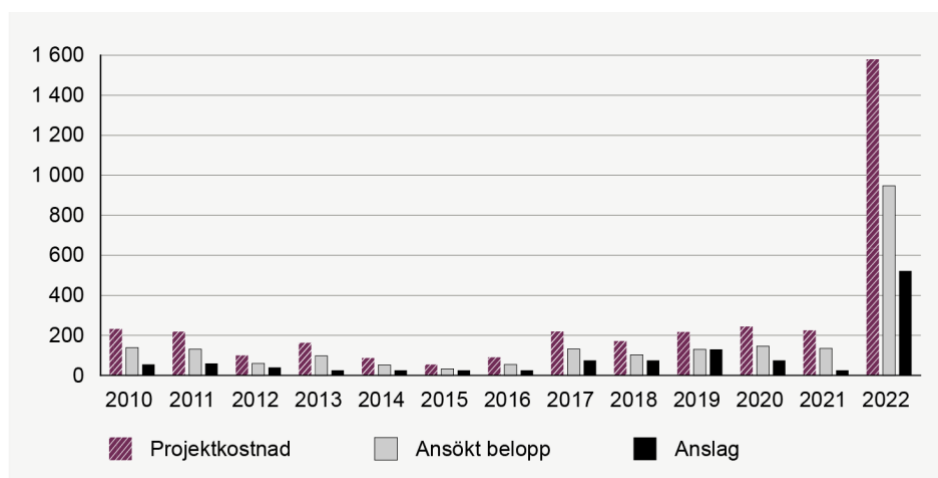
Villkor för anslag 2:2

ap.2 Förebygg. åtgärd. - del till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

1. Anslagsposten får användas för utbetalning av statsbidrag enligt förordningen (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor.
2. Av anslagsposten får högst 5 500 000 kronor användas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för bekostande av uppgifter som enligt förordningen (2009:956) om översvämningrisker ankommer på länsstyrelser. Medel från anslaget får utbetalas enligt myndighetens hänvisningar till länsstyrelserna.

2.1.2 Statsbidrag efterfrågas

Figur 1. Statsbidrag: Projektkostnader, ansökningsbelopp och anslaget 2010–2022 (miljoner kronor).



Anslaget låg i många år på en nivå om 25 mnkr per år, men har varierat under senare år. Mellan 2010 till 2012 låg anslaget på olika nivåer mellan 40 och 60 mnkr. Därefter minskade det igen till 25 mnkr under 2013-16. Anslaget höjdes till nästan 75 mnkr mellan åren 2017-20, med undantaget 2019 då vid halvårsskiftet höjdes anslaget ytterligare till 130 mnkr. 2021 minskade anslaget återigen till knappt 25 mnkr. Möjligheterna att bevilja bidrag under 2021 var således mycket begränsade då medlen var upplåsta av tidigare åtaganden.

Det sammanlagda ansökningsbeloppet (projektkostnad och ansökt belopp) har varierat över tid men har alltid överstigit det tillgängliga anslaget. Mellan åren 2010 och 2022 har totalt 820 mnkr betalats ut i bidrag till 58 kommuner. Exempel på projekt som har finansierats är översvämningskyddet i Vellinge, Kristianstad, Arvika och Mölndal samt skredsäkringsåtgärder i Göteborg, Partille, Åre och Vilhelmina. Sedan 2010 har 83 procent av bidraget fördelats till åtgärder för att förebygga översvämnings och återstående 17 procent har gått till åtgärder för att förebygga ras, skred och erosion.

2.2 Användning 2022

2.2.1 Antalet ansökningar har ökat markant

Budgetår 2022 ökades anslaget till 516,85 mnkr jämfört med 24,85 mnkr året innan. MSB genomförde i början av året en omfattande informationsinsats till kommunerna via länsstyrelsernas klimatanpassningsnätverk med syfte att förmedla information om ansökningsprocessen och det utökade anslaget. Under året utvecklade MSB en e-tjänst för ansökningarna som driftsattes 1 juni 2022. Ungefär hälften av årets ansökningar lämnades in via e-tjänsten.

Antalet ansökningar ökade från åtta kommuner som sökte bidrag för nio projekt år 2021 till 24 kommuner som sökte bidrag för 36 projekt år 2022.

2.2.2 Ansökningar till ett värde av 3,25 mdkr

För 2022 gällde sex ansökningar ras och skred och 27 projekt översvämning. Tre projekt innefattade kombinerade åtgärder mot ras, skred och översvämning. Nio av översvämningensprojekten gällde förebyggande åtgärder mot skyfall vilket är en ökning mot tidigare år. Tre av ras- och skredprojekten gällde även åtgärder mot erosion. Den totala projektkostnaden för ansökningar 2022 var 1,58 mdkr. Ett av de 36 projekten, Kajpromenad med översvämningsskydd i Uddevalla kommun, med en beräknad projektkostnad på 1,07 mdkr stod för merparten av årets total.

Då det tar tid att få en ansökan färdig för beslut kommer de flesta av 2022 års ansökningar tidigast kunna beviljas bidrag under 2023. 2022 års kraftigt höjda anslag har huvudsakligen gått till ansökningar som lämnats in under tidigare år och som det först 2022 har funnits medel för eller först då varit klara för beslut. Vid beviljande av bidrag för projekt som pågår i flera år kan maximalt 50 procent av bidraget beviljas som förskott vid uppstarten. Under 2022 har 231,2 mnkr betalats ut till kommuner som statsbidrag och 4,3 mnkr till länsstyrelserna för kostnader enligt översvämningförfordningen.

MSB hade vid utgången av 2022 60 innevarande ansökningar. Av dessa är sju beviljade och har fått förskott. Det innebär att MSB har ett kvarstående åtagande om 164 mkr för dem som betalas ut när slutredovisning har godkänts. Sammanlagt omfattar ansökningarna en total projektkostnad av 3,25 mdkr¹. Det ger möjligheten för MSB att lämna statsbidrag för upp till 1,95 mdkr under kommande år.

2.3 Framtida användning

2.3.1 Kommunens arbete med klimatanpassning kräver långsiktighet

Variationen av nivån på anslaget har historiskt gjort det svårt att ha en långsiktig inriktning för användning av bidraget, både för MSB och för kommunerna. För MSB är det en utmaning att långsiktigt planera beslut och utbetalningar då anslaget varierat och besked lämnats på årsbasis. För kommuner innebär det osäkerheter om det kommer finnas medel att tillgå.

Det har varit en utmaning under 2022 att få kommuner att öka takten i sina klimatanpassningsåtgärder och att söka bidrag för att nyttja det höjda anslaget då det i princip inte fanns medel att söka året innan. Det är dessutom vanligt att ansökningar finansieras med medel från kommande budgetår och inte året då ansökan lämnas in.

¹ För några ansökningar saknas fullständiga kostnadsberäkningar. Beloppet kan förändras under handläggningen.

Det är troligt att söktrycket för statsbidraget kommer att öka i framtiden i samband med att kommunernas klimatanpassningsarbete tar fart. För att ge en stabil grund för kommunernas arbete samt trovärdighet i bidragssystemet behöver anslaget ligga kvar på en hög nivå och långsiktighet och kontinuitet eftersträvas.

2.3.2 Stora projekt kan pågå i flera år

Hälften av bidraget kan betalas ut i samband med att beslutet fattats och återstående del när åtgärden har genomförts och slutredovisats till MSB. För vissa beviljade ansökningar om mer omfattande åtgärder på större belopp behöver utbetalningar göras över flera år för att få anslaget att räcka till. MSB kan således behöva ingå omfattande åtaganden för pågående projekt som kommer färdigställas flera år i framtid. För att kunna bevilja ett antal större projekt under samma period krävs ett bemyndigande som motsvarar behoven.

2.3.3 Framtida användning styrs av kommunernas arbete med klimatanpassning

Statsbidraget är till för kommuner. Kommunerna har kommit olika långt i sitt arbete med klimatanpassning, och förutsättningar för att planera, prioritera och vidta åtgärder mot naturolyckor varierar. Många kommuner har identifierat behov av olika åtgärder men ha svårt att förverkliga dem. Svårigheterna med att implementera åtgärder i kommunerna kan bland annat bero på otillräcklig tillgång till information och anpassade planeringsunderlag, osäkerheter kring finansiering, bristande samordning samt otydligheter vad gäller ansvarsfrågor. Kommunerna upplever även brister kopplade till prioriteringar och resurstilldelning (både personellt och finansiellt).² Framtida användning av anslaget är starkt beroende av att kommuner ges goda förutsättningar för att bedriva sitt arbete med klimatanpassning.

² Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning 2022

3 Förslag till författningsreglering

" Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska även lämna förslag på författningsreglering av anslaget, denna del av uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2022."

3.1 Förslag lämnades mars 2022

Som ett första steg i regeringsuppdraget skulle MSB lämna ett förslag på författningsreglering av anslaget. Ett förslag till författningsreglering lämnades till regeringen 31 mars 2022.

Förslaget utgick från ursprunglig och befintlig reglering av statsbidraget samt upparbetade handläggningsrutiner och praxis. Tidigare utredningar och rapporter utgjorde också bra källor till information och förslag.

Förslaget togs fram tillsammans med Statens geotekniska institut (SGI) och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). Avstämning skedde också med bl.a. Sveriges geologiska undersökning (SGU), Naturvårdsverket, Delegationen för Göta Älv och Sveriges kommuner och regioner (SKR).

MSB:s förslag redovisas i sin helhet i rapporten *"Redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor. Del 1 – förslag på författningsreglering"*.

3.2 Regeringen tog beslut om en ny förordning augusti 2022

Den 25 augusti 2022 beslutade regeringen om en ny förordning om bidrag för förebyggande åtgärder mot naturolyckor. Den började gälla från och med 15 september 2022 och följer i stora drag det förslag som MSB lämnade in.

Några huvudpunkter i den nya förordningen är att:

- syftet med statsbidraget tydliggjorts
- processen för bidragsansökan har klargjorts
- begreppet "förebyggande åtgärder" förklaras
- bidraget utvidgades till att omfatta åtgärder mot erosion
- bidraget ska minska risken för naturolyckor i befintlig bebyggelse
- bidraget kan ges för upp till 60 procent av åtgärdens kostnad³
- ramar för samverkan mellan myndigheter tydliggjorts.

³ I MSB:s delredovisning som lämnade mars 2022 föreslogs en nivå på 80 procent

Förordning (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor finns bifogad som bilaga A till denna rapport.

3.3 Reglering av statsbidraget

Den nya förordningen innebär att statsbidraget styrs och regleras på ett tydligare sätt än tidigare. Förordningen sätter ramarna både för MSB:s hantering, men också kommunens användning av bidraget för förebyggande åtgärder mot naturolyckor samt för SGI, SMHI och SGU:s stöd till MSB i handläggningen. Där regleras att MSB, innan ett beslut om bidrag fattas, vid behov ska inhämta yttranden från SGI, SGU och SMHI. Medel från anslag 2:2 har omfördelats till dessa myndigheters förvaltningsanslag för detta stöd till MSB i syfte att kunna upprätthålla expertkompetens och att kunna prioritera dessa ärenden.

Förordningen i sig utgör ett stöd och vägledning för kommuner som vill vidta åtgärder. Med hjälp av nya rutiner, digitala processer, samt erfarenhets- och kunskapsdelning kan den ge betydande effekt. Förordningen ger en förutsägbarhet och långsiktighet för kommuner, men storleken och nivån på bidraget är också en grundläggande förutsättning. Kommunens klimatanpassningsarbete styrs dessutom av flera drivkrafter.

3.3.1 Riksrevisionen rekommenderar tydligare styrning

Riksrevisionen har under 2022 granskat statens insatser för att stödja kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön⁴. Riksrevisionen anser att regeringens styrning av statsbidraget inte har varit tydlig och att regeringen bör se till att statsbidraget för naturolyckor går till de nationellt mest angelägna projekten. Riksrevisionen skriver också att regeringen inte heller har tagit ställning till om statsbidragets övergripande syfte är att ge incitament till kommuner att genomföra åtgärder, eller enbart att kompensera kommuner. Riksrevisionen rekommenderar att MSB bör ta fram transparenta kriterier för att bedöma vilka åtgärder för förebyggande av naturolyckor som är mest angelägna och därmed bör prioriteras vid beslut om bidrag.

Riksrevisionen bedömer att den nya förordningen gjort ansökningsprocessen och urvalskriterierna för beviljande av bidrag samt prioriteringsförfarandet mer transparent.

3.3.2 Kommuner vill ha tydligare vägledning

I samband med statsbidragsärenden har några kommuner lyft frågor om genomförande av åtgärder och regelverket kring ekonomiskt stöd och bidrag. Likställighetsprincipen, stöd till enskilda näringsidkare, möjligheter att vidta åtgärder på annans mark, ansvarsfördelning mellan kommunen och kommunala bolag, skadeståndsansvar vid utförande och ansvar för underhåll över tid är några av frågorna som har lyfts.

⁴ Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön (RIR 2022:29)

MSB ser ett behov av att sammanställa juridisk information för att ge tydligare vägledning till kommuner som vill vidta klimatanpassningsåtgärder, men också som ett stöd i myndigheternas handläggning av ärenden. För att förtydliga statsbidragets tillämpningsområden, samt möjligheterna att kombinera statsbidraget med övriga finansiella mekanismer, kan det även finnas behov av att se över andra lagar som t.ex. Kommunallagen eller Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Flera av de ovanstående frågorna är av en karaktär som kräver vidare utredning genom ett myndighetsuppdrag eller särskild utredning.

3.3.3 MSB har möjligheten att meddela föreskrifter

Den nya förordningen om statsbidrag ger MSB möjlighet att meddela föreskrifter vad gäller ansökans innehåll, uppföljning och utvärdering, samt verkställigheten av förordningen. MSB och de medverkande myndigheter behöver samla erfarenheter om tillämpningen av förordningen och handläggningen av statsbidraget för att kunna avgöra om föreskrifter behövs, och vad de i så fall skulle innehålla. Inga föreskrifter tas därför fram i nuläget men MSB kommer bevaka frågan och under 2023 återigen ta ställning till behovet av föreskrifter.

4 Fortsatt utveckling av användningen av anslaget

" Myndigheten ska fortsatt utveckla användningen av anslaget ..."

4.1 Användning av anslaget

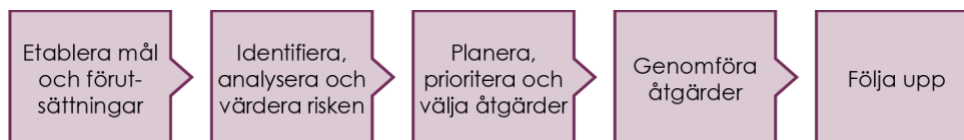
Staten stödjer kommuners klimatanpassning och förebyggande arbete i flera led. Anslaget 2:2 används primärt för finansiering av kommunens förebyggande åtgärder, men också för länsstyrelsernas arbete med översvämningsförordningen som bl.a. innebär kartläggning av risker för omfattande översvämnningar och dess konsekvenser, samt planering och prioritering av åtgärder i områden med betydande översvämningsrisk.

Användningen av anslaget hänger på:

- effektiva riskhanteringsprocesser som identifierar och prioriterar förebyggande åtgärder som kommuner kan genomföra
- kännedom om bidraget hos kommuner
- en ansöknings- och beslutsprocess som är enkel, transparent och tydlig för kommuner
- länsstyrelsernas arbete med översvämningsförordningen.

4.2 Effektiv riskhantering leder till effektiva åtgärder

Figur 2. Riskhanteringsprocessen.



En effektiv riskhanteringsprocess är grundläggande för kommunernas arbete med förebyggande åtgärder. Genom att identifiera hot och risker får samhällets olika aktörer kännedom om vilka naturolyckor som kan inträffa och möjligheter att förebygga dem. På nationell nivå har MSB tillsammans med flera andra statliga myndigheter ansvar för att ta fram nationella riskanalyser, karteringar, vägledning och annat beslutsunderlag. En viktig förutsättning är att kommunerna har förmåga och kapacitet att driva klimatanpassningsarbete, samt tillräckligt stöd från statliga myndigheter. Kommuner tillsammans med andra aktörer ansvarar för planering och prioritering av åtgärder inom sina geografiska ansvarsområden. Dessa åtgärder kan sedan genomföras och finansieras med stöd av statsbidraget.

4.2.1 Myndigheterna tar fram övergripande karteringar

MSB stödjer kommuner och länsstyrelser i deras arbete med att identifiera risker för naturolyckor genom att identifiera och kartlägga områden med översvämningsrisk och ras- och skredrisk. SGI, SGU, SMHI och länsstyrelserna tillhandhåller också kartunderlag för naturolyckstyperna översvämning, ras, skred och erosion. Underlagen i form av beräkningar, kartor, utbredningsskikt, sektioner osv. utgör ett viktigt stöd och första steg i kommunens arbete med klimatanpassning, riskhantering och samhällsplanering.

Framtagande av nationellt underlag är resurskrävande och behöver prioriteras utifrån den övergripande nationella riskbilden samt de medel som myndigheterna har att tillgå. Det innebär att det saknas karteringar för delar av landet vilket Riksrevisionen också påtalar i sin granskning.

MSB stödjer sedan 1986 kommuner och länsstyrelser med översiktliga kartläggningar av markens stabilitet i bebyggda områden där det finns förutsättningar för jordrörelser. Syftet är att identifiera bebyggda områden som översiktligt inte kan klassas som stabila. Avsikten är att kommunen själv ska kunna gå vidare och utföra detaljerade och eller fördjupade utredningar i utpekade områden. Dessa karteringar finansieras via anslag 1:10 klimatanpassning som fördelas via SMHIs regleringsbrev.

MSB har sedan 1998 också haft i uppdrag att genomföra översiktliga översvämningskarteringar av landets sjöar och vattendrag. Ett 70-tal vattendrag har karterats och sedan 2012 har löpande uppdateringar med bättre höjddata och klimatanpassade flöden genomförts.

För de 25 områden som är identifierade enligt översvämningsförordningen tar MSB tillsammans med länsstyrelserna även fram hot-och riskkartor. Kartunderlag finns för både översvämning från vattendrag och havet. En ny cykel av översvämningsförordningen påbörjades 2022 och karteringarna och modeller kommer att uppdateras. Karteringarna finns samlade i MSB:s översvämningsportal.

Sedan 2009 har även SGI tilldelats statliga medel för bland annat skredriskkarteringar, metodutveckling och nyttiggörande av material från karteringarna. Under 2013 gjorde SGI en prioritering av de vattendrag i Sverige som då rekommenderades för skredriskkartering⁵. Skredriskkarteringar har hittills utförts för Göta älv, Norsälven, Säveån och Ångermanälven. SGU och SGI har också tagit fram kartunderlag som rör stranderosion. Kartunderlag om ras, skred och erosion visas i en webbaserad kartvisningstjänst och beskrivs i en vägledning och tillhörande produktblad.⁶

I juni 2019 gav regeringen MSB och SGI i uppdrag att identifiera särskilda riskområden för ras, skred, erosion och översvämning i Sverige som är

⁵ Skredrisker i ett förändrat klimat - prioritering för kartering, SGI, SGI Publikation 47 Linköping 2019

⁶ <https://sgi.se/sv/samhallsplanering--sakerhet/planeringsunderlag/kartunderlag-om-ras-skred-och-erosion/>

klimatrelaterade. Tio särskilda riskområden med komplexa klimatrelaterade hot identifierades och även översiktliga risker för landets kommuner sammanställdes.

MSB har ett pågående regeringsuppdrag att utveckla en standardiserad metod för skyfallskartering i tätorter. Projektet ska resultera i ett nationellt gemensamt kunskapsunderlag som kan användas för att förebygga risker för översvämningar som kan uppstå i samband med skyfall. Uppdraget ska rapporteras i december 2023.

4.2.2 Kommunerna planerar för klimatrelaterade risker

Kommuners uppgifter inom den fredstida krisberedskapen består bland annat av att sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) och fastställa planer för hur de ska hantera extraordinära händelser. Klimatrelaterade risker och nya risker orsakade av klimatomställningen ingår i risk- och sårbarhetsanalyser enligt Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och i kommunala handlingsprogram enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Kommunens analyser och planer kan användas som underlag för identifiering av förebyggande åtgärder mot naturolyckor. Nästa rapportering av kommunens risk- och sårbarhetsanalyser sker 2023.

I översiktsplanen ska kommunen redogöra för sin syn på klimatrelaterade risker i den byggda miljön och hur dessa risker kan minska eller upphöra. Om befintlig bebyggelse riskerar att översvämmas eller om det finns risk för ras, skred eller erosion kan kommunen ta ställning till och identifiera och prioritera skyddsåtgärder. När kommunen antagit översiktsplanen fortsätter arbetet med att budgetera för och genomföra de åtgärder som har redovisats. Kommunfullmäktige ska anta en planeringsstrategi som tar ställning till översiktsplanens aktualitet senast 24 månader efter ett ordinarie val, dvs. senast 2024.

I de riskhanteringsplaner som länsstyrelserna tar fram enligt översvänningsförordningen fastställs också åtgärder som behöver vidtas för att minska konsekvenserna av en översvämning.

Några kommuner tar också fram klimat- och sårbarhetsanalyser. SMHI har tagit fram en lathund för klimatanpassning som ger stöd till kommuner som vill arbeta med klimatanpassning⁷.

Kommunerna har kommit olika långt och behöver olika typer av stöd i sitt riskhanterings- och klimatanpassningsarbete⁸. Många kommuner och i viss utsträckning även länsstyrelser saknar exempelvis tillräcklig geoteknisk och geologisk kompetens och är i behov av kunskapshöjande insatser.⁹ Kunskap om gällande regelverk och tillståndskrav kan också förbättras.

⁷ <https://www.smhi.se/lathund-for-klimatanpassning>

⁸ Kommunernas arbete med klimatanpassning 2019 – Analys av statusrapportering till SMHI, 2020

⁹ Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön RiR 2022:29

MSB vill betona vikten av att sektorsmyndigheter och länsstyrelserna, tillsammans med kommunerna, verkar för att förebyggande åtgärder mot naturolyckor identifieras och tas fram i gällande processer. Väl genomarbetade förslag till förebyggande åtgärder underlättar hanteringen och användningen av statsbidraget avsevärt.

4.2.3 Kommunerna tar fram åtgärder

En ansökan om statsbidrag förutsätter att kommunen har analyserat risken för en naturolycka, kommit fram till val av förebyggande åtgärd och har för avsikt att genomföra den.

Många kommuner har vidtagit åtgärder de senaste åren men ändå upplevs det osäkerheter hos kommuner kring ansvar, skyldigheter och finansiering¹⁰. Missuppfattningar uppstår också om vilka åtgärder som omfattas av statsbidraget.

Riksrevisionens granskning identifierar två större hinder för kommuner att ansöka om bidraget: dels att kommuner är osäkra på om de får genomföra åtgärder på privat mark, dels att de har bristande resurser för att finansiera de 40 procent av åtgärdskostnaden som bidraget inte täcker. Medfinansieringsnivån utgör en svår tröskel för kommuner med mindre ekonomiskt utrymme.

Kunskap om vilka åtgärder som kan vidtas inom dagens regelverk samt vilka åtgärder som omfattas av statsbidraget kan förbättras. Det finns möjligheter idag för kommuner, i egen regi eller tillsammans med privata fastighetsägare, att vidta åtgärder med stöd av plan- och bygglagen, miljöbalken eller anläggningslagen. Möjligheter till medfinansiering finns också.

MSB kommer under 2023 förtydliga informationen om vilka åtgärder och utredningar som omfattas av statsbidraget, exempelvis att åtgärder mot erosion, åtgärder mot skyfall samt naturbaserade lösningar kan omfattas av statsbidraget.

Det finns behov av att övriga expertmyndigheter, inom sina ansvarsområden för klimatanpassning, också sprider information om möjligheter till finansiering och genomförande av förebyggande klimatanpassningsåtgärder.

4.2.4 Vägen fram till färdig åtgärd tar tid

För att en ansökan ska vara färdig för beslut krävs att tillhörande utredningar har genomförts enligt gällande regelverk och att alla tillstånd för att genomföra åtgärden är klara. Antal beviljade ansökningar är dels beroende av att kommunerna lämnar in fullständiga ansökningar, och dels att de åtgärder som söks för uppfyller förutsättningarna för bidraget. Dessutom behöver åtgärderna vara tillräckligt utredda för att MSB ska kunna fatta ett beslut redan samma år.

I många fall behöver MSB begära in kompletteringar till ansökan eller tillstånd inväntas. Ansökningsprocessen tar därför tid och en ansökan får normalt beslut tidigast året efter att den inkommit till MSB.

¹⁰ Första rapporten från nationella expertrådet för klimatanpassning, februari 2022

Figur 3. Ansökningsprocessen.



4.3 Kommunikation riktad till kommuner

En förutsättning för att anslaget ska gå till angelägna åtgärder är att samtliga kommuner känner till bidraget och förstår vad de kan söka bidrag för. I och med den stora ökningen av anslaget för 2022 har MSB spridit information om bidraget i många olika kanaler.

4.3.1 Fler informationsstillfällen och en uppdaterad webbsida

MSB har under 2022 närvarat på ett tiotal kommunträffar arrangerade av länsstyrelsernas klimatanpassningssamordnare eller motsvarande. Under 2023 kommer MSB fortsätta med detta arbete, inte minst för att kommunicera de nya förutsättningar som den nya förordningen innebär. Kommunikationsinsatser kommer bland annat riktas mot kommuner med särskilda risker för naturolyckor och de kommuner som hitintills inte tagit del av bidraget.

MSB har också uppdaterat sin vägledning och information om statsbidrag som finns på myndighetens webbsida. Ytterligare information kommer publiceras på webben framöver, exempelvis förtydligande om vilka utredningar som kan vara bidragsberättigade. Under 2023 planerar MSB också att ta fram en film om statsbidraget för att nå ut med information ännu bredare.

4.3.2 En webbkarta för att dela erfarenheter

För att sprida information om de åtgärder som har genomförts med hjälp av statsbidraget genom åren har MSB påbörjat framtagandet av en karttjänst som ska publiceras på myndighetens webbsida. Här kan de som planerar att utföra förebyggande åtgärder och ansöka om bidrag hitta exempel, inspiration och kontaktvägar till de kommuner som tidigare vidtagit åtgärder och erhållit bidrag. I karttjänsten kommer det bl.a. finnas uppgifter om vilken typ av risk som identifierats, vilken åtgärd som genomförts, vad åtgärden skyddar, vad åtgärden

kostat och hur finansieringen fördelats. Här ska även finnas information om projektets genomförande och tidplan. Initialt ska webbkartan fyllas på med information om åtgärder som har fått bidrag de senaste åren. MSB planerar sedan att fortsätta fylla på med nya och äldre åtgärder efterhand.

4.4 En enkel, transparent och tydlig process

4.4.1 Antalet ansökningstillfällen utökas

MSB har 2023 utökat antalet ansökningstillfällen från ett till två tillfällen per år, 9 januari – 1 mars och 1 juni – 1 september. Fler tillfällen kommer innebära ett jämnare ärendeflöde, men också att kommunerna inte behöver vänta så länge innan nästa ansökningstillfälle. Denna mer regelbundna hantering av ärenden förutsätter i sin tur en jämn, långsiktig och förutsägbar nivå på anslaget.

4.4.2 En ny e-tjänst har lanserats

För att underlätta för kommunerna i ansökningsförfarandet och för att effektivisera handläggningen av ansökningarna hos MSB har en e-tjänst tagits fram. E-tjänsten möjliggör ett digitalt flöde där ansökningarna automatiskt läses in i MSB:s ärendehanteringssystem.

I e-tjänsten finns kontroller av den information som skickas in, så att ansökningarna har en god kvalitet när de inkommer till myndigheten. Viss information är obligatorisk. I och med att ansökningarna kommer in i ett strukturerat format möjliggör det även en fortsatt digital hantering av dem, till exempel handläggning, att göra olika typer av sammanställningar och presentationer av data eller att ta fram statistik. För kommunerna blir det tydligare vilken information som efterfrågas och de får också hjälp med att fylla i sina ansökningar korrekt i och med att det finns olika typer av kontroller inbyggda i e-tjänsten.

Under 2023 kommer MSB även att ta fram en e-tjänst för kommunernas slutredovisning. Även denna e-tjänst kommer att underlätta arbetet både för kommunerna och för handläggarna på MSB, genom tydligare struktur av de underlag som ska lämnas in samt möjlighet till uttag av statistik etcetera.

4.4.3 Handläggningsrutiner utvecklas

Under de åren som bidraget har funnits har flera rutiner utvecklats för att skapa likformighet i handläggning av bidragsärenden. En styrande princip är exempelvis att om åtgärden kräver tillstånd fattar MSB beslut först när tillstånd har meddelats. MSB har under 2022 sett över sina handläggningsrutiner utifrån den nya förordningen. Även de medverkande myndigheterna har fått utökade medel från anslag 2:2 för att ge stöd till MSB i sitt uppdrag. Det krävs långsiktig och stabil finansiering för att kunna bygga upp expertis och säkerställa resurser med nödvändig kompetens. MSB kommer tillsammans med SGI, SGU och SMHI fortsätta att utveckla samverkan och handläggningsrutiner framöver. Viktigt för

bidragshanteringen är att myndigheternas roller är tydliga och att ansvar vad gäller kommunernas bidragsansökan gentemot myndigheters övriga uppdrag inom vägledning, tillsyn eller konsultverksamhet blir tydliga.

4.4.4 Andra åtgärder kräver annat stöd

I dagsläget ser inte MSB behov av eller möjlighet att utvidga statsbidraget i sin nuvarande form till att omfatta flera naturolyckstyper t.ex. skogsbrand eller värmebölja. Bedömningen är att dessa åtgärder och övriga klimatanpassningsåtgärder i nuläget tjänas bättre av andra typer av stöd än statsbidraget.¹¹ Så småningom kan det dock finnas behov av att se över eller rationalisera bidragssystemet för att uppnå bättre effektivitet i klimatanpassningssystemet. MSB vill också peka på att det kan uppstå behov av omfattande och dyra åtgärder som inte ryms inom statsbidragets nuvarande anslagsnivå.

4.5 Översvämningförordningen inleder sin 3:e cykel

Anslag 2:2 används också för att täcka länsstyrelsernas kostnader för uppgifter enligt översvämningförordningen. Av regleringsbrevet framgår maxbelopp om 5,5 mnkr för åren 2017-2023. Arbetet sker i cykler om sex år där varje cykel består av tre steg. Första cykeln utfördes mellan åren 2010-2015. Under 2022 påbörjades arbetet med cykel tre. Länsstyrelsernas kostnader har som tidigare nämnts varierat under åren.

Det är möjligt att en annan fördelning av anslaget mellan länsstyrelserna kan uppstå som följd av den pågående översynen av områden med betydande översvämningrisk. I översynen ingår att beakta risken för översvämning från skyfall som kan innebära en revidering av antalet områden, eller dess geografiska omfattning. Det finns behov av att se över anslaget senare under cykel 3 då den verksamhet som länsstyrelserna bedriver i samband med framtagande av hot- och riskkartor samt riskhanteringsplaner intensifieras.

¹¹ Se Redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor Del 1 – förslag på författningsreglering, MSB 2022

5 En inriktning för hanteringen av anslaget

" ... och redovisa en inriktning för hanteringen av anslaget."

5.1 Hanteringen av anslaget styrs av flera instrument

5.1.1 Den statliga värdegrunden gäller

MSB och samtliga medverkande myndigheter följer den statliga värdegrundens sex principer som är hämtade från grundlagar, lagar och förordningar. De sex principerna är demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service.

Myndigheternas hantering av anslaget och bedömning av ansökningar ska vara saklig och opartisk. Beslut som fattas och de förebyggande åtgärderna som vidtas ska ha stöd i lagar och förordningar. Myndigheterna ska ge ett gott bemötande, vara tillgängliga och på ett effektivt sätt ge kommuner service. Effektivitet handlar om att hushålla med statens medel, men även om att handlägga ärenden snabbt, enkelt och med tillräcklig kvalitet.

Utifrån dessa principer har MSB som mål att ge kommunerna ett tydligt och väl avvägt stöd som prioriterar de mest kostnadseffektiva och samhällsnyttiga förebyggande åtgärderna mot naturolyckor.

5.1.2 Förordningen är styrande

Förordningen (2022:1396) förtydligar att bidraget syftar till att värna människors liv, hindra skador på egendom och miljön, upprätthålla samhällsviktig verksamhet, och anpassa Sverige till ett förändrat klimat (se 4 §). Formuleringen speglar regeringens mål för krisberedskap och stämmer överens med lagen om skydd mot olyckor (2003:778) samt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544).

Ett statsbidrag får ges till en eller flera kommuner gemensamt (se 3 §).

Statsbidrag lämnas, om det finns medel, för kostnader för förebyggande åtgärder som utförs eller avses bli utförda för att minska sannolikheten för eller konsekvenserna av naturolyckor i befintlig bebyggelse (se 5 §).

Vid fördelningen av bidrag ska den eller de åtgärder prioriteras som bedöms ha bäst förutsättningar att på ett varaktigt sätt uppfylla syftet med stödet (se. 13 §)

5.1.3 Propositionen är en viktig utgångspunkt

Propositionen 1985/86:150 har varit vägledande vad gäller anslaget inriktning. Här framgår det att bidraget är ett extra skatteutjämningsbidrag som ska riktas till platser i landet med högriskområden samt att kommuner ska göra riskvärderingar och prioritera åtgärder.

”Statens insatser genom det extra skatteutjämningsbidraget skall ses långsiktigt. Förebyggandet av jordskred och andra naturolyckor är naturligtvis också något som måste ske på längre sikt. Mot bakgrund härav vill jag framhålla betydelsen av att åtgärder, som kan motivera att extra skatteutjämningsbidrag lämnas, vidtas först på de platser i landet som utgör verkliga högriskområden.”

”En kommuns intresse av att vidta förebyggande åtgärder kan vara olika stort för olika delar av kommunen och detta oavsett de egentliga riskerna. Sålunda kan kommunen vara mer intresserad av att vidta förebyggande åtgärder i ett område med befintlig bebyggelse som expanderar än att vidta åtgärder i ett äldre område med befintlig bebyggelse där någon utbyggnad knappast är att förvänta och där kanske kostnaderna för de förebyggande åtgärderna blir större. En kommun kan resonera på detta sätt även om riskerna för en naturolycka kanske är större i det senare området. Extra skatteutjämningsbidrag bör kunna förvägras en kommun som prioriterar lågriskområden före högriskområden. För att extra skatteutjämningsbidrag skall kunna lämnas anser jag därför att en riskvärdering skall ha gjorts i kommunen. Extra skatteutjämningsbidrag bör inte kunna lämnas för förebyggande åtgärder i samband med ny exploatering av markområden för bebyggelse m.m.”

5.1.4 De nationella målen för krisberedskap och klimatanpassning beaktas

Regeringens angivna målen för krisberedskapen är att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, och värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar. Regeringens mål för samhällets anpassning till ett förändrat klimat är att utveckla ett långsiktigt hållbart och robust samhälle som aktivt möter klimatförändringar genom att minska sårbarheter och ta tillvara möjligheter.¹² Målen bör beaktas i politik, strategier och planering på nationell nivå och integreras i ordinarie verksamhet och ansvar.

5.1.5 Internationella ramverk följs och globala mål ska uppnås

Parisavtalet är ett globalt klimatavtal som världens länder enades om 2015. Avtalet handlar både om utsläppsminskning av växthusgaser och klimatanpassning. Avtalet innehåller ett globalt mål för att stärka anpassningsförmågan och motståndskraften mot klimatförändringar och minska sårbarheten. Artikel 8 fokuserar på förluster och skador av klimatförändringarna. Artikeln pekar ut

¹² Nationell strategi för klimatanpassning Prop. 2017/18:163.

samarbetsområden såsom system för tidig varning, förberedelser för akuta händelser, försäkringslösningar samt riskbedömning och riskhantering.

FNs Sendairamverk för katastrofriskreducering 2015-2030 har ”Investeringar i katastrofriskreducering för att skapa resiliens” som ett prioriterat fokusområde. Offentliga och privata investeringar för förebyggande åtgärder är av central vikt för att stärka den ekonomiska, sociala, hälsorelaterade och kulturella resiliensen hos människor, samhällen, länder och deras tillgångar, liksom hos miljön. Ramverket innehåller ett flertal punkter som rör förebyggande åtgärder för naturolyckor, bland annat vikten av att främja integrering av riskbedömningar i genomförandet av fysisk planering, stärka efterlevnaden av byggregler och standarder samt en hållbar användning och förvaltning av ekosystem.¹³ Sendairamverket betonar också behovet av att beakta människors olika livsvillkor.

EU-kommissionen antog 2021 en ny strategi för klimatanpassning med fyra mål som tillsammans ska bidra till den övergripande visionen om att EU år 2050 ska vara ett samhälle som är motståndskraftigt mot klimatförändringarna (klimatresilient) och fullt ut anpassat efter de oundvikliga följderna av klimatförändringarna.¹⁴ Strategin målsätter en mer systematisk anpassning med tre övergripande prioriteringar: integrering av anpassning i makroekonomisk politik, naturbaserade lösningar för anpassning och lokala anpassningsåtgärder.

IPCC:s rapport Klimat i förändring 2022: Effekter, anpassning och sårbarhet¹⁵ konstaterar bland annat att integrerade, multi-sektoriella lösningar som tar hänsyn till sociala orättvisor, särskiljer åtgärder utifrån klimatrelaterade risker, och skär tvärs över olika system, ökar genomförbarheten och effektiviteten hos klimatanpassning i många sektorer.

5.2 Riksrevisionens granskning av statens insatser

Enligt Riksrevisionens granskning är MSB:s prioritering av vilka projekt som ska tilldelas medel inte transparent. Till exempel saknas det skriftliga bedömningskriterier. Riksrevision rekommenderar att;

- Regeringen bör se till att statsbidraget för naturolyckor går till de nationellt mest angelägna projekten.
- MSB bör ta fram transparenta kriterier för att bedöma vilka åtgärder för förebyggande av naturolyckor som är mest angelägna och därmed bör prioriteras vid beslut om bidrag.

¹³ <https://www.msb.se/contentassets/9c1d0ad0bc004298b994f74b0830f5c0/sendairamverket-for-katastrofriskreducering-2015-2030-slutgiltig-svart-vit.pdf>

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&from=EN>

¹⁵ <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>

5.3 MSB:s inriktning för hanteringen av anslaget

Utifrån gällande lagar och förordning samt ovanstående styrande instrument och rekommendationer har MSB tagit fram följande inriktning för hanteringen av anslaget.

MSB:s Inriktning för hantering av anslaget 2:2

Statsbidrag

Statsbidrag ska lämnas till:

- åtgärder som uppfyller bidragets krav och syfte
- åtgärder som är planerade och prioriterade
- åtgärder som är kostnadseffektiva och samhällsnyttiga.

Statsbidrag ska hanteras:

- på ett transparent, effektivt och rättssäkert sätt.

Länsstyrelsens uppgifter enligt översvänningsförordningen

Medel fördelas till länsstyrelserna i relation till antal kommuner inom respektive identifierat område med betydande översvänningsrisk

5.3.1 Åtgärder som uppfyller bidragets krav och syfte

Bidraget ska endast lämnas till åtgärder som uppfyller bidragets krav. Åtgärderna ska minska sannolikheten för eller konsekvenserna av naturolyckor i befintlig bebyggelse och uppfylla stödets syfte.

Vid fördelningen av bidrag kommer åtgärder prioriteras utifrån i vilken utsträckning de uppfyller förordningens tre syften på ett varaktigt sätt. De tre syften är att:

1. värna människors liv och hälsa samt hindra skador på egendom och miljö
2. upprätthålla samhällsviktig verksamhet
3. anpassa samhället till de effekter som följer av ett förändrat klimat.

5.3.2 Åtgärder som är planerade och prioriterade

Vid bedömningen om en åtgärd bidrar till att minska sannolikheten för eller konsekvenserna av naturolyckor kommer det tas i beaktande om åtgärden:

1. minskar risker i ett karterat eller utpekade riskområde
2. är identifierad i en plan eller program.

5.3.3 Åtgärder som är kostnadseffektiva och samhällsnyttiga

Vid bedömningen om åtgärden uppfyller bidragets syfte på ett varaktigt sätt kommer följande tas i beaktande:

Åtgärdens:

1. kostnad och tidplan för genomförande
2. samhällsnytta och hållbarhet
3. skyddsnivå i förhållande till ett förändrat klimat
4. livslängd och förvaltning över tid.

5.3.4 Transparent, effektiv och rättssäker hantering av bidraget

För att bidraget ska hanteras på ett transparent, effektivt och rättssäkert sätt har MSB tagit fram följande riktlinjer:

- Kommuner ska stödjas i sitt förebyggande arbete och ha goda möjligheter att ta kontakt med MSB och få hjälp med sin ansökan.
- Kommuner ska kunna få information om vad en ansökan behöver innehålla och hur bidragsprocessen går till.
- Kommuner ska kunna få information om kriterierna som ingår i myndigheternas bedömning av ansökan.
- Kommuner ska lämnas välmotiverade beslut och information om hur utbetalning och återbetalning, redovisning, rapportering och uppföljning ska ske.
- Kommunens åtgärder förväntas uppfylla gällande regelverk och tillståndskrav. Hantering av bidraget innefattar inte tillsynsutövning
- Kommuner förväntas säkerställa finansiering för den del som bidraget inte täcker.
- Medverkande myndigheter ska ges vägledning för vad deras yttranden bör omfatta.
- Information ska hanteras på ett säkert sätt.

5.3.5 Länsstyrelsens uppgifter enligt översvämningsförordningen

Anslaget 2:2 kan användas för bekostande av uppgifter som enligt förordningen (2009:956) om översvämningsrisker ankommer på länsstyrelser.

- Medel fördelas till länsstyrelserna i relation till antal kommuner inom respektive identifierat område med betydande översvämningsrisk.

5.4 Inriktningen kan tillämpas redan under 2023

MSB bedömer att inriktningen, tillsammans med den nya förordningen, innebär betydligt mer transparenta kriterier för bedömning av statsbidragsansökningarna än tidigare. Myndigheten har för avsikt att redan under 2023 tillämpa inriktningen i bedömningen av ärenden. Möjligheter finns också att vidareutveckla handläggningsrutiner med inriktningen som utgångspunkt.

6 Förslag till hur bidragets resultat kan mätas

"Redovisningen ska också innehålla förslag på hur bidragets resultat kan mätas genom resultatindikatorer på kort och på längre sikt."

6.1 Vad ska mätas och hur kan det mätas?

Mätning och uppföljning är viktigt för utveckling och utvärdering av statsbidraget, samt för att se effekten av de finansierade åtgärderna. Med hjälp av indikatorer kan resultat och förändringar följas över tid, och resultatet och erfarenheterna kan kommuniceras till beslutsfattare och andra intressenter.

Ett annat viktigt syfte med uppföljning och utvärdering är att samla in underlag till Nationella expertrådet för klimatanpassning och Sveriges internationella rapportering om klimatanpassning. De föreslagna indikatorerna har tagits fram med hänsyn till SMHIs förslag på system för uppföljning och utvärdering av det nationella arbetet med klimatanpassning.¹⁶

I SMHIs förslag finns vägledande principer. Dessa beskriver bl.a. att uppföljning ska fokusera på det som är viktigt att mäta och som är möjligt att mäta på ett tidseffektivt sätt. Uppföljning ska fokusera på de största nationella riskerna och områden där arbete med klimatanpassning pågår. Uppföljning ska innehålla mätbara data i form av mätetal och indikatorer.

Viktigt att poängtera är att det idag finns flera svårigheter med att mäta effekten av statsbidraget och de finansierade åtgärderna. Dels på grund av komplexiteten och osäkerheter som klimatförändring innebär för risken för naturolyckor, dels på grund av svårigheten att mäta de finansierade åtgärdernas effekter i förhållande till andra åtgärder och samhällsutveckling över tid. Det finns också begränsningar i insamling av naturolycksstatistik, skadedata och andra grundläggande uppgifter.^{17,18}

Riksrevisionen konstaterar att det i dagsläget inte finns någon samlad analys eller statistik om sårbarheten för översvämning, ras, skred och erosion i kommunerna eller någon samlad uppföljning av hur sårbarheten för klimatrisker utvecklas i landet.¹⁹

Stöd vid framtagandet av indikatorerna har hämtats från Ekonomistyrningsverkets verksamhetslogik som ger ett systematiskt sätt att beskriva verksamhetens förutsättningar, genomförande och förväntade resultat. Verksamhetslogiken fokuserar särskilt på de tänkta effekterna av verksamhetens prestationer, det vill säga det som blir det yttre resultatet av myndighetens åtgärder. De föreslagna

¹⁶ <https://www.smhi.se/publikationer/publikationer/forslag-pa-system-for-uppfoljning-och-utvardering-av-det-nationella-arbetet-med-klimatanpassning-1.167668>

¹⁷ Statistisk uppföljning av Agenda 2030, SCB 2017

¹⁸ Sendai Framework Midterm Review Country Report Sweden, MSB 2022

¹⁹ Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön RiR 2022:29

indikatorerna tar därför avstamp från den riskhanteringsprocess och inriktning för hanteringen av statsbidraget som tidigare beskrivits.

6.2 Statsbidragets effekter på kort och lång sikt

För att statsbidraget ska ge effekt krävs prestationer från både kommuner och myndigheter (se processdiagram 1 & 2). Med riskhanteringsprocessen som en förutsättning har tre kortsiktiga effekter av statsbidraget identifierats som är relativt enkla att mäta. Uppgifter kan lätt samlas in vid ansökan om statsbidraget eller slutrapportering av åtgärder. På längre sikt finns det övergripande målet att minska risken för naturolyckor i kommunerna. I vilken utsträckning kommuner uppnår detta mål, och dessutom vilken effekt som kommer att kunna tillskrivas statsbidraget, är dock med dagens underlag mycket svårt att mäta. Här krävs förutsättningar i form av ett betydligt mer omfattande statistiskt underlag samt en systematisk och välförankrad nationell uppföljning av myndigheters och kommuners klimatanpassningsarbete.

Statsbidragets effekter på kort och lång sikt

På kort sikt

- Kommuner planerar för fysiska åtgärder som förebygger naturolyckor
- Kommuner söker bidrag för förebyggande åtgärder mot naturolyckor
- Kommuner genomför kostnadseffektiva och samhällsnyttiga förebyggande åtgärder mot naturolyckor

På längre sikt

- Kommuners åtgärder minskar exponering och sårbarhet för naturolyckor vilket leder till:
 - Skydd av människors liv och hälsa
 - Färre skador på egendom
 - Minskad påverkan på miljön
 - Färre störningar i samhällsviktiga verksamheter
 - En klimatanpassad bebyggd miljö
 - Ett långsiktigt hållbart och robust samhälle.

6.3 Förslag till resultatindikatorer

MSB föreslår fyra sorters indikatorer för att mäta statsbidragets effekter, främst på kort sikt. Indikatorerna har sin utgångspunkt i den inriktning för anslaget som beskrivs ovan. MSB bedömer att det i dagsläget för samtliga indikatorer finns goda möjligheter att samla in uppgifter i samband med bidragsansökan eller slutrapportering. Undantaget är uppgifter om befolkningsmängd och bebyggelse som skyddas där en metodik och tillhörande riktlinjer behöver utvecklas. Redovisningen av indikatorerna kommer dessutom behöva ställas i relation till

eventuella variationer, långsiktighet och förutsägbarhet av anslaget storlek. Utöver de föreslagna kvantitativa måtten föreslås en utvärderingsenkät var 5:e år för att samla in erfarenheter och mäta kommunernas upplevelser av statsbidraget.

Indikator 1 - minskad risk för naturolyckor

Antal beviljade ansökningar per naturolyckstyp (inkl. uppgifter om belopp)

Effekt - Bidraget tillgodoser behovet och förebygger naturolyckor.

Indikator 2 - minskad risk för kommuner

Antal kommuner som ansöker om statsbidrag (inkl. storlek på kommuner²⁰)

Effekt - Bidraget används av kommuner och utgör ett stöd för hela landet.

Indikator 3 - minskad risk i identifierade riskområden

Antal åtgärder i identifierade riskområden (Nationellt och lokalt²¹)

Effekt - Planerade och kostnadseffektiva åtgärder vidtas som minskar risker i riskområden.

Indikator 4 - minskad risk för den bebyggda miljön

- a. Mängden befolkning och bebyggelse som skyddas (utvecklas under 2023)
- b. Antal åtgärder som aktivt möter klimatförändringar genom att minska sårbarheter och ta tillvara möjligheter (utvecklas under 2023)²²

Effekt - kostnadseffektiva och samhällsnyttiga åtgärder vidtas som uppfyller syftet med stödet på ett hållbart sätt

Kvalitativ uppföljning

Utvärderingsenkät var 5:e år

Effekt - Effektiv hantering av statsbidraget som tillgodoser kommunens behov.

6.4 Uppföljning och rapportering

MSB har för avsikt att besluta om indikatorerna under 2023. Indikatorerna ska sammanställas och redovisas i samband med myndighetens årsredovisning och den uppföljning som sker enligt 21 § Förordning (2022:1395). Redovisningen av indikatorerna samt krav på insamling av uppgifter kommer också att beaktas vid eventuell framtagande av föreskrifter. De kvantitativa indikatorerna kommer att följas upp var 5:e år i samband med den kvalitativa uppföljningen, och vid behov revideras.

²⁰Enligt SKR:s A, B, C kommunindelning.

<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>

²¹Nationellt = Nationellt karterade områden, områden med betydande översvämningsrisk. Lokalt - kommunens översiktsplan eller annan kommunal plan eller program.

²²Åtgärder som tar hänsyn till 1. effekter som följer av ett förändrat klimat, 2. förorenad mark, 3. människors olika livsvillkor, 4. naturbaserade lösningar.

7 Fortsatt arbete och rekommendationer

I redovisning av uppdraget har MSB identifierat ett flertal arbetsinsatser som redan ingår i myndighetens verksamhet eller som mer eller mindre kan påbörjas omgående:

- MSB har beslutat att inför 2023 öka antalet ansökningstillfällen till två tillfällen per år.
- MSB har för avsikt att under 2023 börja tillämpa kriterierna som anges i inriktningen för hanteringen av anslaget vid bedömning av statsbidragsansökan.
- MSB kommer under 2023 ta ställning till behovet av föreskrifter.
- MSB kommer under 2023 förtydliga informationen om vilka åtgärder och utredningar som omfattas av statsbidraget.
- MSB kommer under 2023 lansera en webbkarta med syftet att förbättra kunskapsöverföring mellan kommuner. Webbkartan kommer att vidareutvecklas och förvaltas i samband med fortlöpande insamling av underlag.
- MSB har för avsikt att under 2023 besluta om indikatorer och påbörja insamling av data för uppföljning av statsbidraget.
- MSB kommer, inom ramen för arbetet med översvämningsförordningen, genomföra en översyn av områden med betydande översvämningsrisk.
- MSB kommer fortsätta med kommunikationsinsatser riktat till kommuner. Kommunikationen kommer bland annat riktas mot kommuner med särskilda risker för naturolyckor.
- MSB kommer tillsammans med SGI, SGU och SMHI fortsätta kartläggningen av områden med risk för översvämning, ras, skred och erosion.
- MSB kommer tillsammans med SGI, SGU och SMHI fortsätta att utveckla samverkan och handlägningsrutiner.

Det framgår också från denna redovisning att det krävs vissa förutsättningar för att statsbidraget ska ge effekt. Ett antal frågor har identifierats av en karaktär som kräver vidare utredning genom ett myndighetsuppdrag eller särskild utredning. Det finns också frågor som ligger utanför MSB:s ansvarsområde:

- För att ge en stabil grund för kommunernas arbete samt trovärdighet i bidragssystemet behöver anslaget ligga kvar på en hög nivå och långsiktighet och kontinuitet eftersträvas.
- Expertmyndigheter, inom sina ansvarsområden för klimatanpassning, behöver sprida information om nuvarande möjligheter till finansiering och genomförande av förebyggande klimatanpassningsåtgärder.

- Ett antal frågor av juridisk karaktär, som exempelvis likställighetsprincipen, kräver ett förtydligande eller en översyn av gällande lagar som t.ex. Kommunallagen eller Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.
- Kommunernas kapacitet för att kunna bedriva klimatanpassningsarbete och planera, prioritera och vidta förebyggande åtgärder mot naturolyckor behöver förstärkas.
- Det finns ett behov av att förtydliga myndigheters olika roller i förhållande till kommunens ansvar att vidta förebyggande åtgärder mot naturolyckor, exempelvis vad gäller framtagande av underlag, stöd och vägledning, tillståndsutövning och tillsyn.
- Det finns ett övergripande behov av att förbättra insamling, sammanställning och analys av data för naturolyckor.
- I dagsläget ser MSB inte ett tydligt behov av eller möjlighet att utvidga statsbidraget i sin nuvarande form till att omfatta flera typer av naturolyckor. Så småningom kan det dock finnas behov av att se över eller rationalisera bidragssystemet för att uppnå bättre effektivitet i klimatanpassningssystemet.
- MSB vill också peka på att det kan uppstå behov av omfattande och dyra åtgärder som inte ryms inom statsbidragets nuvarande anslagsnivå och bemyndiganden.

Bilaga A: Förordningen

Förordning (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor

Innehåll:

Övergångsbestämmelser

/Träder i kraft I:2022-09-15/ Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till kommuner för kostnader för förebyggande åtgärder mot naturolyckor.

Förordningen är meddelad med stöd av

- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 22 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

2 § I denna förordning avses med

- förebyggande åtgärder: fysiska åtgärder som vidtas på förhand för att förebygga eller minska risken för naturolyckor, och
- naturolyckor: olyckor som beror på naturhändelser i form av översvämning, ras, skred eller erosion.

Förutsättningar för bidrag

3 § Ett statsbidrag får ges till en eller flera kommuner gemensamt.

4 § Statsbidrag som lämnas enligt denna förordning ska syfta till att

1. värna människors liv och hälsa samt hindra skador på egendom och miljö,
2. upprätthålla samhällsviktig verksamhet, eller
3. anpassa samhället till de effekter som följer av ett förändrat klimat.

5 § Statsbidrag lämnas, om det finns medel, för kostnader för förebyggande åtgärder som utförs eller avses bli utförda för att minska sannolikheten för eller konsekvenserna av naturolyckor i befintlig bebyggelse.

Övriga bidragsberättigade kostnader

6 § Bidrag får även ges för kostnader för de utredningar som behövs för att den förebyggande åtgärden ska kunna vidtas.

Bidragsnivå

- 7 § Ett bidrag får ges med högst 60 procent av åtgärdens kostnader och övriga bidragsberättigade kostnader.
- 8 § Bidraget får kombineras med andra former av offentligt stöd under förutsättning att de sammanlagda stöden inte överskrider kostnaden för åtgärden och övriga bidragsberättigade kostnader.

Ansökan om bidrag

9 § En ansökan om bidrag ska lämnas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vid den tidpunkt och på det sätt som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bestämmer.

10 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar om antalet ansökningstillfällen per år och publicerar uppgifter om ansökningstillfällena på sin webbplats.

11 § En ansökan om bidrag ska innehålla följande uppgifter:

1. vilken eller vilka kommuner som ansöker, kontaktperson för den eller de sökande kommunerna,
2. en beskrivning av den eller de åtgärder för vilka statsbidrag söks,
3. en beskrivning av vilka risker för naturolyckor som ska förebyggas eller minskas,
4. start- och sluttidpunkt för åtgärden eller åtgärderna,
5. beräknade kostnader för att genomföra åtgärderna och hur stor andel av kostnaderna som bidraget söks för,
6. om annan finansiering har sökts eller beviljats för den stödberättigande kostnad som ansökan avser, och
7. övriga upplysningar som behövs för att pröva ansökan.

Prövning av och beslut om bidrag

12 § Ansökningar om bidrag enligt denna förordning prövas och betalas ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

13 § Vid fördelningen av bidrag ska den eller de åtgärder prioriteras som bedöms ha bäst förutsättningar att på ett varaktigt sätt uppfylla syftet med stödet.

14 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska innan ett beslut om bidrag fattas vid behov inhämta yttranden från Statens geotekniska institut, Sveriges geologiska undersökning och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

15 § Ett beslut om bidrag ska innehålla uppgifter om

1. vilka åtgärder bidraget ges för och var åtgärderna ska utföras,
2. bidragsnivån och det högsta belopp som får betalas ut,
3. tidpunkt när åtgärderna ska vara inledda och slutförda,
4. hur redovisning, rapportering och uppföljning ska ske, och
5. övriga villkor som behövs för att tillgodose bidragets syfte.

Slutrapport

16 § Den eller de kommuner som har fått ett bidrag ska efter att åtgärderna har genomförts lämna in en slutrapport till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Slutrapporten ska lämnas senast sex månader efter att åtgärderna har slutförts, om inte Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar annat.

17 § Slutrapporten ska innehålla

1. en ekonomisk redovisning av hur bidraget använts,
2. en redovisning av genomförda åtgärder, och
3. handlingar som visar den utförda åtgärden.

Utbetalning av bidrag

18 § Högst 50 procent av ett beviljat bidrag får betalas ut i förskott innan åtgärderna har påbörjats. Bidraget betalas därefter ut efter upparbetade kostnader.

Minst 20 procent av bidraget ska betalas ut först efter det att slutrapporten har lämnats till och godkänts av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

19 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska besluta att ett bidrag helt eller delvis inte ska betalas ut, om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har getts på felaktig grund eller med för högt belopp,
2. bidraget av något annat skäl har getts på felaktig grund eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,
3. åtgärden visar sig inte längre befogad,
4. mottagaren inte har lämnat en slutrapport, eller
5. villkoren i beslutet om bidrag inte har följts.

Återbetalning och återkrav

20 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får besluta att bidragsmottagaren helt eller delvis ska betala tillbaka bidraget, om

1. det finns grund för det enligt 19 § 1-2 och 4-5,
2. bidraget inte har använts, eller
3. åtgärden inte utförs.

På belopp som ska återbetalas enligt första stycket 1 ska ränta betalas enligt räntelagen (1975:635).

Uppföljning

21 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska

1. följa upp att syftet med ett bidrag tillgodoses, och
2. varje år i sin årsredovisning till regeringen rapportera hur bidraget använts och vilka resultat som uppnåtts.

Bemyndigande

22 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela

1. föreskrifter om de ytterligare uppgifter som ska lämnas i ansökan om bidrag och i samband med slutrapporten,
2. föreskrifter om uppgifter som bidragsmottagare ska lämna för den uppföljning och utvärdering som avses i 21 §, och
3. de övriga föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

23 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Övergångsbestämmelser

2022:1395

1. Denna förordning träder i kraft den 15 september 2022.
2. Förordningen gäller endast för bidrag som beviljas efter ikraftträdandet.