



Regeringsuppdrag

Förslag till ett sammanhängande system för
ersättningar till kommuner

Innehållsförteckning

1. Förkortningar och definitioner	5
1.1 Definitioner.....	5
1.2 Förkortningar.....	6
2. Sammanfattning	7
3. Uppdrag	9
3.1 Uppdraget	9
3.2 Avgränsningar och utgångspunkter.....	10
3.2.1 Avgränsningar	10
3.2.2 Utgångspunkter.....	10
3.3 Uppdragets genomförande.....	11
3.4 Synpunkter från berörda aktörer	11
3.4.1 Remissmöte	11
3.4.2 Referensgrupp	11
3.4.3 Sveriges Kommuner och Landsting, SKL	12
4. Förslaget i korthet	13
4.1 Omfattning	13
4.2 Förslagets delar.....	13
4.3 Behov av tydlig ersättning	15
4.4 Förväntade effekter	16
4.5 Författningsändringar.....	17
5. Förslaget	18
5.1 Förslag om att inrätta en ersättningsfond för ersättning efter inträffade olyckor och extraordinära händelser	18
5.1.1 Händelser och kostnader som fonden ersätter.....	19
5.1.2 Vem kan erhålla ersättning från fonden	20
5.1.3 Gemensam finansiering av stat och kommuner	20
5.1.4 Fondens övre ersättningsgräns	21
5.1.5 Kommunernas självrisk	22
5.1.6 Faktorer som påverkar fondavgift och självrisker.....	23
5.1.7 Administration av fonden.....	23
5.1.8 Omprövning av beslut.....	23
5.1.9 Rådgivande organ.....	24
5.1.10 EU:s solidaritetsfond	24
5.1.11 Överväganden i förslaget	25
5.2 Ersättning till kommunerna vid omfattande räddningsinsatser ..	28
5.2.1 Nuvarande regelverk och omfattning behålls i stort.....	28
5.2.2 Fortsatt behov av ersättning vid omfattande räddningsinsatser.....	28
5.2.3 Alternativ till nuvarande ersättning	29

5.2.4 Förslag om ändrade förutsättningar för räddningstjänstförbundens självrisk.....	31
5.2.5 Förslag om gemensam kapitalbas	32
5.2.6 Nuvarande ersättning anslag 2:3 Räddningstjänst m.m.	33
5.2.7 Ansökningsprocessen.....	34
5.2.8 Anslaget omfattning	34
5.2.9 Antal kommuner som erhållit ersättning 1986/87-2009	34
5.2.10 Överklagade ärenden perioden 1986–2009.....	35
5.2.11 Nuvarande regelverk för ersättning vid höga räddningstjänstkostnader	35
5.3 Nuvarande process för ersättning till förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor behålls.....	37
5.3.1 Överväganden.....	37
5.3.2 Bakgrund till anslaget	37
5.3.3 Utveckling av anslaget	38
5.3.4 Handläggning av ansökan.....	39
5.4 Förslag om att införa ett samverkansbidrag	41
5.4.1 Skälen till förslaget om att införa ett samverkansbidrag.....	41
5.4.2 Samverkansbidragets syfte	41
5.4.3 Fördelningsprinciper för samverkansbidraget.....	41
5.4.4 Särskilda villkor för samverkansersättningen	42
5.4.5 Ansökningsförfarande.....	42
5.4.6 Uppföljning av samverkansbidraget	43
5.5 Förslag om fortsatt riktade ersättningar för krisberedskap	44
5.5.1 Skälen till att behålla riktad ersättning för uppgifterna enligt lag och grundbeloppet för en samordningsfunktion	44
5.5.2 Behov av tydligare uppföljning.....	45
5.5.3 Historik.....	45
5.5.4 Överenskommelsen mellan staten och Svenska Kommunförbundet den 23 juni 2004 ”Kommunöverenskommelsen”	46
5.6 Ersättning för kvarstående uppgifter avseende höjd beredskap	47
5.7 Förslag om ersättningar som bör utgå.....	47
5.7.1 Storstadstillägg.....	47
5.7.2 Startbidrag.....	48

Bilaga 1. Uppgifter och ersättningar till kommuner enligt

Kommunöverenskommelsen	49
Vilka ersättningar kan kommunerna erhålla idag?	50

Bilaga 2. Exempel på faktorer som påverkar fondavgiften.....

Exempel 1	51
Exempel 2	53

Bilaga 3. Exempel på hur kapitalbasen belastas	54
Exempel 1	54
Exempel 2	56
Bilaga 4. Skrivelse från SKL	58
Bilaga 5. Minnesanteckningar från remissmöte	60
Beredningsfrågor	60
Ersättningsfonden.....	60
Synpunkter på nuvarande bidragssystem	64

1. Förkortningar och definitioner

1.1 Definitioner

Extraordinär händelse

Med extraordinär händelse avses detsamma som i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 1 kap. 4 §:

Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Olyckshändelser

Med olyckshändelser avses detsamma som i Proposition 1985/86:170 om räddningstjänstlag, m.m. sidan 62:

Med olyckshändelser avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller som kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller som inträffar utan människors handlande. Som olyckshändelser räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Detta gäller oberoende av om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller ej. Som exempel på olyckshändelser kan nämnas bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen. Kravet att det ska vara fråga om en plötsligt inträffad händelse innebär att långsamma och ständigt pågående skeenden såsom sättningar i byggnader och jorderosioner inte räknas som olyckshändelser. Sådana långsamma och ständigt pågående skeenden kan emellertid i sin tur orsaka något som inträffar plötsligt och som medför skada: den sättningsskadade byggnaden rasar eller erosionen föranleder ett jordskred. Sådana händelser skall givetvis betraktas som olyckshändelser.

Räddningstjänst

Skyldigheten för staten och kommunerna att genomföra räddningsinsatser anges i 1 kap. 2§ LSO.

Med räddningstjänst avses i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.

I tredje stycket samma paragraf framgår vidare att:

Staten eller kommunen skall ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.”

1.2 Förkortningar

FSO	Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.
FXO	Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
LSO	Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
LXO	Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting

2. Sammanfattning

MSB har fått till uppdrag att föreslå ett sammanhängande system för ersättningar till kommuner, där ersättningar för förebyggande åtgärder med naturolyckor och krisberedskap m.m. kopplas ihop med ersättningar för efterföljande åtgärder vid inträffade händelser.

Enligt uppdraget ska MSB särskilt beakta den så kallade kommunöverenskommelsen samt skrivelsen Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer m.m. (Ds 2007:51) och inrikta arbetet på den försäkringslösning som redovisas i skrivelsen. I uppdraget ingår också att särskilt belysa förutsättningarna för att införa ett ansökningsförfarande, inhämta berörda aktörers synpunkter och föreslå författningsändringar i det fall förslaget medför konsekvenser på författningar.

Utöver ovanstående har MSB haft som utgångspunkt att det föreslagna systemet ska stimulera till ökad samverkan, öka riskdelningen och innebära att ersättningarna ska vara tydliga och förutsägbara.

För förebyggande och förberedande arbete föreslår MSB:

- Ett nytt samverkansbidrag införs. Syftet är att stimulera samverkan kommuner emellan samt mellan kommuner och andra aktörer i krishanteringssystemet utanför kommunens geografiska område. Bidraget erhålls genom ansökan.
- Det bör under ytterligare några år finnas riktade ersättningar för att hålla en erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krishanteringssystemet samt för de uppgifter som kommunerna har enligt lagen (2006:554) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap.
- De ersättningar som i kommunöverenskommelsen benämns *startbidrag* och *tillägg* för de tre storstäderna med vissa kranskommuner föreslås utgå.
- Nuvarande process för ersättning till förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor behålls.

För ersättning vid händelser föreslår MSB:

- Ett ökat inslag av riskdelning genom att en fond inrättas för ersättning till kommuner efter inträffade olyckor och extraordinära händelser. Fonden ska ersätta en kommuns merkostnader på grund av en inträffad olycka eller på grund av skadeverkningarna av en extraordinär händelse oberoende av orsaken till händelsen. Fonden föreslås vara gemensamt finansierad av staten och kommunerna och ska ge ersättning ovanför en rörlig självrisk och

upp till ett fast övre belopp. Fonden föreslås vara obligatorisk och ska ersätta kostnader som inte täcks av en kommunförsäkring.

- Nuvarande ersättning för kostnader vid omfattande räddningsinsatser bibehålls oförändrad, med undantag för ändrade förutsättningar för räddningstjänstförbundens självrisk. För medel till fonden och ersättning efter omfattande räddningsinsatser föreslås en gemensam kapitalbas.

Sambandet mellan ersättningar till förebyggande och förberedande åtgärder och ersättningar vid inträffade händelser hanteras i förslaget genom nivån på självriskerna från fonden samt att en kommun kan påverka självriskerna inom ett visst spann. I rapporten lämnas inte förslag på nivåer för avgifter och självrisker för fonden eller belopp för andra ersättningar.

En bedömning har gjorts av vilka konsekvenser förslaget medför på författningar, behovet av författningsändringar och behov av författningsreglering, dock utan konkreta förslag till författningsändringar. Det finns också en osäkerhet om den föreslagna fonden skulle kunna påverka Sveriges möjligheter att begära ersättning ur EU:s solidaritetsfond.

Under arbetet har berörda aktörer kunna lämna synpunkter genom ett remissmöte, till vilket samtliga kommuner bjöds in. Efter remissmötet fanns också möjlighet att lämna skriftliga synpunkter. Till arbetet har knutits en referensgrupp med representanter från kommuner och Sveriges Kommuner och Landsting. I ett tidigt skede i projektet genomfördes en föredragning för Sveriges Kommuner och Landstings beredning för samhällsbyggnad.

3. Uppdrag

3.1 Uppdraget

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har fått i uppdrag av regeringen (Fö2007/2955/SSK) att ta fram förslag till sammanhängande system för ersättning till kommuner för arbete med naturolyckor och krisberedskap m.m.

MSB ska utreda och redovisa förslag till ett sammanhängande system där ersättningar till kommuner för förebyggande åtgärder med naturolyckor och krisberedskap m.m. kopplas ihop med ersättningar för efterföljande åtgärder vid inträffade händelser.

I arbetet med uppdraget ska MSB särskilt beakta:

- Skrivelsen Ersättningssystem i samverkan (Ds 2007:51). Inriktningen i arbetet är den försäkringslösning som redovisas i skrivelsen.
- Den s.k. kommunöverenskommelsen som tecknades 2004 mellan staten och Svenska Kommunförbundet, numera Sveriges Kommuner och Landsting, där parterna kom överens om vissa uppgifter för kommunerna i samhällets krishanteringssystem och om statens ersättning till kommunerna för dessa uppgifter (Fö2004/1572/CIV).

I uppdraget ingår att särskilt belysa förutsättningarna för att inrätta ett ansökningsförfarande. MSB ska i arbetet inhämta berörda aktörers synpunkter. Om förslaget till helhetssyn medför konsekvenser på författningar ska förslag till författningsändringar redovisas.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 1 december 2010.

3.2 Avgränsningar och utgångspunkter

3.2.1 Avgränsningar

De anslag som omfattas av detta uppdrag är:

- Anslag 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor.
- Den del av anslag 2:3 Ersättning för räddningstjänst som betalas ut till kommunerna som ersättning för räddningstjänst.
- Den del av anslag 2:4 Krisberedskap som fördelas till kommunerna i enlighet med kommunöverenskommelsen.

MSB föreslår en struktur för ett sammanhängande ersättningssystem. Några förslag till ersättningsnivåer redovisas inte i detta uppdrag. De belopp som anges i denna rapport ska därmed ses som exempel. I arbetet med att ta fram ett förslag till nytt ersättningssystem utgår MSB från anslagens nuvarande omfattning. Storleken på ersättningsnivåerna får fastställas efter det att beslut om ersättningsmodell har fattats.

Områden som inte omfattas av det ersättningssystem som beskrivs i denna rapport är:

- Räddningsinsats och sanering med anledning av utflöde i vatten av olja eller andra skadliga ämnen (7 kap. 2§ LSO),
- ersättning till privatpersoner (dvs. inte heller ersättning till enskilda vägar) eller ersättning för byggnader och skog som kommuner äger,
- landstingens verksamheter,
- ersättning till statliga myndigheter eller andra aktörer samt
- finansieringsfrågor när Sverige ger hjälp till andra länder.

3.2.2 Utgångspunkter

I arbetet med att ta fram ett förslag till ett sammanhängande ersättningssystem har MSB arbetat utifrån följande utgångspunkter:

- Ersättningarna ska vara så tydliga och förutsägbara som möjligt.
- Det föreslagna systemet ska stimulera till ökad samverkan.
- Öka riskdelningen.
- Öka inslaget av ansökningsförfarande i bidragssystemet.

- Arbetet med att föreslå ett sammanhängande system ska, enligt uppdraget från regeringen, också inriktas mot det förslag om en försäkringslösning som redovisas i skrivelsen Ersättningsystem i samverkan (Ds 2007:51).

3.3 Uppdragets genomförande

Arbetet med regeringsuppdraget har genomförts i projektform. Till projektet har knutits en projektgrupp som har bestått av deltagare från MSB och Kammarkollegiet. Från MSB har personal från enheten för skydd av samhällsviktig verksamhet, enheten för samordning, enheten för inriktning och planering, rättsenheten och tillsynsenheten deltagit. Från Kammarkollegiet har två personer deltagit i projektgruppen.

Projektgruppen har haft möte ungefär två gånger i månaden.

3.4 Synpunkter från berörda aktörer

I MSB:s uppdrag ingick också att inhämta synpunkter från berörda aktörer. I arbetet har det genomförts på tre sätt:

- Ett remissmöte har genomförts, till vilket samtliga kommuner samt Sveriges Kommuner och Landsting bjöds in.
- En referensgrupp med representanter från kommuner samt Sveriges Kommuner och Landsting knöts till projektet.
- Föredragning för SKL:s beredning för samhällsbyggnad med synpunkter från SKL:s styrelse.

3.4.1 Remissmöte

MSB fick uppdraget i januari 2010 och ska rapportera senast 1 december 2010. En ordinarie remissomgång kräver minst tre månaders svarstid och utrymmet för att genomföra en sådan remissomgång har inte funnits. Därför genomfördes ett remissmöte. Inbjudan skickades till samtliga kommuner i början av sommaren och mötet genomfördes den 8 oktober 2010. 28 representanter från kommuner och räddningstjänstförbund deltog. Efter mötet fanns också möjlighet att lämna skriftliga synpunkter till MSB.

Minnesanteckningarna från remissmötet återfinns i bilaga 5.

3.4.2 Referensgrupp

Projektet har haft en referensgrupp bestående av representanter från olika kommuner och län. Inbjudan att delta i referensgruppen skickades till ett urval deltagare som utsågs i dialog med Sveriges Kommuner och Landsting.

Referensgruppen har under projektet samlats två gånger. Det första mötet skedde tidigt i projektet och synpunkter från det mötet har tagits tillvara för utformande av det slutliga förslaget. Det andra mötet genomfördes i slutet av projektet för avstämning innan förslaget presenterades. Under arbetet har också kontinuerlig dialog förts med representanter för referensgruppen.

Referensgruppen har tillfört synpunkter som väsentligt påverkat det slutliga förslaget. Förslaget som presenteras här är MSB:s förslag.

3.4.3 Sveriges Kommuner och Landsting, SKL

I det inledande arbetet skedde en avstämning mellan projektledningen och SKL på tjänstemannanivå ungefär en gång i månaden. Den första inbjudan till referensgruppen var också en gemensam inbjudan från MSB och SKL.

I juni 2010 genomfördes en kort föredragning av projektet för SKL:s beredning för samhällsbyggnad. Efter dragningen skrev SKL:s styrelse till Försvarsdepartementet med synpunkter på bl.a. innehållet i förslaget. Skrivelsen från SKL:s styrelse finns i bilaga 4.

I det fortsatta arbetet har MSB så långt som det har varit möjligt beaktat de synpunkter som SKL:s styrelse framförde i skrivelsen.

4. Förslaget i korthet

4.1 Omfattning

Förslaget omfattar ersättningar till kommuner för förebyggande åtgärder med naturolyckor, förberedande arbete för krisberedskap och efterföljande åtgärder vid inträffade olyckor och extraordinära händelser.

MSB har tagit utgångspunkt i den försäkringslösning som föreslås i skrivelsen Ersättningssystem i samverkan (Ds 2007:51), men föreslår istället en riskdelningslösning som landar i en fond. Den har två väsentliga skillnader i förhållande till förslaget i den tidigare skrivelsen: För det första föreslås finansieringen vara gemensam av stat och kommuner. För det andra får de medel som gemensamt fonderas en vidare användning än enbart för naturolyckor. Avsikten är att fonden ska ersätta kostnaderna för sådana händelser som faller utanför räddningstjänstbegreppet men som orsakar en kommun stora kostnader som följd av en olycka eller vid en extraordinär händelse, oberoende av orsaken till händelsen.

4.2 Förslagets delar

MSB föreslår:

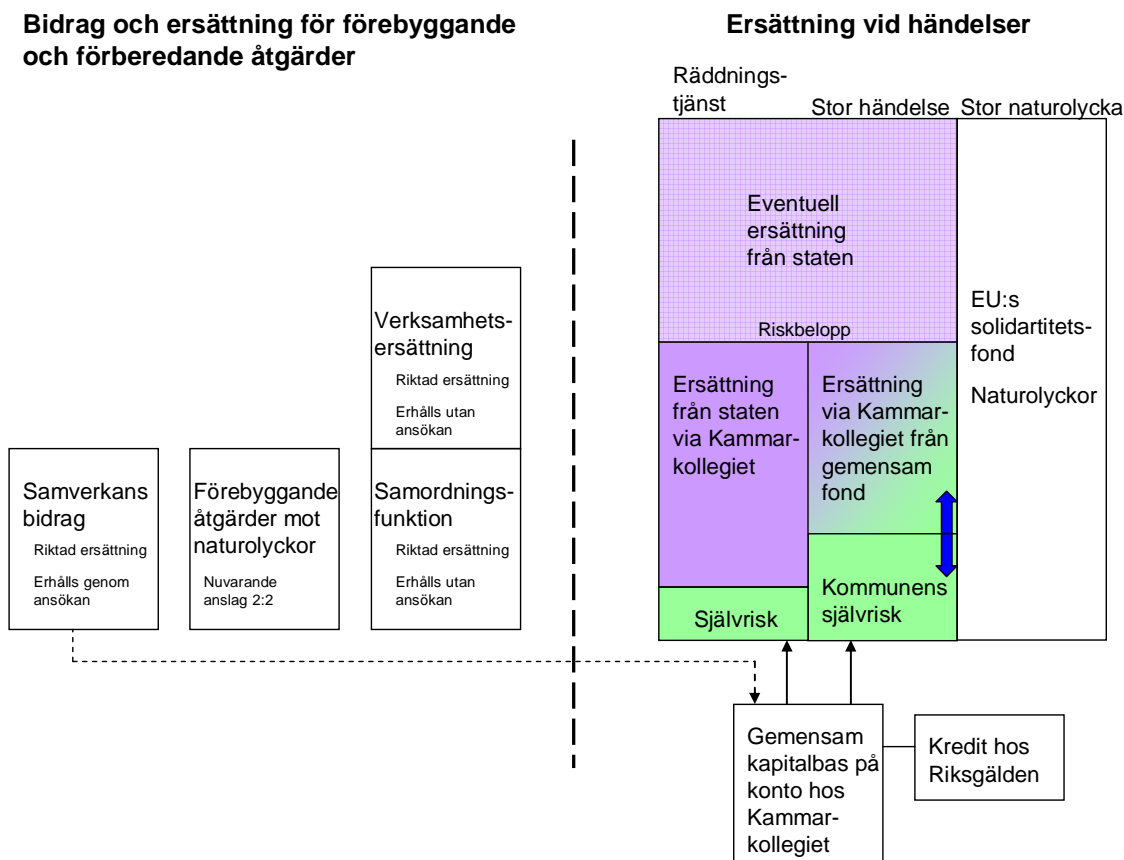
- Fortsatt riktad ersättning för de uppgifter kommunen har enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Riktad ersättning för de uppgifterna bör finnas kvar ytterligare några år.
- Fortsatt riktad ersättning för att kommunen ska hålla en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krishanteringssystemet. Den riktade ersättningen bör finnas kvar i ytterligare några år.
- Införande av ett samverkansbidrag med syfte att stimulera till samverkan mellan kommuner och andra aktörer utanför det geografiska området. Det ska kunna erhållas av samtliga kommuner efter ansökan.
- Nuvarande ansökningsprocess för att erhålla bidrag till förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor, anslag 2:2, behålls.
- En fond inrättas för ersättningar efter olyckor och extraordinära händelser. Fonden ska ersätta en kommuns merkostnader på grund av en inträffad olycka eller på grund av skadeverkningarna av en extraordinär händelse oberoende av orsaken till händelsen. Fonden finansieras gemensamt av staten och kommunerna och ska ge

Datum
2010-11-16

Diariennr
2010-4292

ersättning ovanför en rörlig självrisk och upp till ett fast övre belopp, riskbeloppet. Fonden föreslås vara obligatorisk och ska ersätta kostnader som inte täcks av en kommunförsäkring. Kommunernas del i finansieringen av fonden sker genom avgifter, vars storlek relateras till en av kommunen vald självrisk och baseras på antalet invånare i kommunen. Anslag och avgifter tillförs fonden årligen och placeras på ett räntebärande konto hos Riksgälden, vilket administreras av Kammarkollegiet. Ersättningen avgörs utifrån fondvillkor och en kommun ska inte kunna överklaga Kammarkollegiets beslut om ersättning. Fonden bör ha möjlighet att balansera över- eller underskott över åren och ha tillgång till en kreditmöjlighet hos Riksgälden. Ovanför riskbeloppet kan staten besluta om ersättning till en kommun på samma sätt som i dagsläget. Den ersättningen omfattas inte av det här förslaget.

- Fonden administreras av Kammarkollegiet som också beslutar om, och utbetalar, ersättning utifrån fondvillkor.
- Ersättning för omfattande räddningsinsatser ska ske utifrån rådande regelverk och nivåer. MSB beslutar om sådan ersättning, medan utbetalningen görs av Kammarkollegiet. Här föreslås ändrade förutsättningar för självrisk för räddningstjänstförbund.
- Medel till den föreslagna fonden och medel till ersättning vid omfattande räddningsinsatser samlas i en gemensam kapitalbas, vilken utgörs av det räntebärande kontot hos Riksgälden. Hit förs också medel avsedda för samverkansbidraget som kommunerna inte använder eller inte ansöker om.
- Ersättningen för kvarvarande uppgifter för höjd beredskap föreslås fortsatt vara riktad.
- Nuvarande storstadstillägget och startbidraget i den s.k. kommunöverenskommelsen föreslås utgå.



MSB har, i den mån det varit möjligt, strävat efter att föreslå ett sammanhängande system för ersättningar till kommuner när det gäller förebyggande åtgärder med naturolyckor och krisberedskap samt ersättningar för efterföljande åtgärder vid inträffade händelser.

Kopplingen mellan förebyggande åtgärder och ersättning efter inträffade händelser hanteras företrädesvis genom att nivån på självrisk för fonden blir relativt hög. Avsikten är att kommuner ska få ersättning för kostnaderna vid sådana händelser som faller utanför räddningstjänstbegreppet men som orsakar en kommun stora kostnader vid en olycka eller extraordinär händelse. En kommun föreslås också kunna påverka självrisken inom ett visst spann.

Ett undantag för en sådan självrisk görs för kostnader till följd av en kommuns skyldighet att genomföra en räddningsinsats. Här föreslås att nuvarande nivåer och regelverk för ersättning vid omfattande räddningsinsatser fortsatt ska gälla. Förslaget innebär således två olika ersättningar och två olika självrisker för kostnader för åtgärder vid händelser.

4.3 Behov av tydlig ersättning

I dagsläget finns det inte någon tydlig förutsägbar ersättning till kommuner vid en extraordinär händelse eller för kostnader till följd av olyckor, annat än för ersättning vid omfattande räddningstjänstinsatser. Regeringen har vid tidigare

tillfällen ersatt kommunerna *ad-hoc*. Exempel på sådana ersättningar finns i skrivelsen Ersättningssystem i samverkan (Ds 2007:51) (Se bilaga 4).

Det har också förekommit att regeringen valt att inte bifalla sådana ansökningar om ersättningar. Som exempel kan nämnas Gotlands kommun, som ansökte om ersättning efter stormen Per. Kommunen hemställde om ett bidrag på 5 900 000 kr från Finansdepartementet. Bidraget skulle användas till att återställa skador på hamnar, gatu- och parkmark samt på fastigheter. I regeringens svar framgår att det inte finns avsatta medel för detta ändamål och att regeringen inte fann tillräckliga skäl att föreslå riksdagen att anslå medel för ändamålet (Dnr N2007/7893/ITP).

Före 2007 fanns ett bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Syftet med bidraget var att tillfälligt kunna bistå enskilda kommuner och landsting som hamnat i en särskilt svår ekonomisk situation. Bidraget upphörde från och med 2007. Det förslag som presenteras här avser inte att ersätta det bidraget. Förslaget avser ersättning efter inträffade extraordinära händelser och olyckor.

I remissvaren till skrivelsen Ersättningssystem i samverkan (Ds 2007:51) efterfrågas ersättningar som efter en inträffad händelse är förutsägbara.

4.4 Förväntade effekter

Det förslag som presenteras i den här rapporten förväntas bland annat leda till:

- Fortsatt uppbyggnad av förmåga att hantera extraordinära händelser och kriser i kommunerna.
- Ökad samverkan mellan kommuner samt mellan kommuner och andra aktörer inom krisberedskapsområdet.
- En mer flexibel och behovsanpassad användning av krisberedskapsmedel genom att användningen av samverkansbidraget styrs av en årlig inriktning.
- En tydlig och förutsägbar ersättning upp till en viss nivå vid inträffade extraordinära händelser och olyckor.
- Fortsatt ekonomiskt skydd för kommunerna vid omfattande räddningstjänstinsatser.
- Den gemensamma kapitalbasen kan förväntas medföra en snabbare ersättning vid omfattande räddningsinsatser.
- En lägre självriskenivå för räddningstjänstförbund vid ersättning efter omfattande räddningsinsatser.
- Fortsatt förberedande arbete mot naturolyckor i kommunerna med bidrag och kompetensstöd från MSB.

4.5 Författningsändringar

Regeringen har i uppdraget angivit att om förslaget medför konsekvenser på författningar ska förslag till författningsändringar redovisas.

MSB:s förslag, som närmare kommer redovisas i det följande, är inte beskrivna på en sådan detaljnivå att det låter sig göras att skriva konkreta förslag till författningsändringar. MSB redogör istället för i vilka avseenden de förslag till ändringar i befintliga ersättningssystem som MSB nu lämnar kan förväntas leda till nya eller ändrade författningar.

MSB föreslår att det ska inrättas en fond för ersättning efter inträffade olyckor och extraordinära händelser. Om Kammarkollegiet ska få i uppdrag att administrera fonden, måste detta framgå av myndighetens instruktion.

Fonden föreslås bli obligatorisk för landets kommuner, och detta kommer kräva ett nytt regelverk. En sådan författningsreglering bör bland annat beskriva fondens övergripande struktur, och kravet på att den är obligatorisk för kommunerna. En sådan reglering bör också reglera Kammarkollegiets uppdrag, det rådgivande organets sammansättning och roll, liksom formerna för hur fondvillkor ska utarbetas liksom revideras. Till skillnad från vad som föreslås i skrivelsen Ersättningssystem i samverkan, anser inte MSB att en dylik reglering lämpar sig som ändringar i en befintlig författning, som t.ex. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. MSB förordar istället en fristående författningsreglering.

MSB anser att nuvarande förutsättningar och system för ersättning för omfattande räddningsinsatser ska bibehållas. MSB föreslår emellertid att självriskerna för kommunalförbund ska beräknas annorlunda än idag. Detta kommer sannolikt kräva att nuvarande lydelse i 7 kap 2 § förordningen (2003:788) om skydd mot olyckor ändras så att det tillkommer en särskild reglering för kommunalförbund.

I övrigt bedöms MSB:s förslag inte medföra konsekvenser på författningar och följaktligen inte heller behov av några författningsändringar.

5. Förslaget

Förslaget består av flera delar med olika ersättningar till kommuner och av förslag om vilka ersättningar som bör utgå. I det följande beskrivs de olika delarna.

5.1 Förslag om att inrätta en ersättningsfond för ersättning efter inträffade olyckor och extraordinära händelser

MSB föreslår att: En fond inrättas för ersättningar efter olyckor och extraordinära händelser. Fonden ska ersätta en kommuns merkostnader på grund av en inträffad olycka eller på grund av skadeverkningarna av en extraordinär händelse oberoende av orsaken till händelsen. Fonden finansieras gemensamt av staten och kommunerna och ska ge ersättning ovanför en rörlig självrisk och upp till ett fast övre belopp, riskbeloppet. Fonden föreslås vara obligatorisk och ska ersätta kostnader som inte täcks av en kommunförsäkring. Kommunernas del i finansieringen av fonden sker genom avgifter, vars storlek relateras till en av kommunen vald självrisk och baseras på antalet invånare i kommunen. Anslag och avgifter tillförs fonden årligen och placeras på ett räntebärande konto hos Riksgälden, vilket administreras av Kammarkollegiet. Ersättningen avgörs utifrån fondvillkor och en kommun ska inte kunna överklaga Kammarkollegiets beslut om ersättning. Fonden bör ha möjlighet att balansera över- eller underskott över åren och ha tillgång till en kreditmöjlighet hos Riksgälden.

Ovanför riskbeloppet kan staten besluta om ersättning till en kommun på samma sätt som i dagsläget. Den ersättningen omfattas inte av det här förslaget.

Förslaget är övergripande och har en vidare omfattning än inriktningen i skrivelsen Ersättningssystem i samverkan (Ds 2007:51), vilken enbart omfattar naturolyckor. Avsikten är att kommuner ska få ersättning för kostnaderna vid sådana händelser som faller utanför räddningstjänstbegreppet men som orsakar en kommun stora kostnader vid en olycka eller extraordinär händelse.

Närmare villkor och nivåer för ersättning får fastställas efter det att beslut om en ersättningsmodell fattats. Avsikten är att här beskriva fondens struktur, finansiering och vad som föreslås ersättas.

En utgångspunkt är att kommuner och staten finansierar ungefär lika delar av fonden. Fonden föreslås bli obligatorisk för kommunerna.

5.1.1 Händelser och kostnader som fonden ersätter

Vilka händelser bör omfattas av fonden

Här följer en sammanfattning av vilka händelser som fonden föreslås omfatta:

- Skyddet omfattar en kommuns merkostnader på grund av en olycka eller på grund av skadeverkningarna av en extraordinär händelse.
- Fonden ska vara ett allriskskydd. Det innebär att den omfattar händelser med såväl kända som okända risker och att den omfattar alla händelser som inte är särskilt undantagna.
- För att fondskyddet ska utlösas ska det inträffa en händelse som medför oplanerade merkostnader för kommunen. Något generellt krav på att en händelse ska vara plötslig, oförutsedd och utifrån kommande ställs inte upp.
- Varje händelse ska bedömas enskilt. Den sammanlagda kostnaden för flera händelser av samma slag, vilka var och en orsakar merkostnader under självrisk, ger inte rätt till ersättning även om den sammanlagda kostnaden överstiger självrisk.
- Om en risk inte löser ut och blir en händelse, utan enbart ökar så kraftigt i sannolikhet att händelsen bedöms vara nära förestående, betalas inte ersättning för kommunens kostnader för åtgärder.

Det bör av fondvillkoren framgå att riskerna för att en kommun ska drabbas av någon av följande slag av kostnader eller förluster är undantagna från fondens skydd.

- Kostnader som täcks av en kommunförsäkring.
- Kostnader eller förluster i finansiell verksamhet.
- Kostnader eller förluster inom ramen för ett avtalsförhållande där kommunen är part.
- Kostnader på grund av krigshandling när Sverige befinner sig i krig.
- Kostnader inom ramen för kommunens skadeståndsansvar.

Vilka kostnader bör ersättas

Fonden bör ersätta en kommuns merkostnader på grund av en händelse till den del som dessa kostnader överstiger den av kommunen valda självrisk, dock högst med riskbeloppet.

Med merkostnader avses kostnader för dels ersättning för övertid och liknande till egen personal, dels hyra eller inköp av varor och tjänster; allt i den mån kostnaden inte skulle ha uppkommit om händelsen inte hade inträffat.

När det gäller återställande av skadad egendom ska åtgärder som innebär att egendomen återställs i samma skick som före skadan ersättas. I första hand ska skälig reparationskostnad ersättas. Om ett återuppförande eller anläggande av likvärdig egendom inte blir dyrare än reparation, kan ett sådant

återuppförande eller nyanläggande ersätts. Fonden ska inte ersätta kostnader för förbättring av egendomen eller dess funktion i samband med reparation, återuppförande eller nyanläggande.

Fonden ska inte ersätta kostnader som omfattas av en försäkring på försäkringsmarknaden eller hos ett captivebolag. Fonden ska alltså endast ersätta icke-försäkringsbara kostnader, inte kostnader som kan eller skulle ha kunnat ersättas av en kommunförsäkring.

Om en kommun, som drabbats av en händelse som medfört rätt till ersättning från fonden, inom en tolv månadersperiod drabbas av ytterligare en eller flera sådana händelser (dvs. händelser som medför merkostnader över självrisk), föreslås att självrisken inte ska avräknas vid bestämmande av ersättningen för den eller dessa ytterligare händelser.

En fråga som kräver ytterligare överväganden är om fonden utöver det ovan nämnda även ska ersätta kommunen för att egen personal har använts för att utföra arbete p.g.a. händelsen i stället för att utföra sitt ordinarie arbete, utan att detta har orsakat någon faktisk merkostnad för kommunen. MSB:s bedömning är att så inte ska ske.

5.1.2 Vem kan erhålla ersättning från fonden

Fonden föreslås gälla i förhållande till en kommun. Ersättningsanspråk får därför enbart avse kommunens egna merkostnader för händelsen och fonden omfattar därför inte kommunala bolag. Merkostnader som delas mellan två eller flera kommuner eller mellan kommunen och andra parter måste därför delas upp på respektive part, så att kommunens ersättningsanspråk mot fonden inte inkluderar annat än dess egen andel av merkostnaderna. Merkostnader som uppkommit för ett kommunalförbund får dock i sin helhet räknas in i den av händelsen drabbade kommunens merkostnader. Har händelsen drabbat fler än en kommun i ett kommunalförbund, räddningstjänstförbund eller förbund för krishantering, får merkostnader för kommunalförbundet fördelas på de drabbade kommunerna efter förhållandet mellan de drabbade kommunernas andel i finansieringen av förbundet.

5.1.3 Gemensam finansiering av stat och kommuner

Förslaget är att fonden finansieras av både staten och kommunerna. Därigenom tar både staten och kommunerna ett ansvar ovanför den av kommunen valda självrisken upp till riskbeloppet. På det sättet bör en avvägd balans mellan statens och kommunernas kostnadsansvar kunna åstadkommas.

Finansieringen föreslås utgöras av avgifter från kommunerna och delar av statliga anslag. En kommun betalar en årlig avgift per invånare till fonden.

Dessutom föreslås att outnyttjade medel från det föreslagna samverkansbidraget tillförs fondens kapitalbas.

De medel som sätts in i fonden kvarstår över tiden och på så sätt byggs en kapitalbas upp. För fonden får ett teoretiskt konsolideringsmål och ett maximalt kapital fastställas. När fondens kapital når en viss nivå bör inriktningen vara att kommunernas avgifter till fonden sänks.

För fonden får det finnas ett beslut om ett balanserat över- eller underskott över åren.

MSB föreslår att kommunernas deltagande i fonden ska vara obligatoriskt. Kommunerna kan påverka graden av deltagande i fonden genom att välja nivå på självriskan och därmed nivån på avgift till fonden.

För att etablera fonden och snabbare nå en hög konsolideringsnivå kan ett initialt kapital tillföras fondens kapitalbas vid en uppstart.

5.1.4 Fondens övre ersättningsgräns

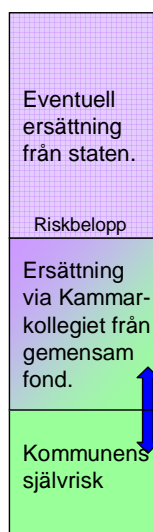
MSB föreslår att det ska finnas en övre gräns för ersättning från fonden. Den maximala ersättningen från fonden kallas riskbeloppet. Riskbeloppet är fast och gäller för en händelse, oavsett hur många kommuner som berörs. För en händelse som omfattar en eller ett par kommuner ersätter fonden på så sätt en stor andel av de totala kostnaderna. Vid en händelse som omfattar flera av landets kommuner ersätter fonden på motsvarande sätt en mindre andel av de totala kostnaderna.

Den ersättning som staten kan besluta om ovanför det så kallade riskbeloppet omfattas inte av det här förslaget. Fonden, som finansieras gemensamt av staten och kommunerna, kommer på det sättet att utgöra en buffert med förutsägbar ersättning under riskbeloppet. Ovanför riskbeloppet kan staten eventuellt besluta *ad-hoc* om ersättning vid en inträffad händelse.

Riskbeloppet får fastställas i en förhandling mellan berörda parter.

Datum
2010-11-16

Diariernr
2010-4292



Fonden ska ge ersättning mellan en av kommunen vald självrisk och ett fast övre belopp, det s.k. riskbeloppet.

5.1.5 Kommunernas självrisk

Det är naturligt att en ersättningsfond har en självrisk. Förslaget bygger på att varje kommun själv kan påverka nivån på självrisken inom ett visst spann. Den grundläggande idén är att det är kommunen som har den bästa kunskapen om vilka risker som finns i kommunen. Eftersom fonden föreslås vara obligatorisk är det viktigt att varje kommun själv har ett stort inflytande över självrisk och avgift. Väljer en kommun hög självrisk medför det en låg årsavgift till fonden och vice versa. En kommun som anser sig ha låg riskexponering, exempelvis p.g.a. geografiskt läge eller framgångsrikt förebyggande arbete, eller helt enkelt anser att fonden inte är särskilt angelägen, bör alltså ges möjlighet att välja en hög självrisk och därmed låg avgift.

När självrisken överskrids behöver ersättningen vara tydlig på så sätt att den är förutsägbar och att administrationen kan ske relativt snabbt.

Självrisken måste vara så hög att det inte blir fördelaktigt för en kommun att avstå från förebyggande och förberedande åtgärder. I skrivelsen Ersättningssystem i samverkan (Ds 2007:51) föreslogs att kommunerna skulle kunna välja en självrisk i spannet 3-50 miljoner kronor. En kommun med färre än 10 000 invånare kunde få välja en ännu lägre självrisk. Riskbeloppet föreslogs till 200 miljoner kronor. MSB:s bedömning, som har gjorts med hjälp av Kammarkollegiet, visar att något generellt höjda nivåer borde gå att tillämpa för den här fonden, även om den omfattar fler händelser.

För kommunerna bör det upplevas som en fördel att ersättning ur fonden föreslås vara oberoende av orsaken till en händelse och att den ersätter en kommuns merkostnader på grund av en olycka eller en extraordinär händelse.

Villkor som fastställs för ersättningen bör bidra till att det blir tydligt vilken ersättning som ges.

5.1.6 Faktorer som påverkar fondavgift och självrisker

För den del av fonden som kommunerna ska finansiera betalar kommunerna en fondavgift som baseras på invånarantalet. Den kommun som vill ha en lägre självrisk betalar en högre avgift per invånare och den kommun som vill ha en hög självrisk, och ett litet engagemang i fonden, betalar en lägre fondavgift per invånare.

En tydlig synpunkt från kommunala representanter som framförts i olika sammanhang under arbetets gång är att fondens avgifter och självrisker måste sättas så att de upplevs rättvisa och meningsfulla.

Den fondavgift som kommunerna föreslås betala beror av ett antal faktorer och därför är det inte enkelt att ge exempel på en avgift. Sådana faktorer är t.ex:

- Fördelningen mellan stat och kommun för finansiering av fonden,
- vilket riskbelopp fonden ska ha,
- vilken konsolideringstid som väljs,
- vilket konsolideringsmål som fonden ska ha och
- om ett över tiden successivt höjt konsolideringsmål ska användas.

Exempel på hur de här faktorerna påverkar kommunernas fondavgift och hur stor avgiften skulle kunna vara utifrån olika val framgår av exempel i bilaga 2. Exempel på hur självrisken skulle kunna variera med olika fondavgifter framgår i samma bilaga.

De avgifter och självrisker som ska gälla efter ett beslut om inrättande av en ersättningsfond får fastställas i en förhandling mellan berörda parter.

5.1.7 Administration av fonden

Kammarkollegiet föreslås administrera fonden och besluta om ersättning utifrån fondens villkor. När en händelse inträffar och kommunen ansöker om ersättning görs det till Kammarkollegiet.

Medlen bör placeras på ett räntebärande konto hos Riksgälden.

5.1.8 Omprövning av beslut

Kammarkollegiets beslut om ersättning ska inte kunna överklagas. Ersättningsärenden med omfördelning av delvis kommunernas egna medel lämpar sig inte för domstolsprövning. Därtill kommer att en överklagandemöjlighet skulle medföra ökade administrationskostnader utan

någon motsvarande vinst för systemet. Möjligheten att begära omprövning av ett beslut bör vara ett i sammanhanget tillräckligt rättsmedel.

5.1.9 Rådgivande organ

Ett rådgivande organ bör knytas till fonden. Det bör bestå av representanter från kommunerna, Sveriges Kommuner och Landsting, Kammarkollegiet och MSB.

Kammarkollegiet bör kunna inhämta det rådgivande organets yttrande i fråga om:

- Beslut om konsolideringsmål,
- beslut om ett följande års fondavgifter,
- beslut om ändring av fondens villkor (såväl villkoren som ändringar i dem bör fastställas av regeringen),
- principiella frågor om tolkning av fondens villkor och
- principiella frågor om fondersättning.

5.1.10 EU:s solidaritetsfond

Europeiska unionens solidaritetsfond (nedan kallad solidaritetsfonden) tillkom efter de omfattande översvämningarna i Europa under sensommaren 2002. Fonden regleras genom Rådets förordning (EG) nr 2012/2002 av den 11 november 2002 om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond. Enligt artikel 2 i förordningen ska fonden i första hand användas när en större naturkatastrof har inträffat på en medlemsstats territorium som har allvarliga återverkningar på medborgarnas levnadsvillkor, miljön eller ekonomin i en eller flera regioner eller ett eller flera länder. För att en naturkatastrof ska betecknas som större ska den ha orsakat skador för kostnader motsvarande 3 miljarder euro i 2002 års priser eller utgöra mer än 0,6 procent av den berörda statens BNI.

Artikel 3 slår fast att bistånd ur fonden ska ha formen av ett bidrag och för varje erkänd katastrof ska ett enda bidrag beviljas mottagarstaten. Solidaritetsfonden ska enligt samma artikel ha som syfte att komplettera de berörda staternas egna insatser och täcka en del av deras offentliga utgifter och därmed hjälpa mottagarstaten att, beroende på katastrofens art, genomföra följande nödvändiga insatser:

- Omedelbart återställande av infrastruktur och utrustning inom områdena energi, vattenförsörjning och avloppsvatten, telekommunikationer, transporter, hälsa och utbildning.
- Provisoriska åtgärder för att tillhandahålla bostäder och finansiera räddningstjänst riktad till befolkningens omedelbara behov.

- Omedelbart säkrande av förebyggande infrastruktur och omedelbara åtgärder för att skydda kulturarvet.
- Omedelbar röjning av katastrofdrabbade områden, inklusive naturområden.

Utbetalningar från solidaritetsfonden ska i princip vara begränsade till finansiering av åtgärder för att lindra icke försäkringsbara skador och ska återkrävas från EU om kostnaderna för att åtgärda skadan senare täcks av en tredje part. I en ansökan om ersättning ur fonden ska medlemsstaten enligt artikel 4 bland annat lämna uppgifter om andra källor för internationell eller nationell finansiering, inklusive offentligt eller privat försäkringsskydd, som kan bidra till kostnaderna för att åtgärda skadorna.

Det är i dagsläget oklart hur tillskapandet av en nationell fond, av det slag som nu föreslås i den här rapporten, skulle komma att påverka Sveriges möjligheter att begära ersättning ur Solidaritetsfonden. MSB kan i denna rapport konstatera att det finns flera skrivningar i den aktuella EU-förordningen, som gör att det framstår som oklart hur Kommissionen skulle betrakta en dylik nationell fond vid bedömningen av en framtida ansökan om ersättning från Sverige. En sådan nationell fond skulle av Kommissionen kunna ses som en försäkring som skulle omöjliggöra ersättning i dessa delar. Eftersom syftet med solidaritetsfonden är att göra det möjligt för unionen att vidta åtgärder i nödsituationer, och inte att fördela medel mellan medlemsstaterna på ett visst sätt, talar detta enligt MSB:s uppfattning för att Kommissionen skulle göra en vid tolkning av försäkringsbegreppet, med följderna att ingen eller begränsad ersättning skulle utgå. Detta är emellertid frågor som endast kan klargöras och besvaras definitivt i händelse av en ny ansökan från Sverige och som ett resultat av det avtal som då förhandlas fram mellan Kommissionen och Sverige.

5.1.11 Överväganden i förslaget

Koppling mellan avgift till fonden och förebyggande arbete

Vid remissmötet framfördes synpunkter om att det ska finnas en koppling mellan avgiftens storlek och de resurser som kommunen lägger ner på förebyggande åtgärder, så att en kommun som satsar på att förebygga stora skador får en lägre avgift. I MSB:s förslag tillgodoses denna synpunkt på så sätt att en kommun som anser sig ha ett bra skydd eller av annan anledning anser sig vara lite exponerad för den typ av händelser fondvillkoren omfattar, kan välja en hög självrisk och därmed få en låg avgift. En kommun bör ha möjlighet att ändra sin självrisk inför varje ny avtalsperiod (12-månadersperiod) t.ex. genom att höja den för att man genomfört effektiva förebyggande åtgärder.

Datum
2010-11-16

Diariernr
2010-4292

Differentierade avgifter

Det framfördes också synpunkter på att avgifterna bör vara differentierade, t.ex. med hänsyn till olika kommuners olika riskbilder och skadehistorik. Med beaktande av att den föreslagna fondlösningen bygger på en solidaritetsprincip, bör avgifterna enligt MSB:s uppfattning inte vara differentierade i förhållande till risk.

Självriskerna måste, som tidigare nämnts, vara så höga att det inte blir fördelaktigt för en kommun att avstå från förebyggande och förebyggande åtgärder. Med beaktande av den höga självrisknivån bör inte heller en kommuns skadehistorik vara avgiftsgrundande. Så kallade frekvensskador, dvs. skador som inträffar med viss regelbundenhet och därför är förutsebara och direkt aktuella att förebygga, torde nämligen i de flesta fall komma att ligga inom självriskerna. Därför, och på grund av att en kommun som drabbas av en storskada får bära en kännbar kostnad för självriskerna, förefaller det varken angeläget att belöna kommuner som har turen att inte drabbas av en storskada med sänkt avgift, eller bestraffa en kommun som har otur i detta avseende med höjd avgift.

Hur kan de i försäkringssammanhang traditionella kriterierna tillämpas för den föreslagna fonden?

De traditionella kriterierna i försäkringssammanhang säger att händelsen ska vara plötslig, oförutsedd och utifrån kommande.

När det gäller kravet på plötslighet ligger det i sakens natur att detta krav är svårt att ställa i samband med vissa naturhändelser som exempelvis översvämning, värmebölja, torka, pandemi eller epidemi. Det går alltså inte att ställa upp ett generellt krav på plötslighet. Däremot bör man kunna kräva att det ska vara fråga om *en* händelse, inte flera. Varje händelse får således bedömas för sig. En kommuns kostnader över självrisk för snöröjning m.m. p.g.a. *ett* snöoväder kan alltså omfattas, men inte en kommuns sammanlagda kostnader över självrisk för sådana insatser på grund av flera sådana oväder under en längre period med mellanliggande annat väder. Gränsdragningen i dessa sammanhang är inte självklar.

Även om kravet på plötslighet skulle kunna upprätthållas i många fall, t.ex. i fråga om terrorattentat, brand, utsläpp av kemiska ämnen, skada i reningsanläggning, brott på renvattenledning eller avloppsledning finns det alltså av ovan angivna skäl inte anledning att ställa upp ett generellt krav på plötslighet.

Kravet att händelsen ska vara oförutsedd borde kunna tillämpas så att händelsen inte får vara så förutsedd att kommunen borde ha eliminerat eller reducerat risken för den. Med hänsyn till att kommunen kommer att ha en hög självrisk och eftersom syftet med skyddet i första hand inte är preventivt, utan är att ekonomiskt kompensera en drabbad kommun, bör man emellertid vara

försiktig med att ställa sådana krav. Målet bör vara att skapa ett både heltäckande och förutsägbart skydd. Det nämnda utesluter dock inte krav på att kommunen, när en händelse aktualiseras, dvs. när risken ökar kraftigt i sannolikhet eller löser ut, vidtar nödvändiga åtgärder för att eliminera eller reducera dess verkningar. Underlåtenhet i detta avseende bör därför kunna leda till att ersättningen reduceras. Kommunen åläggs på så sätt att i möjligaste mån begränsa skadan.

Något krav på att händelsen ska vara utifrån kommande bör inte tillämpas.

5.2 Ersättning till kommunerna vid omfattande räddningsinsatser

5.2.1 Nuvarande regelverk och omfattning behålls i stort

MSB föreslår att: Ersättning till kommuner för omfattande räddningsinsatser fortsatt görs utifrån nuvarande nivåer och regelverk med följande förändring:

- Självrisken för kommunalförbund baseras på den eller de skadedrabbade kommunernas skatteunderlag.

Ersättningen till kommunerna för höga kostnader vid räddningsinsatser finansieras fortsatt genom anslag från staten.

5.2.2 Fortsatt behov av ersättning vid omfattande räddningsinsatser

Syftet med statlig ersättning till kommuner enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) är att skydda kommunen från sådana kostnader som kan bli följden av stora och långvariga räddningsinsatser. Ersättningen utgör inte egendomsförsäkring för förstörd egendom, t.ex. för byggnader eller skog som förstörts vid en brand.

Möjligheten till ersättning för räddningstjänstkostnader från MSB genom anslaget 2:3 Ersättning för räddningstjänst är värdefull för framför allt mindre kommuner, vilket har framkommit i flera sammanhang. Det skydd som ersättningen utgör behöver finnas kvar.

Den övergripande ambitionen med tidigare föreslagna fonden för ersättning till följd av olyckor och extraordinära händelser är att ersätta kommunerna för merkostnader vid olika typer av inträffade händelser. Självrisken för den ersättningen behöver vara så hög att det inte blir fördelaktigt för en kommun att avstå från förebyggande och förberedande arbete.

I skrivelsen Ersättningssystem i samverkan (Ds 2007:51) ges exempel på självrisiker för den då föreslagna lösningen i ett spann om 3 till 50 miljoner kronor. Som tidigare nämns bedöms det spannet kunna användas även för den föreslagna fonden, eventuellt med något höjda nivåer. Vad skulle det innebära om sådana självrisiker skulle tillämpas för ersättningen till omfattande räddningsinsatser?

Mellan åren 1986–2009 har 196 ansökningar om ersättning efter omfattande räddningsinsatser behandlats. Av dessa har 192 medfört att statlig ersättning utbetalats. Självrisken baseras på kommunens sammanlagda skatteunderlag, vilket medför att en mindre kommun får en lägre självrisk.

Om exempelvis en lägsta självrisk om 3 miljoner kronor skulle ha tillämpats för de ersättningar som hittills utbetalats vid omfattande räddningsinsatser hade endast 23 av de 192 ärendena medfört ersättning. Möjligheterna att erhålla ersättning efter omfattande räddningsinsatser minskar alltså betydligt för främst mindre kommuner om samma självrisiker som för den föreslagna fonden skulle tillämpas.

För den föreslagna fonden finns dessutom kravet att en händelse ska ha inträffat för att ersättning ska utgå. Det kravet i kombination med en hög självrisk begränsar möjligheten att föra in ersättningen för omfattande räddningsinsatser i den föreslagna fonden, då ersättningen för omfattande räddningsinsatser dels utgår vid betydligt lägre självrisiker och dels kan ersättning betalas även för åtgärder som vidtas innan en aktuell risk har löst ut till en skadehändelse.

Under arbetet har det framförts frågor om varför inte en kommun ska kunna antas arbeta förebyggande i sådan omfattning att de självrisiker som kan bli aktuella för den föreslagna fonden även ska kunna tillämpas för ersättning vid omfattande räddningsinsatser. En kommun ansvarar inte för alla de risker som finns inom eller berör kommunen, till exempel utformning av vägar och transporter av farligt gods etc. Även om en kommun arbetar förebyggande mot de risker som kommunen själv ansvarar för, kan inte alla olyckor förebyggas så att de inte inträffar. Det är när, eller vid överhängande fara för, en olycka som kräver en räddningsinsats inträffar som ersättningen för omfattande räddningsinsatser kan behövas som ett ekonomiskt skydd.

För att det ekonomiska skyddet vid omfattande räddningsinsatser fortsatt ska fungera finns det ett behov av att använda en lägre självrisk än för den föreslagna fonden.

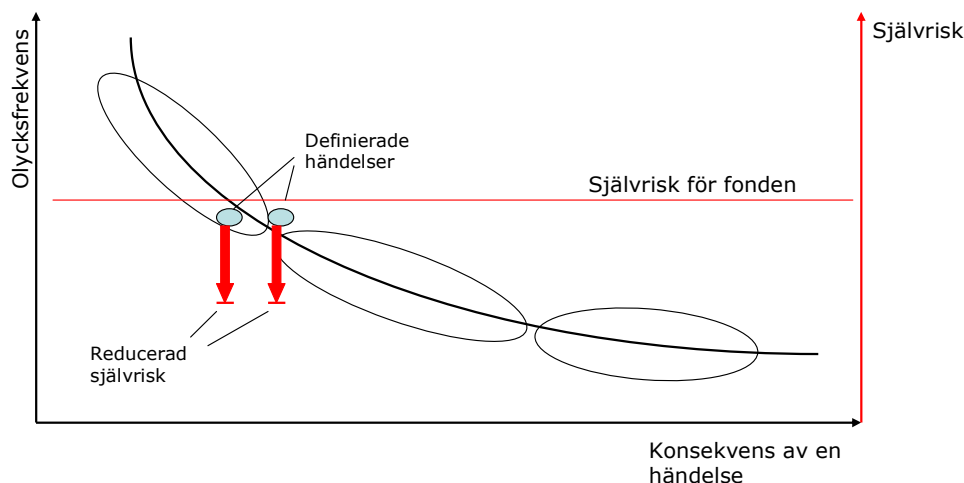
Möjligheten för en kommun att få ersättning för sådana åtgärder som vidtas vid överhängande fara för olyckor behöver också finnas kvar.

5.2.3 Alternativ till nuvarande ersättning

Ett alternativt förslag till nuvarande ersättning vid omfattade räddningsinsatser har övervägts. Förslaget gick ut på att räddningstjänstbegreppet inte skulle användas som bedömningsgrund för ersättningen efter omfattande räddningsinsatser, samtidigt som det skulle

medge lägre självrisker än för fonden och möjlighet till ersättning för åtgärder som vidtas innan en olycka inträffar.

Det alternativa förslag som övervägts gick ut på att identifiera vissa kostnadsslag för vissa händelser som är vanliga vid ersättningsärenden vid omfattande räddningsinsatser och införa en lägre självrisk för dessa.



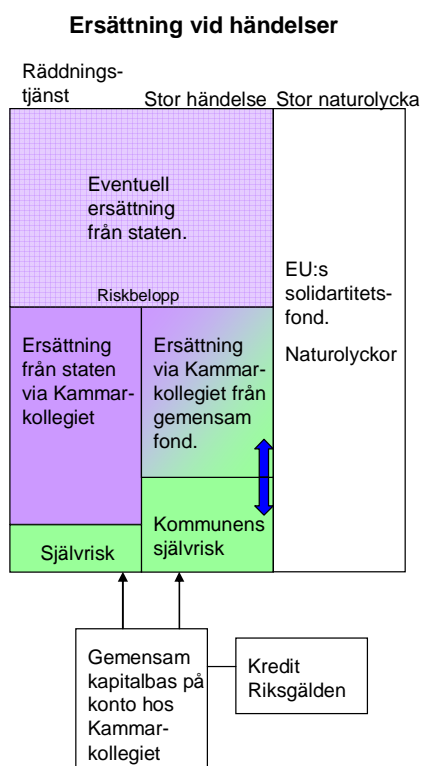
Schematisk bild över reducerad självrisk för vissa definierade händelser.

Idén var att sådana kostnadsslag identifieras för de händelser som är vanliga vid räddningsinsatser och att självriskerna för dessa balanserades så att ersättningen blev likvärdig med den ersättning som finns med nuvarande nivåer och regelverk. Fördelarna skulle vara att en sådan ersättning skulle kunna hanteras i den föreslagna fonden och att räddningstjänstbegreppet inte längre skulle utgöra bedömningsgrund för ersättning.

En orsak till att förslaget övergavs var svårigheten att hitta motsvarande avgränsning i tiden för ersättning av kostnader som uppstår vid en räddningsinsats som räddningstjänstbegreppet möjliggör. Räddningstjänstbegreppet ger också förutsättningar att ersätta kostnader för åtgärder som vidtas vid överhängande fara för olyckor.

En annan orsak till att det här alternativet övergavs var synpunkter på att bedömningsgrunderna för ersättning blir för komplicerade. Bland annat redovisades det förslaget för SKL:s beredning för samhällsbyggnad. Efter det skrev SKL:s styrelse till försvarsdepartementet med en hemställan om ett enklare ersättningssystem, se bilaga 4.

Den skyldighet som en kommun har att ansvara för räddningstjänst vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra skador på människor, egendom eller i miljön föreslås fortsatt användas som grund för beslut om ersättning vid omfattande räddningsinsatser. Det medför att nuvarande nivåer för ersättning och självrisker kan fortsätta tillämpas.



Schematisk bild över ersättning vid händelser.

Det innebär att det parallellt med ersättning från fonden för kostnader vid olyckor och extraordinära händelser finns ersättning från staten vid omfattande räddningsinsatser.

Ersättningen finansieras genom statligt anslag. För skyddet mot höga räddningstjänstkostnader bör kommunerna inte betala någon avgift.

MSB är central förvaltningsmyndighet för räddningstjänst och bedömningar som görs utifrån skyldigheten att ingripa med en räddningsinsats bör hanteras av myndigheten. Därför föreslås att MSB även i fortsättningen beslutar i fråga om denna ersättning.

5.2.4 Förslag om ändrade förutsättningar för räddningstjänstförbundens självrisk

En vanlig anledning till att beslut överklagas är tvist om självriskens storlek för räddningstjänstförbund. Därför föreslår MSB att självrisken för räddningstjänstförbund baseras på skatteunderlaget för den eller de skadedrabbade kommunerna istället för på de i förbundet ingående kommunernas sammanlagda självrisker som idag.

På så sätt baseras också den självriskan på liknande grunder som självriskan för den föreslagna ersättningsfonden.

5.2.5 Förslag om gemensam kapitalbas

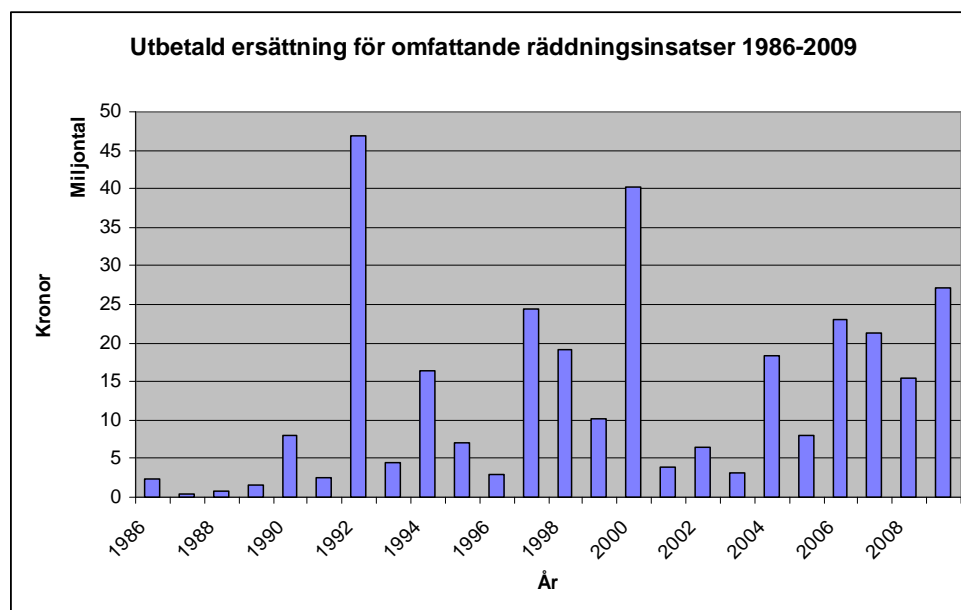
MSB föreslår att: Medel till den föreslagna fonden och medel till ersättning vid omfattande räddningsinsatser samlas i en gemensam kapitalbas, vilken utgörs av ett räntebärande konto hos Riksgälden och som administreras av Kammarkollegiet.

För ersättning av kostnader till följd av olyckor och extraordinära händelser beslutar och utbetalar Kammarkollegiet ersättning utifrån fondens villkor. För ersättning vid höga kostnader för räddningsinsatser beslutar MSB om ersättning och Kammarkollegiet administrerar utbetalningen.

Den sammanlagda summan av ersättning för höga kostnader vid räddningsinsatser och annan ersättning från fonden räknas ihop. För en händelse ska kapitalbasen maximalt belastas med ett riskbelopp.

De medel som MSB kan besluta om för ersättning vid omfattande räddningsinsatser vid kommunal räddningstjänst ingår i anslag 2:3 Räddningstjänst m.m.

Utfallet varierar kraftigt mellan åren och det är svårt att förutsäga antalet räddningsinsatser för vilka kostnaderna är stora. De ersättningar som utbetalats från 1986 till och med 2009 varierar enligt nedanstående diagram.



Variationen innebär att MSB, och dessförinnan Räddningsverket, har fått begära tilläggsanslag de år som beviljade ersättningar har varit större än

anslaget. Det har i sin tur inneburit att en kommun har kunnat få vänta på beslut om ersättning från MSB.

Det är önskvärt att ansökningar om ersättning från kommunerna hanteras med en snabb administration.

Därför föreslår MSB en gemensam kapitalbas för medel som avser ersättning vid omfattande räddningsinsatser och för den föreslagna ersättningsfonden. Detta skapas genom att kontot för ersättningsfonden tillförs medel från anslag 2:3 Ersättning för räddningstjänst m.m. vilka motsvarar de ersättningar som kan förväntas utifrån ett genomsnitt av hittills utbetalda ersättningar.

Ett genomsnitt för de sista tio årens utbetalda ersättningar blir drygt 16,7 miljoner kronor.

Om kapitalbasen årligen tillförs motsvarande medel kan en ansökan om en stor ersättning hanteras relativt snabbt utan att MSB dessförinnan behöver begära tilläggsanslag hos regeringen. Ersättningen kan då utbetalas med medel från kapitalbasen och över tiden regleras det ”underskott” som uppstår. Efter ett antal år bör en uppföljning göras för att säkerställa att fondmedel inte används till ersättning för omfattande räddningsinsatser.

Till den gemensamma kapitalbasen förs också medel avsedda för samverkansbidraget som kommunerna inte använder eller inte ansöker om.

Med två ersättningsformer behöver förhållandet till det så kallade riskbeloppet förtydligas. Det är den sammanlagda summan av ersättning för höga räddningstjänstkostnader och annan ersättning från fonden som ska räknas ihop gentemot riskbeloppet. För en händelse ska kapitalbasen maximalt belastas med ett riskbelopp.

5.2.6 Nuvarande ersättning anslag 2:3 Räddningstjänst m.m.

Före 1974 hade kommunerna möjlighet att söka ersättning för kostnader som uppkommit vid insatser mot skogsbränder. Tröskelbeloppen för att erhålla ersättning var då relativt låga och antalet ansökningar många. Med Brandlagen, som kom 1974, reformerades ersättningssystemet något och öppnade för kommunerna att kunna erhålla ersättning för andra större insatser än skogsbränder. Dessutom infördes en självrisk för kommunernas rätt till ersättning.

Det nuvarande systemet har varit i bruk sedan 1986 då Brandlagen ersattes av Räddningstjänstlagen. Några större förändringar av ersättningssystemet genomfördes inte i samband med att Räddningstjänstlagen ersattes av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

5.2.7 Ansökningsprocessen

Ansökan om ersättning ska göras av kommunen till MSB. MSB handlägger kommunens ansökan och beslut om ersättning.

För att ansöka om ersättning finns en särskild ansökningsblankett som kommunen ska använda. Andra underlag som kommunen skickar in i samband med ansökan är insatsrapport som beskriver insatsen och fakturor för de yrkade kostnaderna.

MSB:s handläggning innefattar i varierade utsträckning rådgivning, information, inhämtande av kompletterande uppgifter och dialog med den aktuella kommunen.

I ett ersättningsärende bedöms bland annat omfattningen av räddningsinsatsen och vilka kostnader insatsen omfattar. Exempel på frågeställningar är:

- Omfattar kommunens åtgärder flera räddningsinsatser, vilka var och en medför en självrisk?
- Vilka insatser eller delar av en insats omfattas av kommunernas ansvar att ingripa med en räddningsinsats?
- Hur länge pågick insatsen?
- Hur stor blir kommunens självrisk?
- Använder kommunen MSB:s schablon för fordons och materielkostnader?
- Är momsens avdragen i ansökan om ersättning?
- Är avdrag gjort för slitage på materiel som man söker ersättning för?
- Överensstämmer de angivna personalkostnaderna med gällande avtal?

5.2.8 Anslagets omfattning

Anslag 2:3, Ersättning för Räddningstjänst m.m. omfattar årligen ca 21 miljoner kronor och är svårbudgeterat. I det ingår också medel för andra ersättningar än för omfattande kommunala räddningsinsatser. MSB har möjlighet att söka tilläggsanslag. För 2009 utbetalades 27 miljoner kronor som ersättning för åtgärder vid omfattande räddningsinsatser till kommuner.

5.2.9 Antal kommuner som erhållit ersättning 1986/87-2009

Sättet att beräkna en kommuns självrisk gör att en förhållandevis mindre kommun med ett lägre skatteunderlag oftare får statlig ersättning.

- Totalt har 196 ansökningar om ersättning behandlats.
- 192 ansökningar har resulterat i statlig ersättning.
- Fyra ansökningar har inte lett till någon ersättning.

- 121 olika kommuner har ansökt om ersättning.
- 41 kommuner har ansökt om, och fått ersättning, mer än en gång.

5.2.10 Överklagade ärenden perioden 1986–2009

Ett beslut om ersättning kan överklagas. Fram till maj 1996 fanns möjligheten att överklaga till Kammarrätten som första instans och sedan till Regeringsrätten. Därefter ändrades räddningstjänstlagen så att ett beslut ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och med möjligheten att få saken prövad i tre instanser. För prövning i Kammarrätten och Regeringsrätten krävs prövningstillstånd.

Fram till dess att lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) trädde i kraft den 1 januari 2004 saknade Räddningsverket möjlighet att överklaga förvaltningsdomstolens avgöranden. Sedan lagen tillkom har Räddningsverket och sedermera MSB möjlighet att överklaga en dom som gäller statlig ersättning enligt LSO.

Av de totalt 196 ärenden som behandlats sedan 1986 är det 19 ärenden som har överklagats till förvaltningsdomstol. Här framgår också att ärenden som rör översvämning utgör 37 procent av de överklagade ärendena, medan översvämningens ärenden endast utgör knappt 17 procent av det totala antalet avgjorda ärenden. De vanligaste orsakerna till att ett beslut överklagas är oenighet kring hur självrisk ska bedömas respektive vilka åtgärder som ska omfattas.

I drygt 68 procent av de överklagade ärendena har förvaltningsdomstolen helt eller delvis ändrat beslutet till den klagande kommunens fördel.

5.2.11 Nuvarande regelverk för ersättning vid höga räddningstjänstkostnader

Den juridiska grunden för statens ersättning till kommunerna, för räddningsinsats som har medfört betydande kostnader, finns i 7 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) av vilken framgår att:

”Om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader, har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av kostnaderna som överstiger en självrisk. En förutsättning för rätt till ersättning är att kostnaderna är direkt hänförliga till räddningsinsatsen. Självriskens beräknas enligt grunder som regeringen fastställer.”

Bestämmelser om självrisk regleras i 7 kap. 2 § förordningen (2003:788) om skydd mot olyckor (FSO) av vilken framgår:

”Självriskerna enligt 7 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor utgörs av ett belopp som motsvarar 0,02 procent av det sammanlagda skatteunderlaget som står till kommunens förfogande året före det år då kostnaderna uppkommit.”

Ytterligare en förutsättning för att ersättningen ska betalas ut är att den aktuella insatsen omfattas av räddningstjänstbegreppet vilket definieras i 1 kap. 2 § LSO. Av första stycket framgår att:

”Med räddningstjänst avses i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.”

I tredje stycket samma paragraf framgår vidare att:

”Staten eller kommunen skall ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.”

MSB har även närmare riktlinjer för ansökan om ersättning genom Räddningsverkets allmänna råd och kommentarer (SRVFS 2004:11) om ersättning till kommuner för räddningstjänst och viss sanering.

5.3 Nuvarande process för ersättning till förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor behålls

MSB föreslår att: Den bidragsprocess som tillämpas för anslag 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor bör behållas i sin nuvarande form.

5.3.1 Överväganden

Den process som i dagsläget finns för ersättningar till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor bedöms fungera väl. Detta har bl.a. framkommit i den genomlysning av bidraget som genomfördes i klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter (SOU 2007:60). Anslaget nyttjas årligen i sin helhet och har bidragit till att många förebyggande åtgärder vidtagits.

Även om ansökningsprocessen fungerar väl finns det svårigheter i den. Dessa svårigheter är emellertid inte av den arten att de bedöms kunna förbättras med kopplingar till andra ersättningar som ges för förberedande krishanteringsåtgärder eller ersättningar efter inträffade händelser.

Däremot måste nivån på självriskan för den föreslagna fonden vara så pass hög att det inte blir fördelaktigt för en kommun att avstå från förebyggande åtgärder.

Under projektet har det övervägts om medel som samlas i kapitalbasen för ersättningar efter inträffade händelser kan användas för sådana åtgärder som avses med anslag 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor. Förutom att en sådan fördelning går mot de prioriteringar som görs med anslagen, så är en tydlig synpunkt från referensgruppen att sådana medel istället bör användas för att sänka kommunernas avgift till den föreslagna fonden. På så sätt kommer de samtliga kommuner tillgodo.

Den ansökningsprocess som finns i dagsläget är utvecklad utifrån de behov och erfarenheter som vunnits under lång tid. Utifrån de bedömningar och prövningar som gjorts föreslås att nuvarande bidragsprocess för anslag 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor behålls i nuvarande form.

5.3.2 Bakgrund till anslaget

Tuveskredet 1977 väckte oro hos såväl allmänhet som beslutsfattare och geotekniker. Hur många andra områden i Sverige hade bebyggts utan

tillräckligt noggranna undersökningar av marken? I hur många områden hade stabiliteten försämrats med tiden genom utfyllnader eller erosion? Regeringen beslutade 1978 att börja göra översiktliga karteringar av skredrisker i bebyggda områden. Kartläggningen började i de mest utsatta kommunerna i sydvästra delen av Västra Götalands län.



Tuveskredet Foto: C. Fredén, SGU 1977

Riksdagen antog 1986 propositionen "Förebyggande åtgärder med mera mot jordskred och andra naturolyckor" (prop. 1985/86:150). Här gav staten sin syn på hur ansvaret för att minska riskerna för naturolyckor skulle fördelas mellan stat, kommun och enskilda. Ett särskilt anslag på 25 miljoner kronor per år anslogs för bidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor. Staten tog också på sig ansvaret för att fortsätta göra översiktliga stabilitetsundersökningar. MSB ansvarar för dessa karteringar och för att fördela bidrag till kommuner från anslaget till förebyggande åtgärder.

Av propositionen framgår att med naturolycka avses här att "Det skulle vara fråga om rena naturhändelser som inte är vanliga eller har ett långsamt odramatiskt förlopp" och vidare att "Åtgärder för att förebygga naturolyckor är emellertid i första hand aktuella när det gäller jordskred och översvämningar."

5.3.3 Utveckling av anslaget

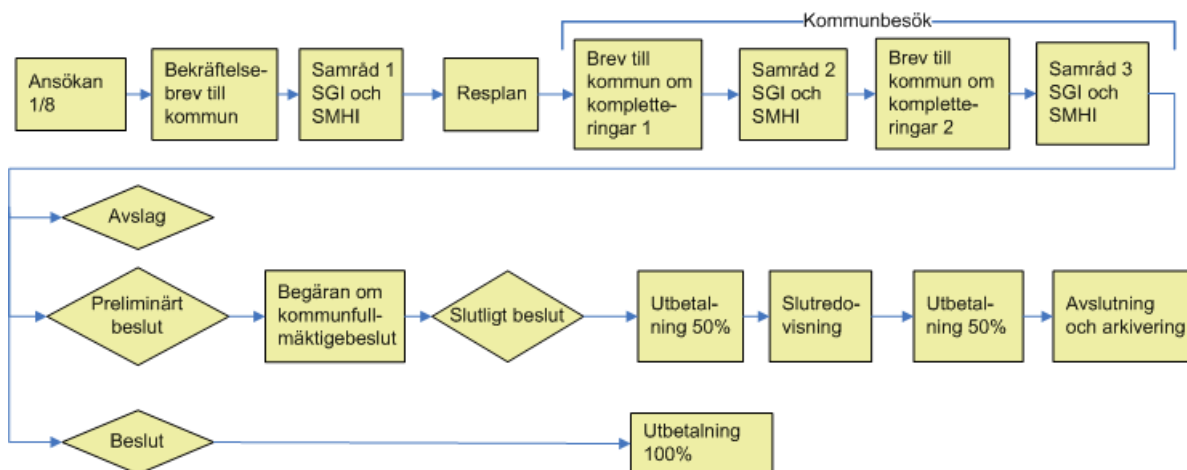
Räddningsverket fick som ny myndighet 1986 uppdraget att handlägga bidragsansökningarna. Räddningsverket bearbetade ansökningarna och lämnade ett yttrande till regeringen om fördelning av bidraget om 25 miljoner kronor per år. Regeringen kunde sedan omfördela medlen mellan kommunerna eftersom anslaget var ett extra skatteutjämningsbidrag.

Utveckling av anslaget över åren:

- 1993 betalas bidraget ut genom Räddningsverkets försorg.
- 1994 ges beslutanderätten till Räddningsverket.
- 2001 erhåller Räddningsverket bemyndiganderätt över beslutade medel.
- 2006 höjs anslaget till 38 850 miljoner kronor/år (för budgetåren 2007-2009).

- 2009 höjs bemyndigandemedlen till 40 miljoner kronor/år.
- 2010 höjs anslaget höjs till 43 350 miljoner kronor. Bidragsdelen sänks från 80 procent till 60 procent av åtgärdernas kostnad.

5.3.4 Handläggning av ansökan



Kommuner som har utfört eller planerar att utföra förebyggande åtgärder mot naturolyckor inom befintlig bebyggelse kan söka statligt bidrag hos MSB.

Bidraget kan endast sökas av kommuner. Detta eftersom det är kommunen som har den bästa kännedomen om de hot och risker som finns inom kommunen. Kommunen har också ett ansvar för befolkningens säkerhet samt ansvar för räddningstjänst. Bidrag kan erhållas med högst 60 procent av kostnaden för de förebyggande åtgärderna eller med högst 60 procent av det hotade objektets värde.

Ansökningarna inkommer till MSB senast den 1 augusti varje år. Ansökan görs på särskild blankett samt bifogas utredningar och handlingar. En bekräftelse på att ansökan har inkommit till MSB skickas till sökande kommun.

Vid granskning av ansökningarna samråder MSB med expertmyndigheterna Statens geotekniska institut (SGI) och med Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) för teknisk granskning. Flera kommuner besöks för att diskutera åtgärderna, eventuella behov av kompletterande uppgifter och för att studera berört område i fält. Vid behov begär MSB in kompletterande uppgifter. Beslut i ansökningarna tas efter årsskiftet då MSB tilldelats anslaget. Ansökningarna beviljas, avslås eller blir vilande.

Bidrag kan beviljas till den åtgärd som löser problemet på det billigaste sättet.

För åtgärder som är utförda och slutligt redovisade i samband med ansökan fattas ett beslut och hela bidraget betalas ut.

För åtgärder som är planerade fattas först ett preliminärt beslut. Efter att kommunen fattat beslut om att ta emot bidraget och att det finns finansiering

för den del som inte bidraget täcker skriver MSB ett slutligt beslut och hälften av bidraget betalas ut. Resterande del utbetalas då åtgärderna är genomförda och godkända. För att en genomförd åtgärd ska vara ersättningsgill ska kommunen redovisa åtgärderna genom kostnadssammanställning, verifikat, protokoll från slutbesiktningen och relationsritningar samt att utförd åtgärd stämmer överens med den åtgärd de sökt för.

För ansökningar som MSB ser är prioriterade och där miljödom inväntas görs ärendet vilande. Ansökan aktiveras igen då miljödom har meddelats och åtgärderna fått tillstånd.

För åtgärder som inte faller inom bidragets villkor ges avslag. Då ansökningarna överstiger anslaget måste ansökningarna prioriteras utifrån risk.

5.4 Förslag om att införa ett samverkansbidrag

MSB föreslår att: Ett samverkansbidrag införs. Syftet är att stimulera samverkan kommuner emellan samt mellan kommuner och andra aktörer utanför det geografiska området. Samverkansbidraget föreslås vara en riktad ersättning som kan tillfalla samtliga kommuner och erhållas genom ett ansökningsförfarande.

För att säkerställa en effektiv användning av statliga medel bör den del av ersättningen som inte nyttjas under året föras över till kapitalbasen för den föreslagna fonden.

5.4.1 Skälen till förslaget om att införa ett samverkansbidrag

MSB anser att det är fortsatt viktigt att stimulera samverkan över kommungränserna. Därför föreslås ett samverkansbidrag som årligen kan sökas av samtliga kommuner. Medel från anslaget 2:4 Krisberedskap föreslås på det sättet även fortsättningsvis bidra till ett aktivt krisberedskapsarbete över kommungränserna. Förutom att kommunen initierar aktiviteter med samverkansersättningen kan den också användas för att möta de aktiviteter som länsstyrelsen initierar.

De villkor för användning av medel samt fördelningsprinciper som gäller för samverkansersättningen får fastställas i en förhandling mellan berörda parter. I en sådan överenskommelse bör även krav avseende uppföljning av ersättningen fastställas.

5.4.2 Samverkansbidragets syfte

Samverkansbidraget syftar till att stimulera samverkan kommuner emellan samt mellan kommuner och andra aktörer utanför det geografiska området. Det svenska samhället måste kunna hantera ett brett spektrum av händelser där flera olika aktörer är involverade. Ett effektivt arbete för att stärka krisberedskapen förutsätter därmed samverkan mellan olika aktörer i samhället.

5.4.3 Fördelningsprinciper för samverkansbidraget

Samtliga kommuner kan årligen ansöka om ersättning för samverkan upp till ett maxbelopp. Det belopp som varje kommun högst kan ansöka om får fastställas i en förhandling mellan berörda parter.

De medel som kommunerna inte ansöker om under ett år förs över till kapitalbasen för den föreslagna ersättningsfonden. Detsamma gäller medel som betalats ut under året men som inte använts och därför kan återbetalas.

5.4.4 Särskilda villkor för samverkansersättningen

Följande villkor bör vara uppfyllda för att en kommun ska kunna tilldelas samverkansersättningen:

- Det ska finnas en analys av behovet av föreslagna åtgärder och de ska ha påvisbara effekter på samhällets samlade krisberedskap eller den samlade förmågan att hantera kriser och dess konsekvenser.
- Åtgärderna som genomförs ska vara uppföljningsbara.
- Ansökningar om medel ska vara förenliga med eventuella beslut av regeringen om inriktningen av anslaget.

De krisberedskapshöjande åtgärder som genomförs med medel från anslaget ska utgå från ett behov som identifierats i exempelvis risk- och sårbarhetsanalysen. De åtgärder som kommunen avser att genomföra med samverkansersättningen ska vara av samverkanskaraktär och vara till nytta för flera aktörer. Medel från anslaget är därmed inte avsett till att enbart stärka den egna organisationens förmåga utan förmågan ska stärkas i samverkan med andra aktörer.

Åtgärderna som genomförs med samverkansersättningen ska även vara förenliga med MSB:s inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap, som är en konkretisering av regeringens inriktning. Detta bidrar till en flexibilitet som inte finns i det nuvarande systemet med en flerårig överenskommelse som låser fast användningen av medlen till en mer statisk behovsbild. Nya risker och utmaningar tillkommer ständigt och för att snabbt kunna möta de behov som identifieras hos kommunerna (och som framkommer i samlade bedömningar som genomförs av MSB) kan man styra om användningen av medlen till att tillgodose det aktuella behovet.

5.4.5 Ansökningsförfarande

För att få tillgång till samverkansersättningen ska kommunen senast i september varje år lämna in en ansökan till MSB om medel. Genom ansökningsförfarandet försäkras att kommunen tar ett initiativ till att använda ersättningen.

Den ansökan som kommunen skickar in till MSB ska ses som ett intyg på att de medel som senare erhålls ska användas enligt gällande villkor och nyttjas till sådan verksamhet som beviljats enligt överenskommelsen.

Ett beslut om beviljat bidrag meddelas i början av året.
Samverkansersättningen betalas sedan ut med övriga riktade medel det datum som anges i överenskommelsen.

Den del av ersättningen som kommunen inte använder återbetalas till MSB och överförs till kapitalbasen för ersättningsfonden. I det fall en kommun avstår från att söka samverkansersättning övergår dessa medel direkt till kapitalbasen.

5.4.6 Uppföljning av samverkansbidraget

I samband med att kommunen beviljas samverkansersättning skickar MSB ut en blankett för uppföljning av medelsanvändningen. Denna ska redovisas i samband med att andra ersättningar från anslag 2:4 Krisberedskap följs upp. Efter verksamhetsårets slut genomför MSB en uppföljning samt stickprovskontroller. I det fall det uppdagas att kommunen använt medel till annan verksamhet än vad som överenskommit kan MSB besluta att bidragsmedel ska återbetalas till MSB. Dessa medel övergår då till kapitalbasen för ersättningsfonden.

5.5 Förslag om fortsatt riktade ersättningar för krisberedskap

MSB föreslår att:

Det fortsatt ska finnas en riktad ersättning för de uppgifter kommunen har enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Den riktade ersättningen för de uppgifterna bör finnas kvar ytterligare några år.

Det fortsatt ska finnas en riktad ersättning för att kommunen ska hålla en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krishanteringssystemet. Den riktade ersättningen bör finnas kvar i ytterligare några år.

5.5.1 Skälen till att behålla riktad ersättning för uppgifterna enligt lag och grundbeloppet för en samordningsfunktion

Resultatet av den avstämning¹ som genomfördes gemensamt av Sveriges Kommuner och Landsting och Krisberedskapsmyndigheten under uppbyggnadsperioden 2006-2009 visar att de riktade medlen varit nödvändiga för att få igång verksamhet för de nya uppgifterna för kommunerna. De riktade medlen har också medfört att beredskaps- eller säkerhetssamordnare anställts i alla kommuner som medverkat i dialogerna. Avstämningen visar emellertid att genomförandet av uppgifterna är mer tidskrävande än vad parterna förutsåg. För att åstadkomma kontinuitet i kommunernas arbete med uppgifterna för krishantering föreslås därför att det fortsatt finns riktade ersättningar för de uppgifter som kommunen har enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, samt för att kommunen ska hålla en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krishanteringssystemet.

De riktade ersättningarna bör ges till kommunerna utan ansökningsförfarande. MSB anser inte att ett ansökningsförfarande förbättrar styrningen över de uppgifter som åligger en kommun enligt lag. Möjligheten att verksamhetsersättningen kan reduceras eller bortfalla för en kommun som inte

¹ Kommunernas krisberedskap. Avstämning under uppbyggnadsperioden 2006-2009. MSB och SKL 2009-03-31.

fullgjort sina uppgifter får anses som tillfyllest. Ersättningarna för de här uppgifterna bör finnas ytterligare ett antal år, varefter behovet åter bör utvärderas genom att ersättningsens syfte och former åter prövas.

Uppföljningarna i avstämningen visar att representanter för enskilda kommuner fortsättningsvis stödjer ett riktat ersättningssystem för området krisberedskap, även om SKL:s principiella inställning till riktade statliga medel är att de bör avvecklas och ersättas av generella bidrag.

I uppdraget till MSB ingår att belysa förutsättningarna att inrätta ett ansökningsförfarande. MSB ser inte behov av att införa ett ansökningsförfarande för en ersättning som kommunerna enligt 5 kap. 1§ ska få för att genomföra uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Det riktade grundbeloppet för samordningsfunktionen motsvaras inte av en uppgift i lagstiftningen, men däremot i nuvarande kommunöverenskommelse. Ersättningen ges för att kommunerna ska hålla en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krishanteringssystemet. Eftersom ersättningen ska säkerställa att kommunerna har en viss kompetens och inte ställer krav på några särskilda aktiviteter finns ingen anledning att införa ett ansökningsförfarande. Den föreslagna prövningen om ersättningsens former och syfte får visa om behovet av en sådan kompetens kvarstår.

5.5.2 Behov av tydligare uppföljning

Uppföljningen av medelsanvändningen för de uppgifter som åligger kommunerna enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt den ersättning som utgår enligt den så kallade kommunöverenskommelsen behöver utvecklas ytterligare. Det finns behov av en tydligare ekonomisk och effektmässig uppföljning av kommunernas uppgifter.

5.5.3 Historik

Regeringen beslutade i november 2002 att Krisberedskapsmyndigheten skulle genomföra förhandlingar med Svenska Kommunförbundet om ”förutsättningar för och nivåer på den ersättning som skall betalas till kommuner för planering av verksamhet vid höjd beredskap och vid sådana extraordinära händelser i fred som kan betecknas som svåra påfrestningar på samhället i fred”.

Uppdraget hade sin bakgrund i att det dåvarande ersättningssystemet till kommunerna byggde på de mål- och riskanalyser och på de beredskapsförberedelser som var relevanta för höjd beredskap enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar.

I samband med att riksdagen beslutade om nya förutsättningar för samhällets beredskapsplanering, mot bakgrund av prop.2001/02:184 Extraordinära händelser i kommuner och landsting samt vad som uttalas i prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap, skapades nya planeringsförutsättningar och uppgifter för kommuner och landsting.

Förhandlingarna resulterade i att en ny målbild för kommunernas roll skapades. Dessutom fastställdes nya uppgifter för kommunerna inför och under extraordinära händelser i den struktur för att hantera kriser som infördes 2002, senare kallat krishanteringssystemet.

De slutliga diskussionerna om ekonomisk ersättning till kommunerna fördes mellan Försvarsdepartementet och Svenska Kommunförbundet.

I samband med översynen av lagen (1994:1720) om civilt försvar ingick också att beakta den överenskommelse som tecknats mellan staten och Svenska Kommunförbundet 2004. De nya uppgifterna och statens ersättning till kommunerna för dessa uppgifter reglerades i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extra ordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, som ersatte lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Enligt 5 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LXO) ska kommunerna få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som utförs enligt 2 och 3 kap. samma lag.

Enligt 10 § i tillhörande förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FXO) bestäms och betalas ersättningen ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom ramen för vad regeringen årligen beslutar.

5.5.4 Överenskommelsen mellan staten och Svenska Kommunförbundet den 23 juni 2004 "Kommunöverenskommelsen"

Överenskommelsen och de nya uppgifterna gäller från och med 1 januari 2006.

2006-2009 har betraktats som en uppbyggnadsperiod, då kommunerna med stöd av länsstyrelserna har byggt upp sitt krisberedskapsarbete mot bakgrund av kommunöverenskommelsen och den nya lagen.

Under perioden har Krisberedskapsmyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting gjort en gemensam avstämning i kommunerna i de två länen Blekinge och Gävleborg. Avstämningen genomfördes i form av dialoger vid två tillfällen i länens samtliga kommuner.

Under årens lopp har årsuppföljningar gjorts i samverkan mellan Krisberedskapsmyndigheten och länsstyrelserna. Årsuppföljningarna har genomförts i enkätform och svaren har sedan sammanställts.

Enligt FXO får länsstyrelsen föreslå MSB att del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter. MSB får besluta att så ska ske.

Kommunöverenskommelsen omfattar den ekonomiska ersättningen för uppgifterna i lag samt ytterligare ersättningar.

5.6 Ersättning för kvarstående uppgifter avseende höjd beredskap

För närvarande pågår arbete med att avveckla förrådshållningen av andningsskydd. När det är genomfört bör de medel som använts för förvaring, vård och underhåll kunna nyttjas till andra ersättningar till kommunerna. De åtaganden som kvarstår för kommunerna bör även i fortsättningsvis finansieras i form av en riktad ersättning.

De medel ur anslaget som eventuellt frigörs i samband med att uppgifter avseende höjd beredskap avvecklas bör överföras till den föreslagna fondens kapitalbas.

5.7 Förslag om ersättningar som bör utgå

Storstadstillägget och startbidraget är två av de ersättningar som ingår i den så kallade Kommunöverenskommelsen.

5.7.1 Storstadstillägg

MSB föreslår att: Det så kallade storstadstillägget enligt Kommunöverenskommelsen utgår.

Avstämningen av uppbyggnadsperioden har visat att storstadstillägget inte fått avsedd effekt. Syftet med tillägget var att få till stånd ett aktivt arbete över kommungränserna i sammanhängande risk- och sårbarhetsfrågor. Därför föreslås att det så kallade storstadstillägget utgår.

För fortsatt stimulans av samverkan mellan olika aktörer inom krishanteringsområdet föreslås istället ett samverkansbidrag.

5.7.2 Startbidrag

MSB föreslår att: Det så kallade Startbidraget enligt Kommunöverenskommelsen utgår.

I samband med att uppstartsfasen för kommunöverenskommelsen har avslutats bör den ersättning som kommunerna får från anslaget i form av startbidrag utgå.

Bilaga 1. Uppgifter och ersättningar till kommuner enligt Kommunöverenskommelsen

De uppgifter som kommunerna får ersättning för enligt kommunöverenskommelsen är i högre grad formulerade i mål eller målbilder än uppgifterna i lagen.

Risk och sårbarhetsanalyser enligt kommunöverenskommelsen

Genom lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, som trädde i kraft den 1 januari 2003, har kommunen en skyldighet att för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur den ska hantera extraordinära händelser.

Kommunens planer ska baseras på nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser för all verksamhet som måste kunna upprätthållas vid en extraordinär händelse inklusive sådan verksamhet som bedrivs av hel- eller delägda kommunala företag.

Kommunen bör samordna arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser med övrigt förebyggande arbete i kommunen, särskilt med upprättandet av handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Geografiskt områdesansvar enligt kommunöverenskommelsen

Kommunen ska verka för att de förberedelser för hantering av en extraordinär händelse som inom kommunens geografiska område genomförs av statliga myndigheter, landstinget samt organisationer och företag samordnas.

Vid en inträffad extraordinär händelse ska kommunen verka för samordningen av krishanteringens inom kommunens geografiska område.

Utbildning och övning enligt kommunöverenskommelsen

Kommunen ska svara för att förtroendevalda och anställda får erforderlig utbildning för att kunna lösa sina uppgifter och att övning av kommunens ledning och berörda förvaltningar sker regelbundet.

Höjd beredskap enligt kommunöverenskommelsen

Kommunen ska förvara, vårda, underhålla och redovisa den skyddsutrustning för allmänheten och den räddningstjänstmateriel för krig som ställs till kommunens disposition av staten. Kommunen äger rätt att utnyttja räddningstjänstmaterielen i den fredstida räddningstjänsten enligt riktlinjer som meddelas av Statens räddningsverk. Kommunen ska vidare underhålla och prova de aggregat för utomhusalarmering, som behövs för höjd beredskap.

Rapportering enligt kommunöverenskommelsen

Kommunen ska hålla länsstyrelsen underrättad om vilka åtgärder för att minska risker och sårbarhet i kommunen och för att förbättra krishanteringsförmågan som kommunen vidtagit.

Vid en inträffad extraordinär händelse ska kommunen ge länsstyrelsen fortlöpande information om läget i kommunens egen verksamhet och i det geografiska området.

När hanteringen av en extraordinär händelse slutförts ska kommunen se till att händelsen undersöks för att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till händelsen, förloppet och hur insatsen har genomförts.

Vilka ersättningar kan kommunerna erhålla idag?

De ersättningar som kommunen erhåller enligt kommunöverenskommelsen kan illustreras med följande bild:

Höjd beredskap
Storstadstillägg
Startbidrag
Riktat grundbelopp för samordningsfunktion
Riktad verksamhetsersättning - RSA - Planering m.m. - Utbildning och övning - Geografiskt områdesansvar - Rapportering

Ersättningar enligt kommunöverenskommelsen.

I kommunöverenskommelsen finns ersättningar till kommunerna som inte har direkt motsvarighet i lagstiftningen. Sådana ersättningar är det s.k. startbidraget, grundbelopp för att hålla en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krishanteringssystemet (Ofta kallad beredskaps- eller säkerhetssamordnare) och tillägg till storstadskommuner och kommuner i anslutning till dessa.

Bilaga 2. Exempel på faktorer som påverkar fondavgiften

Här finns exempel på hur val av olika faktorer kan påverka ersättningsfonden och kommunernas avgift till fonden. Exempelen visas för att beskriva hur avgiften per invånare beror av olika val och hur självriskerna kan bero av avgiften. De val som ska göras och de nivåer som kan bli aktuella får beslutas i en förhandling mellan berörda parter.

Exempel 1

Kommunernas avgift till fonden beräknas som en avgift per invånare.

I det här exemplet antas följande.

- Riskbelopp 200 miljoner kronor
- Konsolideringsmål: 500 miljoner kronor efter 5 år
- Fonden finansieras till lika delar av staten och kommunerna.

Med det här konsolideringsmålet behöver fonden tillföras 100 miljoner kronor per år. Staten och kommunerna finansierar hälften var. Summan av kommunernas avgifter behöver då vara hälften av det, dvs 50 miljoner kronor. Avgiften per invånare blir då 5:40 kronor (50 miljoner kronor delat med 9 340 000 invånare).

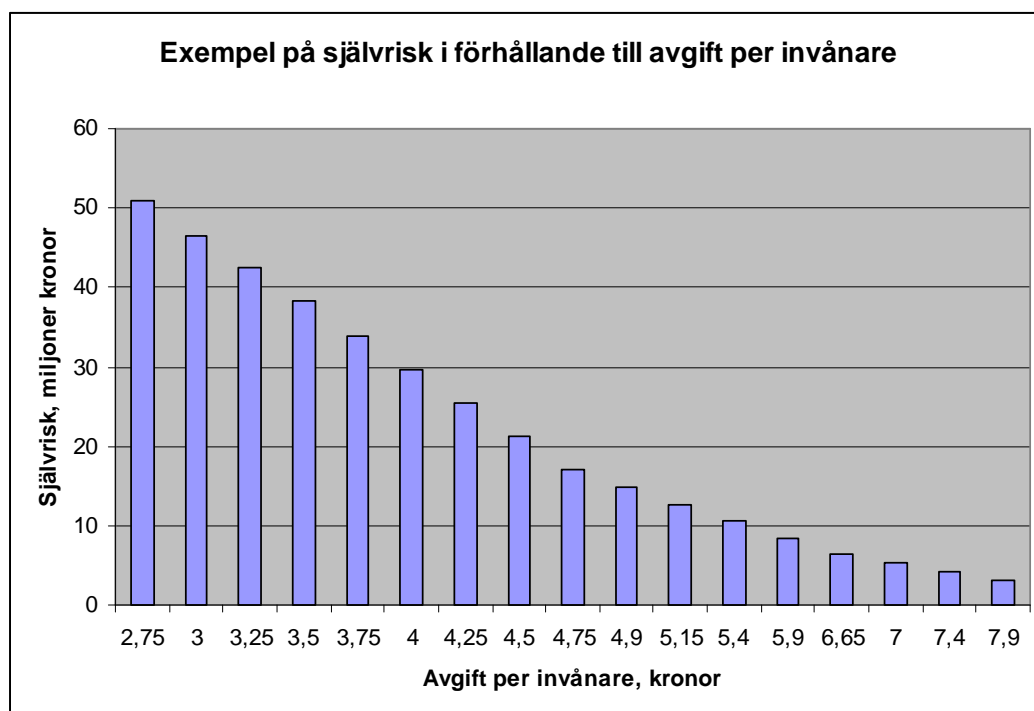
Observera att annat riskbelopp, ändrat konsolideringsmål eller en annan fördelning mellan staten och kommunerna förändrar avgiften per invånare. Det finns också en möjlighet att använda ett över tiden förändrat konsolideringsmål, så att avgiften kan hållas nere till ett lägre belopp.

I den föreslagna fonden ska en kommun själv kunna påverka självriskens storlek. I nedanstående tabell ges exempel på hur självriskerna kan variera med olika avgifter per invånare. Observera att tabellen utgör exempel och att beloppen inte är förslag. De belopp som kan bli aktuella får förhandlas efter det här arbetet.

Exempel på självrisk i prisbasbelopp (pbb). Inom parentes anges beloppet för 2010 i miljoner kr (mnkr)	Exempel på avgift per invånare i kr
1 200 pbb (50,9 mnkr)	2:75
1 100 pbb (46,6 mnkr)	3

1 000 pbb	(42,4 mnkr)	3:25
900 pbb	(38,2 mnkr)	3:50
800 pbb	(33,9 mnkr)	3:75
700 pbb	(29,7 mnkr)	4
600 pbb	(25,4 mnkr)	4:25
500 pbb	(21,2 mnkr)	4:50
400 pbb	(17,0 mnkr)	4:75
350 pbb	(14,8 mnkr)	4:90
300 pbb	(12,7 mnkr)	5:15
250 pbb	(10,6 mnkr)	5:40
200 pbb	(8,5 mnkr)	5:90
150 pbb	(6,4 mnkr)	6:65
125 pbb	(5,3 mnkr)	7
100 pbb	(4,2 mnkr)	7:40
75 pbb	(3,2 mnkr)	7:90
Kommuner med färre än 10 000 invånare skulle exempelvis som lägsta självrisk kunna välja ett belopp som är beräknat på antalet invånare multipliserat med 300 kr		8

Samma exempel på förhållande mellan självrisk och avgift per invånare i fast
åskådliggjort i diagram:



Med det förhållande mellan avgift och självrisk som visas här får en kommun som betalar en avgift per invånare om 5,40 kronor en självrisk på 10, 6 miljoner kronor.

Synpunkter som framförts i olika sammanhang, bland annat vid remissmötet, är att förhållandet mellan avgiften och självrisken är något som måste prövas med noggrannhet. Avgifterna och självriskerna måste upplevas som meningsfulla och rättvisa.

Exempel 2

Kommunernas avgift till fonden beräknas som en avgift per invånare.

I det här exemplet antas följande.

- Riskbelopp 150 miljoner kronor
- Konsolideringsmål: 300 miljoner kronor efter 6 år
- Fonden finansieras till lika delar av staten och kommunerna.

Med det här konsolideringsmålet behöver fonden tillföras 50 miljoner kronor per år. Staten och kommunerna finansierar hälften var. Summan av kommunernas avgifter behöver då vara hälften av det, dvs 25 miljoner kronor. Avgiften per invånare blir i det här exemplet 2:70 kronor (25 miljoner kronor delat med 9 340 000 invånare). För motsvarande självrisk som i exempel 1 betalar en kommun här 2:70 kronor per invånare.

På samma sätt som i exemplet ovan ska en kommun kunna påverka självriskens storlek inom ett visst spann genom en något högre respektive lägre avgift. En något högre avgift ska ge en lägre självrisk och en något lägre avgift ska ge en högre avgift.

Det faktiska skadefallet blir bestämmande för om det i praktiken tar längre tid än sex år att uppnå konsolideringsmålet.

Bilaga 3. Exempel på hur kapitalbasen belastas

Exempel 1

Här simuleras hur den gemensamma kapitalbasen utvecklas när den belastas med inträffade naturolyckor och ersatta räddningstjänsthändelser över tio år.

Antaganden:

Kommuner och staten finansierar lika delar av fonden, med 39 miljoner kronor var per år.

Kommunernas avgift per invånare sätts till 4:20 kronor. Avgiften är den samma över tiden, men invånarantalet antas öka med två procent per år.

Den del staten finansierar fonden räknas upp med ett index om två procent per år.

De tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö väljer den högsta möjliga självrisk.

Alla kommuner med ett invånarantal under 10000 väljer lägsta möjliga självrisk.

Övriga kommuner väljer självrisk så att de normalfördelas med ett snitt om 25,4 miljoner kronor (I "mitten" av det möjliga spannet).

De medel som årligen tillförs kapitalbasen för ersättning för omfattande räddningsinsatser är ett snitt av tio års utbetalad ersättning.

De skador som belastar kapitalbasen är de naturolyckor som regeringen tidigare ersatt och som redovisas i Ersättningssystem i samverkan, Ds 2007:51, samt de ersättningar för omfattande räddningsinsatser som utbetalats till kommunerna. För de händelserna görs här inte något avdrag för självrisk, vilket belastar kapitalbasen något mer än de inträffade historiska händelserna. De skador som inte beaktas är andra större händelser än naturolyckor som kan tänkas inträffa. De händelserna är svåra att erhålla underlag för och de är svåra att prognostisera. Fonden ersätter en sådan händelse med maximalt ett riskbelopp. Simuleringen ger en uppfattning om hur många sådana händelser som fonden kan belastas med under en tioårsperiod.

Om nu konsolideringsmålet varit 500 miljoner kronor efter 5 år nås inte det målet. Kapitalbasen når det värdet först efter 10 år.

Om riskbeloppet satts till 200 miljoner kronor hade kapitalbasen kunnat belastas med 2,5 händelser som medför att fonden skall lämna full ersättning under dessa 10 år.

**Myndigheten för
samhällsskydd och beredskap**

Datum
2010-11-16

Diariernr
2010-4292

55 (65)
Utgåva

Fondens kapitalbas Exempel 1

	ÅR 1	ÅR 2	ÅR 3	ÅR 4	ÅR 5	ÅR 6	ÅR 7	ÅR 8	ÅR 9	ÅR 10
Värde	61 376 141	137 048 836	222 612 437	94 565 809	176 708 620	269 281 834	366 357 588	449 394 609	421 331 919	502 042 105
Avgifter	39 196 173	39 472 481	39 750 736	40 030 952	40 313 144	40 597 326	40 883 510	41 171 712	41 461 946	41 754 225
Anslag	38 760 000	39 535 200	40 325 904	41 132 422	41 955 071	42 794 172	43 650 055	44 523 056	45 413 518	46 321 788
Ersättning	7 891 000	0	0	184 606 392	11 950 926	0	0	0	122 552 969	0
Räddningstjänst										
Ersättning	24 399 177	19 045 132	10 223 184	40 313 756	3 884 624	6 528 429	3 167 957	18 367 894	8 095 330	23 075 973
Anslag	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146
Netto till fond	-8 689 031	-3 334 986	5 486 962	-24 603 610	11 825 522	9 181 717	12 542 189	-2 657 748	7 614 816	-7 365 827

Självrisk **Premie/inv**
Kr

1 200 pbb (50,9 m)	2,75
1 100 pbb (46,6 m)	3
1 000 pbb (42,4 m)	3,25
900 pbb (38,2 m)	3,5
800 pbb (33,9 m)	3,75
700 pbb (29,7 m)	4
600 pbb (25,4 m)	4,25
500 pbb (21,2 m)	4,5
400 pbb (17,0 m)	4,75
350 pbb (14,8 m)	4,9
300 pbb (12,7 m)	5,15
250 pbb (10,6 m)	5,4
200 pbb (8,5 mn)	5,9
150 pbb (6,4 mn)	6,65
125 pbb (5,3 mn)	7
100 pbb (4,2 mn)	7,4
75 pbb (3,2 mn)	7,9
Kommun < 10000 ir	8

Avgiftsimulering

Stat/kommun kr

Stat %

Kommun %

Exempel 2

Antaganden:

Här görs samma antagande som för exempel 1, med den skillnaden att kommunernas avgift per invånare minskas med en krona till 3:20 kronor.

Notera att själriskerna i exemplet ändras i motsvarande grad.

Här är kapitalbasens värde 400 miljoner kronor efter 10 år. Kapitalbasen tål att belastas med två händelser som medför ersättning med riskbeloppet under den tiden.

**Myndigheten för
samhällsskydd och beredskap**

Datum
2010-11-16

Diariennr
2010-4292

57 (65)
Utgåva

Fondens kapitalbas Exempel 2

	ÅR 1	ÅR 2	ÅR 3	ÅR 4	ÅR 5	ÅR 6	ÅR 7	ÅR 8	ÅR 9	ÅR 10
Värde	52 035 459	118 301 626	194 392 390	56 806 147	129 342 095	212 240 724	299 573 694	372 799 249	334 855 930	405 615 835
Avgifter	29 855 491	30 065 953	30 277 898	30 491 338	30 706 282	30 922 741	31 140 726	31 360 248	31 581 317	31 803 944
Anslag	38 760 000	39 535 200	40 325 904	41 132 422	41 955 071	42 794 172	43 650 055	44 523 056	45 413 518	46 321 788
Ersättning	7 891 000	0	0	184 606 392	11 950 926	0	0	0	122 552 969	0
Räddningstjänst										
Ersättning	24 399 177	19 045 132	10 223 184	40 313 756	3 884 624	6 528 429	3 167 957	18 367 894	8 095 330	23 075 973
Anslag	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146	15 710 146
Netto till fond	-8 689 031	-3 334 986	5 486 962	-24 603 610	11 825 522	9 181 717	12 542 189	-2 657 748	7 614 816	-7 365 827

Självrisk **Premie/inv
Kr**

1 200 pbb (50,9 m)	1,75
1 100 pbb (46,6 m)	2
1 000 pbb (42,4 m)	2,25
900 pbb (38,2 m)	2,5
800 pbb (33,9 m)	2,75
700 pbb (29,7 m)	3
600 pbb (25,4 m)	3,25
500 pbb (21,2 m)	3,5
400 pbb (17,0 m)	3,75
350 pbb (14,8 m)	3,9
300 pbb (12,7 m)	4,15
250 pbb (10,6 m)	4,4
200 pbb (8,5 mn)	4,9
150 pbb (6,4 mn)	5,65
125 pbb (5,3 mn)	6
100 pbb (4,2 mn)	6,4
75 pbb (3,2 mn)	6,9
Kommun < 10000 ir	7

Avgiftsimulering

-1

Stat/kommun kr

10 000 000

Stat %

56%

Kommun %

44%

Datum
2010-11-16

Diariernr
2010-4292

Bilaga 4. Skrivelse från SKL



Sveriges
Kommuner
och Landsting

SKRIVELSE

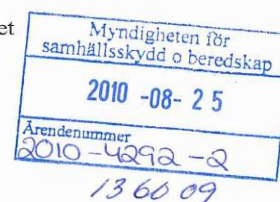
Vårt dnr
10/3243

2010-08-20

Avd för tillväxt och samhällsbyggnad
Caroline Carlsson

Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Kopia: MSB



SKL:s syn på MSB:s regeringsuppdrag ”Ett sammanhängande system för ersättningar till kommuner för arbete med samhällsskydd och beredskap”

I februari 2010 fick Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ett regeringsuppdrag att lämna ett förslag till ett sammanhängande system där ersättningar till kommuner för förebyggande åtgärder vid naturolyckor och krisberedskap kopplas ihop med ersättningar för efterföljande åtgärder vid inträffade händelser.

Uppdraget ska redovisas senast 1 december 2010.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap presenterade arbetet och inriktningen av regeringsuppdraget för Sveriges Kommuner och Landstings beredning för samhällsbyggnad den 17 juni 2010.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) hemställer med anledning av denna information, om att regeringen skyndsamt ändrar inriktning på hur ett ersättnings-system till kommuner vid kris utformas och beaktar följande synpunkter:

- SKL hemställer att ett enklare system för ersättning till kommunerna tas fram än som föreslås av MSB. SKL anser att en försäkringslösning liknande den i förslaget innebär ett alltför stort administrativt, komplicerat system.
- Nuvarande förslag baseras på en premie som kommunerna skulle betala in och alltså stå för uppbyggnaden. Vi saknar det nationella ansvaret. Dessutom saknas incitament för de kommuner som inte är i riskzonen för naturolyckor att betala premier.
- Staten behöver skjuta till mer pengar så att översvämningar och andra naturolyckor kan förebyggas. Klimatet förändras och extrema väder med häftiga regn och stormar blir vanligare. Riskerna ökar för naturolyckor som översvämningar, ras och skred. För att inte människor, bebyggelse och vägar ska skadas måste de förebyggande insatserna öka.

Sveriges Kommuner och Landsting
Post: 118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20
Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50
info@skl.se

Org nr: 222000-0315

www.skl.se



- Kommunerna arbetar med att anpassa byggnader och infrastruktur för att stå emot de påfrestningar som klimatförändringen innebär. Men det kostar mycket för enskilda kommuner att göra dessa anpassningar. Eftersom detta är en nationell angelägenhet är det inte rimligt att låta invånarna på de drabbade orterna stå för kostnaderna. Staten bör ta ett större ansvar för att anpassa samhället till klimatförändringarna.

Således bör regeringen utreda ett system som är enkelt, tydligt, som inte innebär en försäkringslösning och där staten tillskjuter mer medel.

Sveriges Kommuner och Landsting

Carola Gunnarsson
Ordförande

Bilaga 5. Minnesanteckningar från remissmöte

Följande minnesanteckningar är skrivna efter det remissmöte som MSB genomförde 2010-10-08 med anledning av regeringsuppdraget att föreslå ett sammanhängande ersättningssystem där ersättningar till kommuner för förebyggande åtgärder med naturolyckor och krisberedskap m.m. kopplas ihop med ersättningar för efterföljande åtgärder vid inträffade händelser. Mötet genomfördes i World Trade Centers lokaler i Stockholm och 28 av 36 anmälda representanter från kommunerna deltog. Inbjudan hade tidigare gått ut till samtliga kommuner.

Inför mötet hade en promemoria med ett förslag till ersättningar skickats ut till deltagarna ett par dagar i förväg.

Mötet inleddes med en genomgång av förslaget och sedan fanns utrymme för synpunkter och diskussioner. Minnesanteckningarna är skrivna för att återge frågor som ställdes och de synpunkter som kom fram.

Beredningsfrågor

Synpunkter framfördes på beredningsprocessen i arbetet. Innan ett nytt ersättningssystem träder i kraft måste förslaget ut på remiss till kommunerna. Då ersättningsfonden föreslås bli obligatorisk för kommunerna innebär det att kommunstyrelsen måste få ta ställning och yttra sig. Det behövs också exempel med konkreta beräkningar. För att lämna skriftliga synpunkter på det här förslaget behövs ett par veckor.

Minna Nyman, MSB redogjorde för uppdraget.

MSB har i uppdrag att inhämta synpunkter från berörda aktörer. Det kravet anser vi ha uppfyllt i tre avseenden; SKL:s styrelse har lämnat synpunkter, till projektet finns en referensgrupp knuten och idag detta remissmöte.

MSB fick uppdraget i januari 2010 och ska rapportera senast 1 december 2010. En ordinarie remissomgång kräver minst tre månaders tid och det utrymmet finns inte.

När MSB har redovisat sitt uppdrag är det upp till regeringen utforma fortsatt arbete.

MSB önskar kommunernas synpunkter idag. Det finns också möjlighet att lämna skriftliga synpunkter senast onsdagen den 20 oktober.

Ersättningsfonden

Fonden beskrivs i den promemoria som skickats ut inför mötet.

En kommunrepresentant såg svårigheter med gränsdragningar till följdverkningar från en händelse.

Magnus Nygren, MSB:s projektledare, svarade att fonden avser ersätta en kommuns direkta merkostnader vid olyckor (utöver räddningstjänst) och extraordinära händelser. Ersättning ska utgå för en händelse och i det ingår direkta merkostnader för följdverkningar. De villkor som sätts upp för fonden ska vara tydliga så att gränsdragningar också tydliggörs.

En deltagare frågade varför det ska vara en högre självrisk för andra olyckor än de som ryms inom räddningstjänstbegreppet?

Det ekonomiska skydd som ersättningen för höga kostnader vid räddningsinsatser utgör behöver vara kvar. Om självrisken för den ersättningen sätts lika hög som självrisken för fonden så påverkar det framför allt mindre kommuner, då nuvarande självrisk utgår från kommunens skatteunderlag. Av de hittills 192 ansökningar som beviljats ersättning för höga kostnader vid räddningsinsatser skulle ca 20 ärenden medföra ersättning om en självrisk om t.ex. tre miljoner kronor användes.

Om fondens självrisk istället sätts lika lågt som ersättningen för höga kostnader vid räddningsinsatser så undergrävs kommunens incitament att förebygga och förbereda andra olyckor och händelser än de som ryms inom räddningstjänstbegreppet.

En annan deltagare såg andra svårigheter med två olika självrisker. Det kan mycket väl bli på det sättet att så mycket som möjligt av kostnaderna från en händelse förs in under begreppet räddningstjänst när en kommun söker ersättning.

Svaret här var att MSB som central förvaltningsmyndighet för räddningstjänst även fortsättningsvis är den myndighet som beslutar i ärenden om ersättning för höga kostnader vid räddningsinsatser.

En deltagare uttryckte tveksamhet till påståendet att en hög nivå på självrisken skulle utgöra ett incitament för förebyggande insatser och förberedande arbete. Självrisknivån borde i stället kopplas till vidtagna åtgärder och därmed utgöra en morot för hög ambition.

Magnus Nygren gjorde klart att MSB inte vill skapa ett system med belöningar som bygger på bedömningar. Dels är bedömningarna i sig svåra att göra och dels blir ett sådant system också ett "straffande" system för de kommuner som bedöms ha vidtagit fel, för få eller inga åtgärder. Det är istället kommunen själv som föreslås kunna påverka självriskens storlek inom ett visst spann.

Datum
2010-11-16

Diariernr
2010-4292

En liten kommun som själv bedömer sig ha en stor risk kan välja låg självrisk och därmed få hög ersättning, men betala en något högre premie till fonden förklarade Magnus.

En kommun ville få veta om det är det verksamheten eller verksamhetens form som är avgörande för vilka som ska få ersättning? Är den juridiska formen viktigast? Kan kommunala bolag få ersättning?

I förslaget är det en kommun som ska få ersättning från fonden. Även i det tidigare arbetet (Ersättningssystem i samverkan, Ds 2007:51) fanns argument att utesluta vinstdrivande kommunala bolag.

En deltagare ville göra tydligt att händelser som drabbar kommunala bolag får följdverkningar som påverkar kommunen. Här kom ett förslag om en studie av den öppna försäkringsmarknaden, istället för att inrätta en ersättningsfond.

Eva Hjortendal-Hellman, som utredde det tidigare förslaget om ersättningar (Ersättningssystem i samverkan, Ds 2007:51), rapporterade att hon då hade kontakter med Försäkringsförbundet. Det fanns då inte försäkringar som ersatte den här typen av kostnader.

Magnus Nygren förklarar att fondformen är vald för att avgiften finns kvar över tiden i en kapitalbas. Fonden ska ersätta kostnader som inte är försäkringsbara. Om aktörer på försäkringsmarknaden i framtiden erbjuder produkter som försäkrar den här typen av ersättning så får fonden omarbetas.

En kommunrepresentant var inte tillfreds med förslaget att överklagandemöjligheten föreslås utgå till förmån för överprövning inom MSB. Synpunkten var att det är bättre att behålla kommunernas rätt att överklaga ett ersättningsbeslut som fattats av MSB. Den omprövning som föreslås är inte tillräcklig. Ytterligare en deltagare gick på samma linje och såg det som betydelsefullt att förvaltningsdomstol avgör tvister i ersättningsärenden, eftersom MSB kan uppfattas som jävig.

Förslaget med omprövning är lagt med utgångspunkten att den föreslagna fonden skapar ytterligare möjligheter för en kommun att erhålla ersättning vid en händelse. Den vanligaste orsaken till överklagan av ett ersättningsbeslut rör storleken på självriskerna för räddningstjänstförbundet. I förslaget finns också åtgärden att den självriskerna minskas till den eller de skadedrabbade kommunernas självrisk. Med de ökade möjligheterna att erhålla ersättning vid en händelse och med den vanligaste orsaken till överklagan borttagen så bör möjligheten till omprövning av MSB:s beslut kunna vara tillräckligt. Den möjligheten föreslås också för ersättningsfonden, vilken administreras av Kammarkollegiet. De båda ersättningarna omprövas då på samma sätt.

Under remissmötet uttryckte en deltagare oro över hur kommunerna ska klara sig utan de bidrag som föreslås utgå. Här efterlystes en ekonomisk konsekvensstudie för kommunerna.

En annan deltagare undrade över hur kommunerna ska få ha råd med beredskapsarbetet och efterlyste en förteckning över konkreta belopp, som kommunerna ska kunna ta ställning till.

Magnus Nygren, MSB, berättade att en förteckning på de belopp som gäller enligt dagens kommunöverenskommelse kan presenteras. De belopp som ska gälla framöver får bli föremål för en förhandling efter det här arbetet.

En deltagare såg det presenterade förslaget som en överföring av medel från förberedande krisåtgärder till ersättning efter inträffade händelser. Istället för en sådan överföring bör staten finansiera fonden utan att kommunerna medfinansierar.

En deltagare framförde, med instämmande från SKL, att det inte bör tas ut avgifter från kommunerna. I stället borde vissa medel som i dag betalas ut till kommunerna kunna gå direkt till fonden.

En kommunrepresentant efterfrågade en analys av läget idag som verkligen motiverade en sådan här lösning.

En annan deltagare kom med synpunkter om pengar. Känslan är att staten vill ha tillbaka pengar. Kommunerna ska lägga pengar i en fond och outnyttjade medel återbetalas.

En annan deltagare uttryckte åsikten att självklart ska outnyttjade och felanvända medel återbetalas.

En annan deltagare tyckte det är bra med ett ensartat sammanhållet system. Han såg förslaget som angeläget, men stod tveksam inför uppgiften att värdera risker. Avgifter och självrisker måste vägas noggrant. De måste också upplevas rättvisa.

En åsikt var att kommunerna blir påtvingade att ta ett kollektivt ansvar för andras risker i det här förslaget. Hur står förslaget i förhållande till kommunallagen då förslaget gäller en fond för hela landet?

Om fonden görs obligatorisk för kommunerna genom lagstiftning bör förslaget inte strida mot kommunallagen.

Magnus Nygren upprepade att detta förslag är till för att ge kommunerna ett ekonomiskt skydd som inte finns idag.

Synpunkter på nuvarande bidragssystem

En deltagare ville få en förklaring till varför det är skilda system för anslag 2:3 Ersättnings för räddningstjänst mm och anslag 2:4 Krisberedskap (Delen som avser Kommunöverenskommelsen) och ville ha hjälp med att kunna beräkna risken för naturolyckor som inte kan förebyggas.

Istället för att beräkna risken för naturolyckor så kan exempel på olika avgifter och självrisker för fonden beskrivas.

Lars Sjöberg, Kammarkollegiet tydliggjorde att fonden föreslås ha en avgift per invånare i kommunen. Väljer kommunen hög självrisk blir avgiften per invånare lägre. Han beskrev också att fondavgiften blir beroende av fördelningen mellan stat och kommun, vilket konsolideringsbelopp som väljs, inom hur många år det beloppet ska vara nått och vilket riskbelopp som väljs. Magnus Nygren sa att olika exempel på hur de faktorerna påverkar fondavgiften kan tas fram.

I presentationen av det föreslagna samverkansbidraget redogjorde Anna Psaroulis, MSB, för att storstadsbidraget inte fått önskvärd effekt under uppbyggnadsperioden. Det är ett av skälen till förslaget att införa ett samverkansbidrag, från vilket kommunerna årligen kan söka medel.

En deltagare tolkade storstadsbidragets försvinnande som att flera kommuner kan få bidrag, men med ett lägre belopp än idag. Storstadsbidraget lämnas idag till omkring 40 kommuner.

En åsikt var att det är viktigt att de föreslagna ersättningarna på rätt sätt kopplas till det områdesansvar som idag ligger på länsstyrelserna. Kommunerna ska inte ta över det. Här betonas också den samverkan som måste bedrivas över hela den geografiska ytan och inkludera näringslivet.

En deltagare uttryckte oro över att startbidraget, som är ungefär 10 % av ersättningarna enligt kommunöverenskommelsen, föreslås försvinna. Det arbete som det bidraget gjorde möjligt är ju inte för evigt. Det måste bedrivas kontinuerligt.

Här togs Hylte kommun togs som exempel. Hylte förlorar mycket pengar och minskningen kan bli högst kännbar. Deltagaren såg att det sker en olycklig överföring av ersättning från förberedande verksamhet till förmån för ersättning av händelser och är skeptisk till denna minskning.

Flera deltagare menade att de – trots att kommunerna får krisberedskapspengar varje år – måste få möjlighet att behålla pengarna under mandatperioden (fyra år), eftersom planeringsperioden inom krisberedskapsområdet är lika med mandatperioden. Årlig återbetalning av ej förbrukade pengar är därför svår att genomföra.

Leif Zetterberg, MSB, påminde om att nuvarande ersättningar är sådana som ges årsvis, ett år i taget. Det är också ersättning till kommunerna för tillkommande arbetsuppgifter, det är inte ersättning för grundansvaret.

En annan deltagare uttryckte oro för avvecklingskostnaderna för skyddsrum, ledningsutrymmen med mera, alltså avveckling utöver andningsskydden.

Anna Psaroulis underströk att MSB vill ha kvar riktade medel till krisförberedande åtgärder.

Magnus Nygren, Leif Zetterberg, Svante Werger, alla MSB, framförde uppfattningen att startarbetet med de nya krisberedskapsuppgifterna nu rimligen är klart.

I anslutning till en diskussion om MSB:s uppfattning att startbidraget får anses ha spelat ut sin roll, konstaterade moderatorn (med visst instämmande från kommunernas sida) att det tycks finnas en skillnad i synsätt mellan MSB och kommunerna när det gäller krisberedskapsersättningen enligt kommunöverenskommelsen; MSB lägger vikt vid de olika delposterna och deras olika syften, medan kommunerna ser pengarna som en årlig klumpsumma som man kan använda inom krisberedskapsområdet efter eget gottfinnande

Efter det här mötet har de deltagare som så önskar möjlighet att skicka **skriftliga synpunkter senast onsdagen den 20 oktober** till Magnus Nygren, MSB.