



Försvarsdepartementet

Begäran om yttrande över remiss om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65), Fö2024/01668, svar senast 2025-02-17

Er beteckning: Fö2024/01668

Sammanfattning

Länsstyrelsen delar utredarens syn att regleringen av kommuner och regioners beredskap behöver uppdateras i ljuset av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Vidare uppfattar Länsstyrelsen att kommunerna efterlyser tydligare inriktning för planeringen och en mer tidsenlig reglering. Det är också positivt att planering för fredstida krissituationer och planering för höjd beredskap behandlas i ett sammanhang. Länsstyrelsen bedömer dock att det finns behov av att utveckla utredningens förslag för att göra dem praktiskt genomförbara.

Nedan följer Länsstyrelsens ställningstagande:

Delar inte utredningens förslag vad gäller:

- Länsstyrelsen ställer sig tveksam till att länsstyrelserna ska utöva tillsyn över kommuner och regioner. Länsstyrelserna har redan i sitt uppföljningsansvar fungerande verktyg för att stödja och följa upp kommunernas verksamhet.
- Länsstyrelsen anser inte att lagen ska ange särskilda verksamhetskrav för kommuner och regioner. Sådana krav bör regleras genom föreskrifter.

Länsstyrelsen delar utredningens förslag vad gäller följande:

- Kommunerna bör få högre finansiering från staten genom generella statsbidrag för arbetet med planering för kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Länsstyrelsen anser dock att särskild hänsyn bör tas till mindre kommuner och kommuner med strategiska lägen.

- Länsstyrelsen delar utredarens bedömning att den nuvarande ordningen med överenskommelser mellan staten och SKR varken är ändamålsenlig eller effektiv.

Länsstyrelsen anser även att:

- Samtliga mål för det civila försvaret bör ingå i de generella verksamhetskraven på kommuner och regioner.
- Författningskrav bör ställas om att det ska finnas en tjänsteperson i beredskap (TiB) i varje kommun.

Nedan redogör Länsstyrelsen närmare för de synpunkter som finns på utredningens förslag och bedömningar. Synpunkterna beskrivs i ordning utifrån utredningens disposition.

Avsnitt 6 Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig

6.3.2 Definitioner av begreppen fredstida krissituation och kvalificerad fredstida krissituation i den nya lagen

Begreppet fredstida krissituation samt kvalificerad fredstida krissituation ersätter det nuvarande "extraordinära händelser". Detta kommer fortsatt innebära gränsdragningsproblematik mellan begreppen. Det råder viss otydlighet kring om det är begreppet fredstida krissituation som ersätter nuvarande "extraordinära händelser" och om kommuner och regioner nu endast kommer att ersättas för planeringsarbete avseende kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Länsstyrelsen anser att begreppet samhällsstörning hade varit ett bättre alternativ då det redan är ett etablerat begrepp inom ämnesområdet. Det är betydelsefullt att den typen av ordval synkroniseras med övrig lagstiftning och regelverk.

6.3.3 Generella verksamhetskrav

Länsstyrelsen instämmer i stort till lagreglering med ambitionshöjning i kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig samt att den grundläggande förmågan

ska anpassas till strategisk betydelse och utsatthet. Det är positivt att vikten av ett fortlöpande och systematiskt arbete lyfts fram och att kommuner och regioner ska planera och vidta förberedande åtgärder i samverkan med berörda statliga myndigheter.

För kommuner och regioner kan prioriteringen av skyddsvärdet "liv och hälsa" vara ett välkommet förtydligande som underlättar prioriteringar i det kommande arbetet. Länsstyrelsen anser emellertid att samtliga mål för det civila försvaret bör framgå i de generella verksamhetskraven för kommuner och regioner så att målbilden harmonierar för aktörerna inom det civila försvaret.

Länsstyrelsen anser att det är av yttersta vikt att kommunen och regionen får tillräckliga resurser för att genomföra det planeringsarbete som krävs för att nå de generella verksamhetskraven. Detta är en förutsättning för ett fungerande samhälle vid svåra påfrestningar som höjd beredskap men också det bästa stödet till Försvarsmakten som det civila samhället kan ge.

Länsstyrelsen anser dock att den diskussion som väckts av utredaren avseende huruvida kommunerna är skyldiga att delta i totalförsvarsplaneringen samt att lämna stöd till Försvarsmakten har sin utgångspunkt i kommunallagen, inte i denna lag, och därför bör hanteras i separat. Det är dock en viktig fråga att ta ställning till. Kommunen är i många fall en avgörande aktör i totalförsvarsplaneringen och deras medverkan behöver säkerställas på ett eller annat sätt.

6.4 Särskilda verksamhetskrav

Utredaren väljer i 3 kap författningsförslaget ut några områden där "särskilda verksamhetskrav" anges. Områdena, där kommuner ska ha en likvärdig och ändamålsenlig förmåga är särskilda samlingsplatser, hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen samt verkställighet av utrymningar och inkvarteringar.

Länsstyrelsen anser att de områden som omfattas av särskilda verksamhetskrav är av stor vikt för totalförsvarsplaneringen. Länsstyrelsen anser emellertid att även andra områden torde vara av samma vikt och att dessa kan variera både över tid och efter geografiska och strategiska förutsättningar.

Länsstyrelsen anser att det finns en risk att andra viktiga områden nedprioriteras av kommuner och regioner. Det åligger kommuner och regioner, liksom hela det civila försvaret i övrigt, att utifrån sina förutsättningar planera för de områden inom vilka de har ansvar. Det bör inte av lagen framgå hur en sådan planering och prioritering ska gå till. Särskilda verksamhetskrav bör istället regleras genom föreskrifter.

6.5 Kommuners och regioners ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap

För nationell och regional nivå, inklusive regionerna, finns författningskrav om att det ska finnas en tjänsteperson i beredskap (TiB). Det kravet finns inte på kommunerna. Länsstyrelsen noterar att utredningen inte lyfter frågan om huruvida kommuner bör ha funktionen tjänsteman i beredskap (TiB), med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid fredstida krissituationer och andra samhällsstörningar. Länsstyrelsen ser dock fördelar med att samtliga kommuner inrättar TiB. Det innebär att larmkedjan skulle stärkas och hantering av en samhällsstörning påbörjas tidigare.

6.9 Tillsyn

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till att tillsyn som verktyg kommer att stärka förmågan i kommuner och regioner. Länsstyrelsen är osäker på om det, såsom tillsynsuppdraget och kraven i lagen är utformade, är möjligt att utföra en effektiv och ändamålsenlig tillsyn. Länsstyrelsen har redan idag de verktyg som behövs inom ramen för sitt uppföljningsansvar där bland annat möjligheten för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att reducera ersättningen till en kommun som inte sköter sina uppgifter ingår.

Länsstyrelsen är orolig för att tillsynsuppdraget kan innebära en konflikt med länsstyrelsernas väglednings- och samordningsuppdrag. Utredningens förslag innebär även ett minskat incitament för kommunerna att lyfta frågor och att be om stöd, då en konsekvens skulle kunna vara att Länsstyrelsen då ser brister som kommer att leda till ett föreläggande inom tillsynen. Det finns även en risk för att relationen till enskilda kommuner skadas, vilket försvårar fortsatt samverkan. Länsstyrelsen menar att efterlevnaden av lagstiftningen kan säkerställas genom den samverkan som sker idag, där länsstyrelserna har möjlighet att påtala brister.

6.10.3 Statens ersättning till kommuner och regioner bör huvudsakligen ske genom höjningar av de generella statsbidragen

Den nya lagens ambitionshöjningar för att planera för kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap bör motsvaras av högre finansiering från staten. Finansieringen föreslås läggas om till generella statsbidrag.

En simulering som har gjorts av hur medlen skulle fördelas för kommuner ger vid handen att i jämförelse med dagens modell, som i högre grad betonar de mindre kommunernas behov av en basplatta, så skulle framför allt de större städerna vara "vinnare". Det kan konstateras i simuleringen att trots att utredningen föreslår stora tillskott till kommunerna, uppemot 3 miljarder per år gentemot dagens ca 600 miljoner, får de tio minsta kommunerna en sänkning av finansieringen om alla medel fördelas enligt det generella statsbidraget.

Med dagens fördelningsnyckel, baserat på invånarantal, även om kostnadsutjämningen tillämpas, skulle flera kommuner trots detta få en marginell eller ingen ökning. De kriterier som ska vara styrande för behovet av åtgärder, såsom strategiskt läge och utsatthet, påverkar alltså inte kostnadsutjämningen.

Region Gotland har i sitt remissvar identifierat ett värde i att beakta utredningen om utjämningssystemet (Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn, SOU 2024:50) då det kan vara svårt att hantera enskilda kommuners och regioners olika kostnader i kostnadsutjämningssystemet. En modell för kostnadsutjämning behöver bygga på opåverkbara faktorer och inte på ambitioner eller effektivitetsskillnader. Kommuners och regioners behov av beredskapsåtgärder avgörs även av andra parametrar än befolkningens sammansättning och bebyggelsestruktur.

Flera parametrar i finansieringen behöver beaktas än kommunens respektive regionens storlek (invånarantal). En parameter som behöver inkluderas är säsongvariationer i hur många som vistas i kommunen respektive regionen under olika delar av året. Säsongvariationer leder till utmaningar avseende krav på verksamhetsförmåga (generella och särskilda verksamhetskrav). Länsstyrelsen och Region Gotland anser att Gotlands ö-läge, utan broförbindelse, och utsatthet särskilt behöver beaktas i detta avseende. Ö-läget kombinerat med dess specifika sårbarheter och

militärstrategiska betydelse, medför högre kostnader för beredskapsarbete jämfört med andra kommuner och regioner. Därutöver begränsar ö-läget möjligheterna till samverkan och kostnadseffektiva lösningar med andra regioner och kommuner. Avståndet och risken för isolering kräver en högre grad av självförsörjningsförmåga, vilket ytterligare påverkar kostnadsbilden.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Charlotte Petri Gornitzka med handläggare Marit Wedérus som föredragande.