

Regeringen
fo.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: fo.rs.remissvar@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65).

Er beteckning: FÖ2024/01668

Länsstyrelsen Halland överlämnar härmed yttrande över betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, SOU 2024:65. Länsstyrelsen har med stöd av det länsstyrelsegemensamma remissvaret sammanställt synpunkter på betänkandet.

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. Den föreslagna lagen (hädanefter kallad LKRB) riskerar att få begränsad effekt, och det är bara delvis möjligt att utöva tillsyn enligt den föreslagna lagen i sin nuvarande utformning.

Vidare bör regleringen av kommuners och regioners beredskapsarbete i högre grad vara enhetligt med bestämmelserna som gäller för övriga delar av det civila försvaret, både i sak och terminologi.

Nedan följer en kort sammanfattning av de områden som Länsstyrelsen i första hand vill lyfta fram.

Området generella verksamhetskrav:

- Förmågekraven bör överensstämma med samtliga mål för krisberedskap, civilt försvar och totalförsvar.
- Länsstyrelsen förordar att kommuner och regioner ska vara ålagda att lämna den information som behövs för samlade lägesbilder i ett normalläge och inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Området särskilda verksamhetskrav:

- Samtliga mål för civilt försvar bör vara grunden för verksamhetskraven på kommuner och regioner, och det bör ställas likvärdiga krav på kommuner och regioner som på övriga aktörer inom det civila försvaret.
- Stöd till totalförsvaret bör ingå i kommuners och regioners uppgifter.
- Författningskrav bör ställas om att det ska finnas en tjänsteperson i beredskap (tib) i varje kommun.
- Länsstyrelsen förordar att de särskilda verksamhetskraven utgår, till förmån för tydligare föreskriftsrätt för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och andra beredskapsmyndigheter samt möjlighet för länsstyrelserna att inrikta planering.
- Länsstyrelsen föreslår att i författning tydliggöra ansvar för utrymning både under en fredstida krissituation och höjd beredskap.

Området Länsstyrelsens tillsyn över kommunerna och regionerna:

- Den önskvärda förmågenivån behöver förtydligas.
- MSB bör ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna.
- Möjlighet till föreläggande bör kunna förenas med vite.
- Önskvärd utformning för tillsynen bör beskrivas.

Området finansiering av länsstyrelsens stöd till kommunerna och regionerna:

- Länsstyrelsen utgår från att utredningens förslag om antal årsarbetskrafter för stöd och samordning *tillkommer* utöver de årsarbetskrafter som idag finansieras av det sammanhållna projektet 2:4. Om inte kommer ingen eller enbart en marginell ökning av årsarbetskrafter per länsstyrelse att kunna göras.

Området statens ersättning till kommuner och regioner:

- Små kommuner riskerar att missgynnas ekonomiskt om medel betalas ut genom generella statsbidrag.
- Statens ersättning till kommuner och regioner måste harmoniera med lagens intentioner om att den grundläggande förmågan ska anpassas till strategisk betydelse och utsatthet.
- Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att det finns ett helhetsperspektiv i frågan om riktade statsbidrag. Länsstyrelsen föreslår att uppföljning av riktade statsbidrag görs enhetligt och resurseffektivt för att minska belastningen på kommuner och regioner.

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

Länsstyrelsen i Hallands läns synpunkter

Kapitel 1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

2 kap. Generella verksamhetskrav

Grundläggande verksamhetsförmåga

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.

Särskilda arbetsformer (6 §)

Länsstyrelsen instämmer till lagreglering om att varje kommun och region ska ha tillgång till en funktion för samordning av sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Länsstyrelsen anser också att regeringen bör ställa krav på att alla kommuner inrättar funktionen tjänsteperson i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid fredstida krissituationer. En förutsättning för att kommunerna ska kunna agera effektivt vid krissituationer och höjd beredskap, är att det dygnet runt finns en kontaktväg in till kommunen med mandat att aktivera kommunens krisledning. Den kontaktvägen saknas i många kommuner idag, eller upprätthålls bara delvis genom någon som saknar förmåga att utöva det samlade geografiska områdesansvaret. Det innebär att larmkedjan mellan nationell, (högre regional nivå vid höjd beredskap), regional och lokal nivå saknar sista länken i kedjan.

För nationell och regional nivå, inklusive regionerna, finns författningskrav om att det ska finnas en tjänsteperson i beredskap. Det kravet finns inte på kommunerna som bedriver omfattande samhällsviktig verksamhet och har en avgörande roll i totalförsvaret. Ett återkommande problem i utvärderingar av krissituationer är att

aktivering av krisledning och krishanteringen startar för sent. Krav på tjänsteperson i beredskap minskar den risken.

Länsstyrelsen anser också att det ska finnas en krisledningsorganisation på tjänstemannanivå i kommuner. Det bör, utöver bestämmelserna om politisk ledning, införas ett tydligt författningsreglerat krav på kommuner och regioner att etablera en ledningsfunktion vid krissituationer.

Risk- och sårbarhetsanalys (7 §)

Länsstyrelsen instämmer med förslaget och formulering avseende 2 kap. 7 § samt att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter för detta (FKRB 6 §). Länsstyrelsen vill dock betona vikten av att det antingen i författningsförslaget eller i föreskrifterna framgår att risk- och sårbarhetsanalysen ska omfatta både en analys över kommunens och regionens verksamhetsområde samt kommunens geografiska område.

Planering och förberedande åtgärder (11 §)

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget att kommuner och regioner vid sin planering och förberedande åtgärder inför höjd beredskap ska beakta de krav som ställs på det civila försvaret. Länsstyrelsen föreslår istället att kraven ska vara en *utgångspunkt* i kommuners och regioners arbete.

3 kap. Särskilda verksamhetskrav

Länsstyrelsen delar utredarens bedömning att det är viktigt att planera för såväl utrymning och inkvartering som för hjälp att komma till skyddsrum och inrättande av trygghetspunkter (särskilda samlingsplatser). Det finns samtidigt andra angelägna områden såsom nödvattenförsörjning eller reparation av kritiska delar av infrastrukturen som kan vara viktigare för enskilda kommuner.

Länsstyrelsen förordar därför att de särskilda verksamhetskraven utgår, till förmån för tydlig föreskriftsrätt för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), och för länsstyrelsers möjlighet att inrikta planering.

6 kap Kommuners och regioners inbördes bistånd samt deras stöd till enskilda.

Länsstyrelsen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om att regioner och kommuner

lämnar hjälp till varandra även när det inte är höjd beredskap. Regeringen får meddela föreskrifter om omfattningen av hjälpen och vad som ska gälla när sådan hjälp lämnas.

En fredstida krissituation, kan likaväl vid höjd beredskap, innebära extraordinära förhållanden. Det bör då vid behov, när det inte sker frivilligt, vara möjligt att säkerställa att kommuner och regioner lämnar hjälp till den eller de andra kommuner och regioner som genom krissituationen fått ett särskilt betungande uppdrag.

Förmågekraven bör uttryckas på samma sätt som i annan beredskapsreglering och omfatta alla målområden

Länsstyrelsen anser att *alla* riksdagsbeslutade mål på området kris och krig bör vara styrande för kommuners och regioners verksamhet på området. Verksamhetsstyrningen bör utgå från såväl målen för civilt försvar som målen för krisberedskap och totalförsvar. Förslaget till lagstiftning förefaller framför allt vara hämtade från målen för krisberedskap, snarare än från målen för civilt försvar. Till följd av att utredaren har prioriterat bland målen för krisberedskap och civilt försvar, riskerar bristande samstämmighet att råda bland aktörerna i det civila beredskapssystemet.

1.2 Förslag till förordning om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Länsstyrelsen och hälso- och sjukvård

Länsstyrelsen ser positivt på att det i förslaget till förordning beskrivs att regioner och kommuner ska lämna information till både Socialstyrelsen och Länsstyrelsen när det gäller hälso- och sjukvårdsverksamhet. Det skapar goda förutsättningar för en tydlig lägesbild av hälso- och sjukvården som helhet. Länsstyrelsen vill betona att det i nästa steg också krävs en tydlig struktur för hur den informationen ska rapporteras in och hanteras. Detta bör regleras genom föreskrifter.

Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen vad gäller stöd och uppföljning gentemot kommuner och regioner är idag delvis otydlig. Utredningen *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU2021:25) föreslog vidare att civilområdeschefen skulle ta fram planeringsförutsättningar för regionerna samt vara den geografiska

nivå som har huvudsaklig kontakt med regionerna. Detta genomfördes inte av regeringen när civilområdena inrättades med hänvisning till andra utredningar och behovet av ett helhetsgrepp om hälso- och sjukvårdens beredskap.

Länsstyrelsen ser ett fortsatt behov av ett tydliggörande av frågan om länsstyrelsernas respektive Socialstyrelsens ansvar gentemot regioner och kommuner vad avser hälso- och sjukvårdens beredskap. Utredarens resonemang i löptext kan bidra till detta men kan behövas tydliggöras även i författning. På motsvarande sätt bör förslaget om civilområdesnivåns ansvar gentemot regionerna få ett tydligt avgörande.

Kapitel 6 Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig: Överväganden och förslag

6.1.1 Vissa identifierade större frågor som inte omfattas av utredningsuppdraget

Lagförslaget bör tydliggöra att kommuner är skyldiga att medverka i planering för totalförsvar

Länsstyrelsen anser att kommuner och regioner utöver sina grundläggande åtaganden enligt lag bör vara skyldiga att på begäran av Länsstyrelsen medverka vid planeringen till totalförsvaret, men att de i sådana fall har rätt till ersättning för betydande kostnader. Länsstyrelsen erinrar om att ett motsvarande krav finns för bland annat privata näringsidkare.

Länsstyrelsen bedömer att ett fungerande totalförsvar förutsätter att kommuner medverkar i viss planering även om det inte kommer kommunens invånare eller de som vistas i kommunen till del. Ett tydligt exempel på detta är planering för stöd till Försvarsmakten men även till annan regional eller nationell viktig verksamhet som är beroende av kommunen. Ett exempel på detta är planering rörande vårdlandsstöd.

Medverkan från kommuner och regioner i stöd till Försvarsmakten är en nödvändighet i praktiken. Länsstyrelser i allmänhet, och civilområdesansvariga länsstyrelser i synnerhet, som har till uppgift att företräda bland annat kommuner och regioner inför Försvarsmakten, kan i sin tur få svårt att nå målet för civilt försvar

om inte kraven på kommuner och regioner följer den allmänna kravbilden på det civila försvaret.

6.3.6 Planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Utredningen framhåller att en övergripande plan ska vara det centrala styrdokumentet för det arbete som ska utföras i en kommun eller region inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den övergripande planen antas varje ny mandatperiod. Utredningen menar att innebörden med detta är att planen ska antas så tidigt som möjligt. Länsstyrelsen anser att det finns värde av att ge MSB föreskriftsrätt och därmed möjlighet att i dessa föreskrifter ge en mer tydlig inriktning för när den övergripande planen ska vara fastställd.

6.3.11 Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

Länsstyrelsen instämmer med vikten av att kommuner och regioner ska vara skyldiga att lämna information under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Länsstyrelsen anser dock att det hade varit önskvärt med ett ställningstagande i förordningstexten kring den informationsdelning som ska göras *inför* en fredstida krissituation och höjd beredskap och därmed inte endast *under* sådana situationer.

För att möjliggöra en god hantering av fredstida krissituationer och under höjd beredskap krävs samlade lägesbilder *inför* sådana situationer. Vidare finns det ett stort värde av att information i form av lägesbilder från kommuner och regioner delas till länsstyrelsen även i ett *normalläge*. I grunden handlar det om att arbeta proaktivt och skapa goda förutsättningar för att följa händelseutvecklingen inom det regionala geografiska området.

Länsstyrelsen förordar därför att kommuner och regioner ska vara ålagda att lämna den information som behövs för samlade lägesbilder i ett normalläge och inför fredstida krissituationer och höjd beredskap, om länsstyrelsen gör en sådan förfrågan.

6.4 Särskilda verksamhetskrav

Länsstyrelsen förordar att de särskilda verksamhetskraven utgår men att LKRB bör kompletteras med ett föreskriftsbemyndigande till Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap och andra

myndigheter att precisera lagens översiktliga förmågekrav, efter hörande av länsstyrelser, kommuner och regioner. Att lägga förtydliganden i föreskrift snarare än i lagtext gör också att förmågekraven enklare kan justeras över tid.

Utredaren väljer i författningsförslagets 3 kap ut några områden där "särskilda verksamhetskrav" anges. Områdena där kommuner ska ha en likvärdig och ändamålsenlig förmåga är:

- Särskilda samlingsplatser (2 §)
- Hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen (3 § och 4 §)
- Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar (5 §)

Det är logiskt att särskilt välja ut dessa områden utifrån den generella inriktningen att prioritera planering för att skydda liv och hälsa. Det framgår samtidigt inte om utredaren systematiskt har gått igenom och övervägt andra förmågeområden och förkastat dessa, eller i övrigt varför just vissa förmågeområden valts ut.

Om regeringen väljer att de särskilda verksamhetskraven ska finnas kvar i den föreslagna lagen vill Länsstyrelsen betona att 3 kap. 2 § om Särskilda samlingsplatser flyttas till 2 kap. Generella verksamhetskrav. Länsstyrelsen anser att särskilda samlingsplatser är ett grundläggande krav medan hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen samt verkställighet vid utrymningar och inkvarteringar är mer specifika verksamhetskrav.

Den bedömning som görs i betänkandet under avsnitt 6.3.7 om försörjningsberedskap i samhällsviktiga verksamheter om bland annat måltidsverksamhet för 2 veckor, och där till hörande förslag om kartläggning och analys, är ett steg i rätt riktning mot tydlighet i förmågekraven. Länsstyrelsen föreslår dock att förtydliganden bör göras i föreskrift snarare än i lagtext. Det är precis just en sådan planeringsinriktning och förmågekrav som efterfrågas bland kommuner och regioner.

6.4.2 Särskilda samlingsplatser under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap

Länsstyrelsen betonar vikten av att utredningens förslag även bidrar till att uppfylla ett av NATOs sju särskilt prioriterade förmågekrav gällande effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser.

Detta inkluderar flyktingar från andra delar av Sverige samt från krigsdrabbade länder.

I bakgrunden till förslaget framför utredningen flertalet goda exempel avseende kommuner som inrättat trygghetspunkter (särskilda samlingsplatser) i utbildningslokaler (skolor). Bakgrunden till förslaget tolkas som att valet av utbildningslokaler som samlingslokaler förespråkas. Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning avseende utbildningslokalers lämplighet som samlingsplatser, särskilt under höjd beredskap. Under tider av kris och höjd beredskap är det särskilt viktigt att värna skolans lokaler och att skapa trygga, tillgängliga miljöer för barn och elever. Rätten till utbildning upphör inte i kris och krig, användning av skolor som samlingsplatser över riskerar att inskränka denna rätt. Det är därför särskilt angeläget i sammanhanget att skolor och förskolor fredas från ytterligare belastning som inte har med skolans uppdrag att göra.

Länsstyrelsen instämmer i behovet av att alla kommuner behöver ha tillgång till särskilda samlingsplatser. Länsstyrelsen vill förstärka att det finns särskilda behov av särskilda samlingsplatser inom eller i kringliggande län där kärnkraftverk är lokaliserat. Inom Länsstyrelsen i Hallands geografiska område finns ett kärnkraftverk lokaliserat. Utredningen lyfter att en kommun ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen. I Länsstyrelsens beredskapsplanering finns sedan flera år tillbaka en beredskapsplanering som bygger på att allmänheten i de särskilda beredskapszonerna ska kunna utrymmas till utrymningsplatser. Med anledning av förändrade beredskapszoner som trädde i kraft 2022 uppstod behovet av att kunna utrymma allmänheten på större områden än tidigare vilket kräver att särskilda samlingsplatser på olika avstånd och i olika geografiska områden ska finnas tillgängliga. Länsstyrelsen är därmed positiv till utredningens förslag om att en kommun ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för dem som bor eller annars vistas regelbundet i kommunen.

6.4.3 Hjälp vid användning av skyddsrum och andra skyddade utrymmen

Länsstyrelsen föreslår att beskrivningen av vilka grupper kommunen och regionen ska hjälpa att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller andra skyddade utrymmen exkluderas från den föreslagna lagen. Länsstyrelsen menar att detta kan förtydligas i föreskrifter.

Länsstyrelsen framhåller också att det kan finnas fördelar med att låta kommuner och regioner göra en egen analys över vilka grupper som behöver hjälp att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller andra skyddade utrymmen istället för att peka ut specifika grupper.

Många personer som saknar förmåga att själva eller med hjälp av närstående ta sig till skyddsrum eller skyddade utrymmen bor i ordinärt boende. De får där hjälp av vård- och omsorgspersonal för att klara det dagliga livet. De här personerna har samma behov som de som lever i särskilda boendeformer av att få hjälp till skyddsrum eller andra skyddade utrymmen. Prioriteringar kommer sannolikt att behöva göras, men det hör hemma i verksamhetsplaneringen, inte i lagstiftningen.

6.4.4 Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar under höjd beredskap

Länsstyrelsen anser att det är positivt och nödvändigt att tydliggöra ansvarig aktör för verkställandet av utrymningen under höjd beredskap som förslagits i den nya lagen 3 kap. 5 §. Länsstyrelsen menar däremot att det saknas ett ställningstagande kring ansvarig aktör för verkställande av utrymning och inkvartering under fredstida krissituationer. Ett exempel som visar vikten av en utpekad ansvarig aktör vid en fredstida krissituation är om det under fredstid uppstår en geografiskt kraftig ökad hotbild (lokalt) som kan kräva beslut i frågan. Länsstyrelsen föreslår att i den föreslagna lagen tydliggöra ansvar för utrymning både under en fredstida krissituation och under höjd beredskap.

Länsstyrelsen vill vidare framhålla att kommunens utpekade ansvar enligt förslaget att verkställa utrymning under höjd beredskap, även rimligtvis bör framgå i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering under höjd beredskap, tydliggörande av roller och ansvar är grundläggande för ändamålet.

6.5 Kommuners och regioners ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap

I den nya lagen 5 kap. 3 och 9 §§ föreslås två olika sätt för ledning av kommunen och regionen vid en fredstida krissituation och höjd beredskap. Länsstyrelsen motsätter sig förslaget och föreslår att ledning under fredstida krissituationer samt höjd beredskap ska likriktas. Länsstyrelsen grundar ställningstagandet i att en likriktning skapar bättre förutsättningar för att underhålla kompetens samt att

förmågan att leda vid en eventuell övergång från en fredstida krissituation till höjd beredskap troligen blir bättre.

6.9 Länsstyrelserna ska utöva tillsyn

Länsstyrelsen ser i grunden positivt på tillsyn som verktyg för att stärka förmågan i kommuner och regioner.

Länsstyrelsen anser vidare att MSB utifrån förtydliganden i föreskrifter ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna.

Effektiv tillsyn förutsätter tydliga och avgränsade krav som möjliggör att bedöma huruvida en kommun eller region uppnår författningens krav eller inte.

Så som tillsynsuppdraget och förmågekraven är utformade i lagförslaget ger den ett gott underlag för tillsyn inom några få utvalda områden men ett svagt underlag på många andra områden. Tillsynsuppdraget behöver stärkas med bättre verktyg och kraven i lagstiftningen behöver förtydligas enligt ovanstående förslag om förtydliganden genom föreskrift. Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att det preciseras vad som omfattas i länsstyrelsens tillsyn då annan tillsyn genomförs både inom kommuner och regioner. Exempelvis genomför Inspektionen för vård och omsorg tillsyn inom kommuner och regioner.

Enligt regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* Skr 2009/10:79 om tillsyn bör varje tillsynsområde där tillsynen utövas av mer än ett organ omfattas av tillsynsvägledning av en myndighet. MSB som har lång erfarenhet av uppföljning enligt LEH i samarbete med länsstyrelserna föreslås därför få detta ansvar för länsstyrelsernas tillsyn av tillämpningen av LKRB.

Tillsyn kräver tydligare reglering och rätt verktyg

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget om att föreläggande inte ska kunna förenas med vite. Länsstyrelsen föreslår att den föreslagna möjligheten till reglering genom föreläggande förstärks med möjlighet till vitesföreläggande, när det anses ytterst nödvändigt.

I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* anför regeringen att ett föreläggande om att åtgärda en brist i regelefterlevnad bör kunna förenas med vite. Länsstyrelsen delar denna syn och anser att föreläggande med vite bör vara en valmöjlighet, men att det bör användas sparsamt och endast när andra verktyg uttömts.

I den tidigare tillfälliga pandemilagen tilldelades länsstyrelserna tillsynsansvar, med befogenhet att vid behov förena förelägganden med vite, därtill formulerades detta i lagstiftningen på skäligt sätt. Erfarenheter visar att vite användes sparsamt, samtidigt som föreläggandena gav effekt.

Länsstyrelsen föreslår vidare att formerna för tillsynen förtydligas och att länsstyrelserna ges rätt att förelägga om de handlingar och upplysningar som krävs.

I utredningen föreslås platsbesök, men detta anges inte i lagtext varför det kan komma att ifrågasättas om länsstyrelserna har befogenhet att bereda sig tillträde till en kommuns lokaler. Utredaren skriver vidare att inspektioner ska genomföras *vid behov*. Länsstyrelsen ser positivt på att tillsyn ska kunna genomföras när det finns behov av det. Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att det finns en regional planering och kontinuitet avseende regelbundenhet i tillsynen men ser positivt på att det inte finns ett gemensamt krav på hur ofta länsstyrelsernas tillsyn ska genomföras. Länsstyrelsen ser vidare att perspektivet strategisk betydelse och utsatthet kan behöva inkluderas i länsstyrelsens bedömning över hur ofta tillsyn ska genomföras i olika kommuner.

Att kombinera effektiv tillsyn med stöd och samordningsansvar är inte oproblematiskt och kräver eftertanke. Länsstyrelsen är enig med förslaget att ge Länsstyrelsen i uppgift att både lämna stöd och genomföra tillsyn och bedömer att det kan fungera väl. Länsstyrelsen vill dock understryka att relationerna mellan kommun och länsstyrelse kan påverkas av det dubbla ansvaret länsstyrelsen i så fall tilldelas. Tillsyn kräver resurser vilket innebär att, inom en given ekonomisk ram, mindre tid kan gå till rent stödjande uppgifter.

6.10.1 Ordningen med överenskommelser mellan staten och SKR bör inte längre tillämpas

Länsstyrelsen delar utredarens bedömning att den nuvarande ordningen med överenskommelser varken är ändamålsenlig eller effektiv samt att ordningen kan ifrågasättas ur ett demokratiskt perspektiv.

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

Länsstyrelsen bedömer att det finns en allvarlig risk för att mindre kommuner kommer att missgynnas ekonomiskt om medel fördelas enbart utifrån nuvarande ordning för generella statsbidrag. En simulering som har gjorts av hur medlen skulle fördelas för kommuner ger vid handen att i jämförelse med dagens modell så skulle framför allt de större städerna erhålla höjningar av de generella statsbidragen. Med ersättning genom generella statsbidrag, även om kostnadsutjämningen tillämpas, skulle flera kommuner få marginell eller ingen ökning.

De kriterier som enligt utredaren ska vara styrande för behovet av åtgärder, såsom strategiskt läge och utsatthet, ingår inte bland de faktorer som påverkar kostnadsutjämningen. Länsstyrelsen vill betona att i någon form även ta hänsyn till strategisk betydelse och utsatthet som en parameter i fördelningen av statens ersättning genom de generella statsbidragen.

Länsstyrelsen välkomnar utredningens konstaterande att aktivitetsbaserade åtgärder bör kunna finansieras genom riktade statsbidrag. Länsstyrelsen bedömer dock att sådana åtgärder bör ta ett större utrymme än vad utredaren förefaller anse, och omfatta sådana åtgärder som går utöver den för alla kommuner eller regioner gemensamma grundnivån. Dessa bör identifieras inom ramen för den ledningskedja som regeringen beskrivit i propositionen *Totalförsvaret 2025–2030* (Prop. 2024/25:34). Regeringen, med möjlighet att bemyndiga MSB, bör ge en övergripande inriktning som förfinas i respektive civilområde och sedan län.

Utredningen poängterar att riktade statsbidrag är ett styrmedel som är förknippat med svårigheter för kommuner och regioner i administrativa avseenden. Utredningen föreslår vidare att riktade statsbidrag inte ska bygga på ett avancerat ansökningsförfarande. Länsstyrelsen är enig i detta ställningstagande och vill betona att riktade statsbidrag kan generera i en stor belastning på kommuner och regioner. Det kan framför allt påverka mindre kommuner som har ett mindre antal årsarbetskrafter som arbetar med krisberedskap och civilt försvar. Detta med anledning av att den tid som krävs för ansöknings- och uppföljningsförfarande blir för omfattande vilket riskerar att dessa kommuner inte väljer att söka

sådana statsbidrag. Länsstyrelsen anser även att det är av stor vikt att det finns ett helhetsperspektiv i frågan om riktade statsbidrag. Vidare föreslår Länsstyrelsen att uppföljning av riktade statsbidrag görs enhetligt och resurseffektivt för att minska belastningen på kommuner och regioner.

Länsstyrelser bör ges möjlighet att finansiera angelägna beredskapsåtgärder i kommuner

I den mån specifika åtgärder behöver vidtas i kommuner eller regioner bör länsstyrelserna ha möjlighet att säkerställa kommunens eller regionens medverkan. För att möjliggöra detta skulle länsstyrelsen efter dialog, kunna finansiera specifika åtgärder för den enskilda kommunen eller regionen. En del av de medel som utredaren vill anslå till generella statsbidrag bör då reserveras för sådan finansiering. Dessa aktiviteter skulle sedan också kunna följas upp av länsstyrelsen för att säkerställa att de verkligen genomförs med avsett resultat. Länsstyrelserna skulle då få lättare att påverka kommunerna att genomföra åtgärder (liknande systemet med K-företag). Detta skulle underlätta när behov uppstår till exempel av att bereda mark, dra vattenledningar osv.

Kapitel 8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen förordar olika alternativ för när tillsyn ska träda i kraft beroende på om synpunkterna rörande borttagande av särskilda verksamhetskrav i LKRB, föreskriftsrätt för och tillsynsvägledning från MSB omhändertas och verkställs. Om Länsstyrelsens nyss nämnda synpunkter omhändertas föreslår Länsstyrelsen att länsstyrelsernas tillsyn träder i kraft 2027, samtidigt som lagens övriga delar. Om MSB inte tilldelas föreskriftsrätt och erhåller uppgiften om tillsynsvägledning förordar Länsstyrelsen istället att länsstyrelsens tillsyn träder i kraft 2029 då detta kommer kräva längre förberedelsetid. Länsstyrelsen förordar det första alternativet.

Tillsynsfunktionen kommer att kräva förberedelser och den kommer säkerligen också att behöva förfinas och hitta sina former över tid.

Beträffande terminologin i lagförslaget

Ändamålsenlig och likvärdig Lagförslag 2 kap 1 §

Länsstyrelsen anser att det borde räcka med begreppet ”god” förmåga som kan förtydligas i förarbeten och i underliggande författning.

Begreppen ändamålsenlig och likvärdig förmåga är nya i beredskapssammanhang. Det finns en otydlighet vad gäller begreppet ändamålsenlig, vilket kommer göra det svårare för kommuner och regioner att utveckla likvärdig förmåga. Vidare anser Länsstyrelsen att begreppen är svåra att följa upp och bedöma vid tillsyn.

Fredstida krissituation Lagförslag 1 kap 4–5 §§

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag att använda samma begrepp som framgår av förordning (2022:524) för statliga myndigheter. Länsstyrelsen anser att det är betydelsefullt att detta ordval synkroniseras med övrig lagstiftning och regelverk. Ett exempel är utredningen om konstitutionell beredskap (SOU 2023:75) där begreppet ”allvarlig fredstida krissituation” används.

Utredningen framhåller att begreppet fredstida krissituation och kvalificerad fredstida krissituation ska användas i den nya lagen. Länsstyrelsen noterar att begreppet kvalificerad fredstida krissituation är en kvalificering av begreppet fredstida krissituation och därmed inte utgör ett fristående begrepp. Länsstyrelsen är enig med utredningen om att det finns ett behov av flera nivåer av begreppet fredstida krissituation. Länsstyrelsen bedömer dock att det finns en risk med kvalificeringen av begreppet då bedömningen om när en fredstida krissituation övergår till att vara kvalificerad troligen inte kommer vara helt tydlig. Länsstyrelsen föreslår även ett övervägande om ett annat begrepp än kvalificerad fredstida krissituation kan användas.

Väpnat angrepp Lagförslag 3 kap 3 §, 2 kap 2 §

Länsstyrelsen anser att begreppet väpnat angrepp bör utgå och ersättas enligt nedanstående beskrivning.

Länsstyrelsen anser att de särskilda verksamhetenskraven bör utgå ur lagförslaget till förmån för föreskriftsrätt. Om inte det görs bör ”om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.” i 2 kap 2 § ersättas med ”under höjd beredskap”.

I 3 kap 3 och 4 §§ bör "vid ett väpnat angrepp" i den föreslagna lagen ändras till "i områden som utsätts eller riskerar att utsättas för stridshandlingar".

Begreppet "väpnat angrepp" används som skäl för att människor ska ta sig till skyddsrum och skyddade utrymmen. Praktiskt så är det vad som gäller, men det begränsar skälen för användning av skyddsrum och skyddade utrymmen.

"Väpnat angrepp" används sparsamt i svensk författning och då med koppling till den bestämmelse i regeringsformen som reglerar att regeringen får sätta in rikets försvarsmakt för att möta ett väpnat angrepp. Väpnat angrepp (armed attack) är det bärande begreppet i FN-stadgan som utlöser rätt till individuellt och kollektivt självförsvar (artikel 51). Det är likaså det bärande begreppet som utlöser åtaganden enligt artikel 5 i Nato-stadgan.

6.4.2 Begreppet "Särskild samlingsplats"

Det finns en mängd olika begrepp som är inom samma sfär som "särskild samlingsplats". Utredningen ger några exempel på dessa, trygghetsplatser, service- och trygghetspunkter, krispunkter eller värmestugor.

Länsstyrelsen vill betona att det är av stor vikt att det finns en nationell enhetlighet i nomenklaturen rörande särskilda samlingsplatser. Länsstyrelsen ser en problematik kring att begreppsanvändningen skiljer sig åt i olika vägledning idag. Länsstyrelsen föreslår att förtydliganden framöver ska göras i föreskrifter och att MSB tilldelas denna uppgift.

Länsstyrelsen är i grunden positiv till ett samlingsbegrepp som ställer krav på framtagandet av särskilda samlingsplatser för flertalet ändamål, både i kris och krig.

6.4.3 "Skyddat utrymme" bör särskiljas från "skyddsrum"

Betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) föreslår att begreppet "skyddat utrymme" återinförs, vilket bereds i Regeringskansliet. En mindre betydande förskjutning verkar finnas mellan förslaget i SOU 2022:57 och detta lagförslag. I SOU 2022:57 är skyddsrum och skyddat utrymme två olika saker. I den föreslagna LKRB kan det tolkas som att skyddsrum är ett sorts skyddat utrymme "komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme". Om så är fallet anser Länsstyrelsen att det behövs ett förtydligande i frågan och att innebörden i begreppet "skyddat

utrymme" i den föreslagna lagen ändras så att det harmonierar med förslaget SOU 2022:57. Länsstyrelsens synpunkt gäller om inte de särskilda verksamhetskraven utgår, med anledning av Länsstyrelsens tidigare nämnda synpunkt i frågan.

"Förberedande åtgärder" bör benämnas "åtgärder"

Länsstyrelsen anser att "förberedande åtgärder" genomgående bör ersättas med "åtgärder" i den föreslagna lagen.

Utredaren använder genomgående begreppet "förberedande åtgärder" för att beskriva åtgärder som genomförs för att stärka förmågan. I annan författning används normalt bara "åtgärder" och det är oklart vad "förberedande" tillför i sammanhanget.

"Grundläggande" och "verksamhets-" bör utgå

Länsstyrelsen anser att "*grundläggande verksamhetsförmåga*" respektive "*verksamhetsförmåga*" genomgående bör ersättas med "*förmåga*" i den föreslagna lagen för att tydliggöra att det är samma sak som förmåga för statliga myndigheter som åsyftas.

I författningar som styr statliga myndigheter talas om en "god förmåga". "Grundläggande" används idag i LEH för att beskriva den mer begränsade förmåga som kommuner och regioner hittills haft att uppnå vad gäller civilt försvar. Språkligt leder det också tanken till något enklare, mindre avancerat eller ambitiöst.

Förslag tillägg

Folkrätt

Länsstyrelsen föreslår ett tillägg som behandlar folkrätten i lagens inledning.

I lagförslaget 8 kap 1 § nämns Genèvekonventionerna från 1949. Här skulle kunna göras ett allmänt tillägg i början.

"Kommuner och regioner ska i sin planering inför och under höjd beredskap beakta och ta hänsyn till folkrättsliga regler och principer".

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anders Thornberg med beredskapshandläggare Ida Eliasson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Lovisa Ljungberg, vikarierande länsråd, Christian Lundin, Beredskapsdirektör samt Stefan Borgman, biträdande beredskapsdirektör medverkat.