



Försvarsdepartementet

Yttrande över kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)

Er beteckning: Fö2024/01668

Inledning

Länsstyrelsen i Skåne län (nedan Länsstyrelsen) delar utredarens syn att regleringen av kommuner och regioners beredskap behöver uppdateras i ljuset av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Vidare uppfattar Länsstyrelsen att länets kommuner överlag 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 konstaterar att det finns en grundförmåga som alla kommuner och regioner behöver uppnå, men att en stor del av planeringen i övrigt kommer att behöva anpassas efter regionala förutsättningar. Planeringen bör därför inriktas genom samma styrkedja som regeringen lyfter fram för ledning vid höjd beredskap: regeringen – civilområdesansvariga länsstyrelser – övriga länsstyrelser – kommuner. Respektive nivå bör ha de verktyg som krävs för detta.

Länsstyrelsen bedömer att det finns behov av att utveckla utredningens förslag för att göra dem praktiskt genomförbara. Den föreslagna lagen om kommuners och regioners beredskap (LKRB) riskerar att få begränsad effekt och är inte tillsynsbar i sin nuvarande form. Mot bakgrund av vad som anförs ovan bör en ordning med tydligare preciserade, och finansierade, grundkrav förenas med möjlighet för staten, genom länsstyrelserna, att finansiera specifika åtgärder utefter behovet i respektive del av landet.

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

Om formerna för finansiering

6.10.1 och 6.10.3 Länsstyrelsen bejakar grundfinansiering genom generella statsbidrag, men kostnadsutjämningen behöver justeras

Länsstyrelsen ser klara fördelar med en övergång till finansiering med generella statsbidrag vad avser administrativ lättnad och ett tydligare ägarskap hos kommuner och regioner. Länsstyrelsen ställer sig därtill bakom utredarens resonemang vad gäller olämpligheten i att ersätta författningsmässig styrning med överenskommelser mellan staten och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Utredaren föreslår betydande tillskott till kommunernas arbete med beredskap. Med dagens fördelningsnyckel, baserat på invånarantal, även om kostnadsutjämningen tillämpas, skulle flera kommuner trots detta få en marginell eller ingen ökning. Länsstyrelsen bedömer att utredningens förslag innebär en ambitionshöjning för alla kommuner, om än olika hög. Därför bör en sådan övergång förenas med en justering av kostnadsutjämningen så att strategiskt läge och utsatthet införs som utjämningsfaktorer. Alla kommuner och regioner bör garanteras en miniminivå när de generella statsbidragen förstärks som innebär en substantiell ökning jämfört med dagens nivå av riktade statsbidrag. Denna finansiering bör avse de grundläggande åtgärder som alla kommuner eller regioner ska vidta.

6.10.3 Länsstyrelser bör ges möjlighet att finansiera angelägna beredskapsåtgärder i kommuner

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. I den mån specifika åtgärder behöver vidtas i kommuner eller regioner bör länsstyrelserna ha möjlighet att säkerställa kommunens eller regionens medverkan i planeringen (se förslag nedan), samt, efter dialog, finansiera de åtgärder som är specifika för den enskilda kommunen eller regionen. En del av de medel som utredaren vill anslå till generella statsbidrag bör därmed reserveras för sådan finansiering. Dessa aktiviteter bör sedan kunna följas upp av länsstyrelsen för att säkerställa att de verkligen genomförs med avsett resultat.

Om formerna för reglering och tillsyn

6.3.1 Förmågekraven bör uttryckas på samma sätt som i annan beredskapsreglering

Länsstyrelsen anser att formuleringen i LKRB:s ändamålsbestämmelse (1 kap 1 §) bör vara likartad som motsvarande reglering för statliga myndigheter.¹ Den föreslagna formuleringen, som förefaller baseras på målet för krisberedskap, riskerar att skapa en otydlighet om målet för civilt försvar även gäller kommuner och regioner. Den inledande bestämmelsen (1 kap 1 §) om syftet med lagen bör därför omformuleras till att lyda *"Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och regioner genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap."* Därtill bör det ur förarbetena framgå att målen för krisberedskap respektive civilt försvar är styrande för arbetets inriktning. Vidare bör 2 kap rubriceras *"krav på förmåga"* och bestämmelsen i 2 kap 1 § lyda: *"Kommuner och regioner ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap ha en god förmåga att fullgöra sina uppgifter utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som kommunen eller regionen har i en sådan situation."* 2 kap 2§ kan då utgå.

6.3.3 Förmågekraven behöver vara tydligare – och bör kunna regleras i myndighetsföreskrift

Länsstyrelsen ställer sig delvis bakom att kraven på kommuner bör uttryckas i termer av förmåga. Hittills är det i praktiken överenskommelsen mellan SKR och staten som utgjort styrning och

¹ 1§ 2 st Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

grund för uppföljning. Länsstyrelsen konstaterar att den varit för otydlig för effektiv uppföljning i många fall, men den föreslagna lagens (LKRB) formulering om att uppnå en ändamålsenlig och likvärdig förmåga är ett steg tillbaka i det avseendet. De av utredningen föreslagna kraven är så allmänt hållna att det blir mycket svårt att utöva en effektiv tillsyn. Länsstyrelsen anser därför att LKRB bör kompletteras med ett föreskriftsbemyndigande till Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap eller dess efterträdare (MSB) att precisera lagens översiktliga förmågekrav, efter hörande av länsstyrelser, kommuner och regioner.

LKRB bör tydliggöra att kommuner är skyldiga att medverka i civilt försvar

Nästan all planering och verksamhet i det civila försvaret sker i en kommun. Länsstyrelsen bedömer att ett fungerande civilt försvar förutsätter att kommuner medverkar i viss planering och verksamhet 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. Länsstyrelsen anser att det bör tydliggöras i LKRB att kommuner och regioner är skyldiga att på begäran av länsstyrelsen medverka i det civila försvaret utöver sina grundläggande åtaganden enligt lagen men att de i sådana fall har rätt till ersättning för betydande kostnader. Länsstyrelsen erinrar om att ett motsvarande krav finns för bl.a. privata näringsidkare.²

6.4 De särskilda verksamhetskraven i LKRB:s 3 kap bör utgå

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 för enskilda kommuner kan vara viktigare. Länsstyrelsen förordar därför att de särskilda verksamhetskraven utgår, till förmån för tydligare föreskriftsrätt i enlighet med vad som föreslås ovan, och länsstyrelsers möjlighet att inrikta planering i kommunerna.

² Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

6.9.1 Tillsyn kräver tydligare reglering och rätt verktyg

Länsstyrelsen bedömer att om staten vill försäkra sig om en viss nivå på det civila försvaret hos kommuner och regioner, samtidigt som finansiering för detta integreras i generella statsbidrag, är tillsyn nödvändig. Länsstyrelsen anser dock inte att LKRB i sin föreslagna form är möjlig att använda som grund för tillsyn. Effektiv tillsyn förutsätter tydliga och avgränsade krav som möjliggör att bedöma huruvida en kommun eller region uppnår författningens krav eller inte. Länsstyrelsen bedömer att om förslagen ovan med avgränsade, och tydliga, grundkrav som preciseras i föreskrift höras, är tillsyn ett verktyg för att säkerställa att lagen efterlevs. Därmed bidrar tillsynen till att den föreslagna förstärkningen av det generella statsbidraget verkligen går till stärkt förmåga.

Länsstyrelsen anser därtill att utformningen av tillsyn som föreslås i utredningen riskerar att leda till att den blir verkningslös. I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* Skr 2009/10:79 anför regeringen att ett föreläggande om att åtgärda en brist i regelefterlevnad bör kunna förenas med vite. Länsstyrelsen delar denna syn. Föreläggande med vite bör dock begränsas till fall där det föreligger betydande åsidosättanden av kommunens åligganden eller andra särskilda skäl. Därtill bör det finnas en beloppsbegränsning som står i proportion till den finansiering kommunen tillförts genom statsbidraget. För att fungera bör tillsynen vidare förenas med tydligare verktyg för att säkerställa att Länsstyrelsen kan ta del av de uppgifter som myndigheten behöver. Begäran att ta del av uppgifter bör vid behov kunna ta formen av ett föreläggande, vid behov förenat med vite.

Att kombinera effektiv tillsyn med stöd är inte oproblematiskt och kräver eftertanke. Länsstyrelsen bedömer dock att det kan fungera, och att exempelvis tillsynen enligt säkerhetsskyddslagen inom Länsstyrelsens område är ett exempel på detta. Tillsyn kräver dock resurser vilket innebär att, inom en given ekonomisk ram, mindre tid går till rent stödjande uppgifter.

Specifika frågor

”Väpnat angrepp” bör utgå

”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. Länsstyrelsen föreslår en omarbetning av 2 kap 1-2 §§ samt anser att de särskilda verksamhetskraven bör utgå ur lagen till förmån för föreskriftsrätt. Om detta inte hörsammas 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".

"Förberedande åtgärder" bör benämnas "åtgärder"

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. Risken finns att det sammanblandas med MSB:s begrepp "förberedande planering". Länsstyrelsen anser att "förberedande åtgärder" genomgående bör ersättas med "åtgärder" i den föreslagna lagen.

"Ändamålsenlig och likvärdig" bör utgå

Länsstyrelsen anser att ambitionen för kommuners och regioners förmåga bör vara analog med statliga myndigheters, där begreppet "god förmåga" används. Därtill tillför inte "ändamålsenlig och likvärdig" ökad förståelse utöver de preciseringar som kommer senare i lagen om strategiskt läge och utsatthet. Begreppet "god" kan vid behov preciseras i förarbeten och bör, som föreslagits ovan, preciseras i den underliggande författning som föreslås.

"Grundläggande" och "verksamhets-" bör utgå

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. Förledet "verksamhets-" blir något av en tautologi, då en förmåga inom beredskapsarbete normalt sätt syftar på någon form av verksamhet. Det är oklart vilken annan typ av förmåga som utredaren vill förhålla sig till. 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.

6.3.5 Kommuners Risk- och sårbarhetsanalys bör omfatta det geografiska området

Utredaren betonar vikten av risk- och sårbarhetsanalyser vilket Länsstyrelsen instämmer i. Enligt MSB:s föreskrifter för kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5) ska analysen omfatta kommunen och dess geografiska område. Länsstyrelsen är medveten om att det kan vara en utmanande uppgift för en kommun att ha ingående kunskap om all verksamhet som bedrivs i dess geografiska område, av exempelvis staten. Samtidigt kan sådana verksamheter ofta påverka, och påverkas av, kommunens egna åtgärder. Det är enligt länsstyrelsen därför av stort värde att kommuner, i enlighet med nuvarande föreskrifter, inte bara analyserar den egna organisationen utan att de också så långt möjligt har en bild av samhällsviktiga verksamheter och sårbarheter i sitt geografiska område. Därför bör 2 kap 7§ i den föreslagna lagen utvecklas så att det framgår att kommunens risk- och sårbarhetsanalys även bör omfatta det geografiska området.

6.3.10 Länsstyrelsen bejakar ett stärkt samordningsuppdrag – men civilområdets roll behöver analyseras

Länsstyrelsen delar utredarens syn att det finns anledning att förtydliga länsstyrelsernas samordningsuppdrag mellan staten och kommunerna. Det kan vidare finnas anledning att förtydliga kommunernas skyldighet att delta i den samordning som länsstyrelsen ska genomföra. Formuleringen i 2 kap 5 § att ”kommuner och regionen ska ge länsstyrelsen möjlighet att fullgöra...” är dock ovanlig, och något otydlig. Länsstyrelsen föreslår att 2 kap 5 § istället lyder ”Kommuner och regioner ska delta i den samordning som avses i 4 kap 1 och 2 §§”.

Lagen bygger på att samla och likrikta planering för fredstida krissituationer och höjd beredskap vilket är positivt och analogt med hur andra aktörer planerar, förutom länsstyrelserna. Det faktum att länsstyrelsernas arbete med fredstida krissituationer respektive höjd beredskap inte följer samma ansvarsfördelning, i och med att civilområdets planering begränsas till civilt försvar, blir opraktiskt eftersom planeringen i praktiken ofta inte går att hålla isär. Länsstyrelsen konstaterar också att vid höjd beredskap träder det

geografiska områdesansvaret på civilområdesnivå i funktion, och ska då enligt regeringen utgöra en ledningsnivå mellan länsstyrelsenivån och regeringen. Det geografiska områdesansvaret på länsnivå kommer i ett sådant läge fortsatt ha ansvaret för statens samverkan med kommuner och regioner. Det är inte osannolikt att en situation som föranleder höjd beredskap inleds som fredstida krishantering. Såväl samverkan mellan länsstyrelserna, som deras samverkan med andra aktörer och den inre organisationen ska enligt nuvarande ordning därmed göras om under en pågående kris, när höjd beredskap tillkännages. Ändamålsenligheten i detta behöver analyseras vidare.

6.4.2 "Särskild samlingsplats" bör benämnas "trygghetspunkt"

Särskilda samlingsplatser är ett annat ord för det som mer gängse kallas för trygghetspunkter. Trygghetspunkt är också det begrepp som MSB använder. "Samlingsplats" och "särskild samlingsplats" är begrepp inom Försvarsmakten, som syftar på de platser där inryckande personal ska infinna sig vid mobilisering. Länsstyrelsen anser att de särskilda verksamhetskraven bör utgå ur lagen till förmån för föreskriftsrätt. Om detta inte hörsammas bör begreppet "särskilda samlingsplatser" i den föreslagna lagen ändras till "trygghetspunkter".

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 betydandeförskjutning 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 är skyddsrum ett sorts skyddat utrymme "komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme".

Länsstyrelsen anser att de särskilda verksamhetskraven bör utgå ur lagen till förmån för föreskriftsrätt. Om detta inte hörsammas bör innebörden i begreppet "skyddat utrymme" i den föreslagna lagen ändras så att det harmonierar med förslaget SOU 2022:57.

6.5 Kraven på ledningsförmåga bör preciseras

Länsstyrelsen anser att ett av de mest kostnadseffektiva sätten att stärka det civila försvaret är att öka ledningsförmågan. Det bör,

utöver bestämmelserna om politisk ledning, införs ett tydligt författningsreglerat krav på kommuner och regioner att ha en Tjänsteman i Beredskap samt kunna etablera en ledningsfunktion.

Länsstyrelsen och hälso- och sjukvård

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.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anneli Hulthén med analytikern Thomas Eneström som föredragande. I den slutliga beredningen har också beredskapshandläggarna Ann Lagerwall och Carl-Axel Stenberg samt beredskapsjuristerna Anna Göransson och Kristian Gustafsson deltagit.