



Regeringskansliet
fo.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: Fö2024/01668

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) delar utredningens syn att regleringen av kommuner och regioners beredskap behöver moderniseras. Vidare stödjer länsstyrelsen förslaget om att överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inte längre bör tillämpas när den föreslagna lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap (LKRB) träder i kraft.

Länsstyrelsen bedömer att det finns behov av en tydligare enhetlighet, både gällande terminologi och innehåll, för att i nästa steg göra utredningens förslag praktiskt genomförbara. Vid utebliven harmonisering riskerar lagen få begränsad effekt samtidigt som den föreslagna tillsynsmöjligheten uteblir. Därutöver bedömer länsstyrelsen att upplägg för finansiering och tillsyn behöver tydliggöras ytterligare för att möjliggöra att LKRB får önskad effekt.

Enhetlighet i terminologi

Nedan återfinns länsstyrelsens observationer gällande bristande enhetlighet gällande terminologi i utredningens förslag.

1.1 "Fredstida krissituation och kvalificerad fredstida krissituation", 1 kap 4–5 §§

Begreppet fredstida krissituation samt kvalificerad fredstida krissituation ersätter det nuvarande begreppet "extraordinära händelser".

Det är betydelsefullt att den typen av ordval synkroniseras med övrig lagstiftning och regelverk. Ett exempel är utredningen om konstitutionell beredskap (SOU 2023:75) där begreppet "allvarlig fredstida krissituation" används.

"Särskild samlingsplats", 3 kap 2 §

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 begreppet "särskilda samlingsplatser" i den föreslagna lagen bör ändras till "trygghetspunkter". Länsstyrelsen kan konstatera att kommuner i dagsläget har trygghetspunkter med olika servicenivåer, vilket bedöms som positivt givet olika förutsättningar i landets kommuner och regioner.

"Skyddat utrymme" och "skyddsrum" bör särskiljas, 3 kap 3–4 §§

Betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) föreslår att begreppet "skyddat utrymme" återinförs. 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 är skyddsrum ett sorts skyddat utrymme ("komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme").

Begreppet "skyddat utrymme" i den föreslagna lagen bör ändras så att det harmonierar med förslaget i SOU 2022:57.

Folkrätt, 8 kap 1 §

I lagförslaget nämns Genèvekonventionerna från 1949. Här kan ett allmänt initialt tillägg göras:

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

Enhetlighet i innehåll och kompletterande perspektiv

Nedan återfinns länsstyrelsens observationer gällande bristande enhetlighet gällande sakfrågor i utredningens förslag samt kompletterande perspektiv.

Stöd till Försvarsmakten

Regeringen anser i totalförsvarspropositionen (prop. 2024/25:34) att stödet till Försvarsmakten ska vara prioriterat under höjd beredskap. På grund av detta anser länsstyrelsen att det bör tydliggöras i författning att kommuner och regioner är skyldiga att delta i länsstyrelsens planering av det civila försvaret och att ge stöd till Försvarsmakten.

Krav på TiB-funktion

Länsstyrelsen anser att det av författning ska framgå att alla kommuner ska inrätta funktionen tjänsteman i beredskap (TiB) med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera. Detta då kommunerna bedriver omfattande samhällsviktig verksamhet och har en avgörande roll i totalförsvaret.

Beskrivningar av klimatrelaterade riskers förekomst och behovet av klimatanpassning saknas

Länsstyrelsen anser inte att utredningens beskrivning av klimatrelaterade risker speglar den förväntade förekomsten och konsekvenserna av dem kopplat till krisberedskap och civilt försvar. Naturolyckor ökar med klimatförändringarna, både vad gäller frekvens och intensitet. Att förebygga, förhindra och hantera sådana situationer är av stor vikt för att uppnå syftet med lagen att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljö, vilket bl.a. framgår *Nationell säkerhetsstrategi* (Skr.2023/24:163) samt *Nationell strategi och regeringens handlingsplan för klimatanpassning* (Skr. 2023/24:97). Länsstyrelsen anser att det är av vikt att klimatanpassning i relevanta delar blir en del av beredskapsstrukturen för att undvika parallella strukturer som medför merarbete för både statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap bör innefatta hela samhällsplaneringen

Länsstyrelsen saknar perspektivet kring hur planeringen enligt det nya författningsförslaget kan få bäring på planeringen enligt Plan- och bygglag (2010:900). Hur ska till exempel skyddsrum och andra skyddade utrymmen användas och eventuellt byggas i närtid.

Liknande frågor går att ställa gällande användande av redan existerande bebyggelse och nybyggnation kopplat till särskilda samlingsplatser.

Samhällsplaneringen och den fysiska planeringens processer har en viktig roll i totalförsvarsuppbyggnaden och samhällets förmåga att möta olika typer av hot, risker och de allvarliga påfrestningar ett väpnat angrepp kan medföra. Länsstyrelsen anser det därför viktigt att inkludera ett förebyggande perspektiv i planeringen inför fredstida krissituationer och krig, både för den befintliga bebyggda miljön och för ny bebyggelse.

Geografiskt områdesansvar

6.6 Positivt att utredningen ger fortsatt utrymme för lokala och regionala anpassningar

Länsstyrelsen noterar att utredningen i likhet med nuvarande lagstiftning förespråkar ett gemensamt arbetssätt inom det geografiska områdesansvaret utifrån förutsättningar och behov på lokal och regional nivå. Länsstyrelsens valda arbetsmetod genom Samverkan Stockholmsregionen (SSR) lyfts som ett exempel på hur det geografiska områdesansvaret kan utövas. Regelbunden samverkan, inte bara vid händelser utan även i planeringsarbete och övning, skapar goda förutsättningar för samverkan i krissituationer och höjd beredskap.

Finansiering

6.10.3 Finansiering genom statsbidrag

Utredningens förslag gällande finansiering består av flera delar. Utredaren föreslår att finansieringen av kommuner och regioners arbete med krisberedskap och civilt försvar ska fördelas genom generella statsbidrag. Samtidigt framgår av utredningen att den

nuvarande finansieringen till kommuner och regioner bör fortgå, utöver den föreslagna statliga ersättningen genom generella statsbidrag.

Utredaren öppnar också upp för tillämpning av den s.k. kostnadsutjämnningen. Dock tar inte nuvarande kostnadsutjämningsmodell hänsyn till de kriterier som utredaren menar ska vara styrande för behovet av åtgärder, såsom strategiskt läge och utsatthet. Historiskt har kostnadsutjämnning haft en negativ inverkan för en betydande majoritet av Stockholms läns kommuner och för länet. För Stockholms län är compensation för läge och utsatthet en grundförutsättning för en ökad ambitionsnivå.

Länsstyrelsen ser behov av förtydliganden gällande finansiering, och ser positivt på att lokala och regionala förhållanden samt en kommuns eller regions strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp ska användas som kriterier och därmed också matchas i finansiering. Ett intressant finansieringsförslag som går i linje med ökad regional inriktning och strategisk anpassning lyfts också i remissyttrandet från länsstyrelsen i Skånes län.

7.2.4 Konsekvenser för länsstyrelserna

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att ta hänsyn till tidigare former av finansiering. Länsstyrelsernas 2:4-medel (det sammanhållna projektet för att stödja och samordna lokala och regionala aktörer inom krisberedskap och civilt försvar) finansierar i dag delar av, eller samtliga, årsarbetskrafter per länsstyrelse för uppgifterna att stödja och samordna kommunerna och regionerna vid deras planering. I Stockholms län finansieras till exempel 4,8 årsarbetskrafter genom det sammanhållna projektet och medlen är en förutsättning för att länsstyrelsen ska kunna arbeta med uppdraget.

Utredaren har valt att frångå länsstyrelsernas underlag till utredningen i fråga om ekonomiska konsekvenser, särskilt gällande personalbehov för uppgifterna med stöd och samordning. Länsstyrelsen utgår från att utredningens förslag om antal årsarbetskrafter för stöd och samordning *tillkommer* utöver de årsarbetskrafter som idag finansieras av det sammanhållna projektet. Om detta inte är fallet, vill länsstyrelsen understryka att utredningens förslag inte innebär en ökning av årsarbetskrafter och

därmed förmåga att genomföra utredningens förslag på länsstyrelsens utökade stödjande uppdrag.

Länsstyrelsens tillsyn

6.3.3 Generella verksamhetskrav behöver vara tydligare och regleras i myndighetsföreskrift

Länsstyrelsen bedömer att det föreslagna tillsynsuppdraget behöver stärkas med bättre verktyg och att kraven i lagstiftningen behöver förtydligas i föreskrift.

Föreläggande med vite bör vara möjligt som en sista åtgärd. För att fungera bör tillsynen förenas med mer kraftfulla verktyg för att säkerställa att länsstyrelsen kan ta del av de uppgifter som myndigheten behöver. Begäran att ta del av uppgifter bör kunna ta formen av ett föreläggande, vid behov förenat med vite.

Utöver ovan föreslagna författningsändringar, anser länsstyrelsen att LKRB bör kompletteras med ett föreskriftsbemyndigande till MSB, eller dess efterträdare. Detta för att precisera lagens generella verksamhetskrav, efter hörande av länsstyrelser, kommuner och regioner. Särskilt viktig blir tydligheten gällande tillsyn av regionen då det är en ny uppgift för länsstyrelsen. Tillsynen av regionen föreslås också inkludera samordning och samverkan med MSB, Socialstyrelsen samt Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

6.4 Särskilda verksamhetskrav

Länsstyrelsen förordar att detaljeringsgraden på de tre särskilda verksamhetskraven minskas. Likt synpunkterna om de generella verksamhetskraven (se 6.3.3) bör LKRB kompletteras med ett föreskriftsbemyndigande till MSB att precisera lagens särskilda verksamhetskrav, efter hörande av länsstyrelser, kommuner och regioner. Detta gör också att verksamhetskraven enklare kan justeras över tid samt inkludera beslutade mål för krisberedskap och civilt försvar.

Föreskrifterna kan med fördel fastställa prioriteringar gällande särskilda samlingsplatser, skyddsrum och andra skyddade utrymmen, samt utrymningar- och inkvarteringar. Därutöver kan försörjningsberedskap (t.ex. el, livsmedel och vatten) inriktas och dimensioneras utifrån beslutade prioriteringar. Genom föreskrifter

förordar länsstyrelsen att samordning och rapportering av exempelvis särskilda samlingsplatser, skyddsrum och andra skyddade utrymmen samt övrig samhällsviktig verksamhet kan stärkas och effektiviseras genom enhetliga geografiska underlag.

6.3.10 Risk att länsstyrelsens tillsyn påverkar stödet till kommuner och region

Länsstyrelsens roll som stödjande och samordnande aktör gällande planering och förberedande åtgärder i länets kommuner och region är omfattande, och föreslås utvidgas genom utredningen. Att samtidigt bedriva tillsyn ökar risken för att relationen till kommuner och region påverkas negativt, vilket kan försvåra fortsatt samverkan. Utredningens förslag innebär ett minskat incitament för kommuner och region att lyfta frågor där det finns osäkerhet kring bedömningar och att be om stöd, med risken att länsstyrelsen då ser brister som kommer att leda till ett föreläggande inom tillsynen.

Länsstyrelsen bedömer dock att tillsyn kan fungera parallellt med stöd och rådgivning under förutsättningen att tillsynen har tydliga ramar och är transparent. Länsstyrelsen som myndighet har flera uppdrag med parallell tillsyn och rådgivning. Tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen och plan- och bygglagen (PBL) är två exempel som upplevs fungera bra.

Utöver detta ser länsstyrelsen behov av övergångsbestämmelser, i form av en förmågetrappa eller tillsynsplanering med olika fokus för olika år allteftersom uppbygganden av förmåga i länets kommuner och region sker.

8. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen ifrågasätter att den nya lagen och övriga föreslagna författningsändringar träder i kraft 2027 medan bestämmelserna i den nya lagen om länsstyrelsernas tillsyn föreslås träda i kraft 2029. Länsstyrelsen förordar att länsstyrelsernas tillsyn träder i kraft redan 2027. Under de första åren med LKRB ser dock länsstyrelsen behov av övergångsbestämmelser, med till exempel en tillsynstrappa, där tillsynskraven stärks vartefter.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tillförordnad länsöverdirektör Helena Remnerud med handläggare Sandra Buijsse och Elena Alvarez Blomgren som föredragande. I den slutliga handläggningen har också beredskapsdirektör Mikael Jeppson, avdelningschef för rättsavdelningen Helene Munkner och tillväxtdirektör Anna Conzen medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.