



Länsstyrelsen
Västra Götaland

Yttrande

Datum
2025-02-12

1 (16)

457-45593-2024

Regeringskansliet

Remissvar över betänkandet -Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, SOU 2024:65

Er beteckning: Fö2024/01668

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Länsstyrelsen) yttrar sig över betänkandet *Kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, SOU 2024:65.

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.

- Författningskrav bör ställas om att det ska finnas en tjänsteperson i beredskap (TiB) i varje kommun.
Länsstyrelsen i Västra Götalands bedömning är att TiB-funktionen bör knytas direkt till kommunen.
- Gällande Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter så finns behov av en utökad skyldighet för kommunerna att lämna lägesrapporter till länsstyrelserna även om kommunen själv inte bedömer att det föreligger en fredstida krissituation.

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.
- Stödet till det militära försvaret bör ingå i kommuners och regioners uppgifter.
- Länsstyrelsen förordar att de särskilda verksamhetskraven utgår, till förmån för tydligare föreskriftsrätt för MSB och andra beredskapsmyndigheter samt möjlighet för länsstyrelsernas att inrikta planering.

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.
- Frekvens och önskvärd utformning för tillsynen bör beskrivas.

Området finansiering av länsstyrelsens stöd till kommunerna och regionerna:

- Vi 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.
- Generella statsbidrag riskerar att användas till andra ändamål, detta särskilt om förmågekraven är otydligt beskrivna.

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

Kapitel 1 Författningsförslag

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 utöver detta att regeringen bör ställa krav på att alla kommuner inrättar en funktion för tjänsteperson i beredskap (TiB) i den kommunala förvaltningen, med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid fredstida krissituationer. För nationell och regional nivå, statliga myndigheter och regionerna, finns författningskrav om att det ska finnas en tjänsteperson i beredskap. Det kravet finns inte på kommunerna.

Kommunerna bedriver omfattande samhällsviktig verksamhet och har en avgörande roll i totalförsvaret. En förutsättning för att kommunerna ska kunna agera effektivt vid fredstida 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. Det innebär att larmkedjan mellan nationell, (högre regional nivå vid höjd beredskap), regional och lokal nivå saknar sista länken i kedjan.

Etablering av en tjänsteperson i beredskap (TiB) innebär kostnader för kommunen. Det leder i vissa fall till alternativa lösningar som avtal med exempelvis den kommunala räddningstjänsten som redan arbetar på icke kontorstid. Vid fredstida krissituationer där kommunens räddningstjänst är operativt involverad i själva händelsehanteringen bedöms det finnas begränsat utrymme att också agera utifrån uppdraget som tjänsteperson i beredskap (TiB), då fokus troligtvis främst ligger på räddningstjänstens kärnuppdrag.

Att samordna kommunens krisarbete och ta det geografiska områdesansvaret riskerar då prioriteras ner, vilket i sin tur kan få negativa effekter för kommunen om dess förvaltningar är drabbade.

Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

Utredningen föreslår följande gällande informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter;

- Varje kommun och region ska enligt LKRB (och FKRB) hålla länsstyrelsen informerad om den planering och de förberedande åtgärder som de har vidtagit inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.
- Vidare ska varje kommun och region enligt LKRB (och FKRB) under fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla länsstyrelsen informerad om händelseutvecklingen, det rådande tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Normalt sett utgörs första punktens rapportering av en årsredovisning eller liknande. Den andra punkten gäller när en viss fredstida krissituation har inträffat, eller möjligen är nära förestående. Men också vid höjd beredskap.

Länsstyrelsen saknar möjligheten att kunna begära in löpande lägesrapporter från kommunerna däremellan. Lägesrapporten kan avse status gällande vissa förmågor som kommunen bör ha. Det kan också avse en aktuell företeelse m.m. Det kan också avse en återkommande begäran av information till en återkommande generisk regional lägesbild som länsstyrelsen sammanställer till följd av ansvaret som beredskapsmyndighet i två beredskapssektorer.

Behovet av återkommande lägesrapportering har ökat till följd av det säkerhetspolitiska läget, inklusive så kallade hybridhot mot Sverige. Myndigheterna behöver se tidiga mönster i samhället. Länsstyrelsen anser inte att skyldigheten hos kommunerna att medverka i denna lägesrapportering är tillräckligt tydligt beskriven i nuvarande LEH eller i utredningens förslag till ny lag och förordning.

3 kap. Särskilda verksamhetskrav

Ändamålsbestämmelser

Länsstyrelsen vill framhålla att lagreglerade särskilda verksamhetskrav till kommunerna kan vara ett kraftfullt instrument för att nå stärkt förmåga inom bland annat området skydd av civilbefolkningen. I dag tillfaller flera sådana uppgifter kommunerna endast implicit inom ramen för det geografiska områdesansvaret och socialtjänstlagen. Tydliggjorda uppgifter i lag ger kommunerna bättre förutsättningar att vidta relevant förberedande planering, som i sin tur stärker förmågan att agera snabbt i händelse av kris eller krig.

Att särskilda verksamhetskrav inom området skydd av civilbefolkningen lyfts fram bedöms rimligt. Skydd av civilbefolkningen pekas ut som ett prioriterat område i flera skrivelser från regeringen, exempelvis *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030 (Fö2024/02054)*. Förtydligade uppgifter till kommunerna inom detta område förefaller därmed logiska och nödvändiga. Ett fungerande befolkningsskydd bidrar även till att upprätthålla befolkningens försvarsvilja och motståndskraft i händelse av krig.

Samtidigt framgår det inte tydligt i utredningen varför just dessa särskilda verksamhetskrav valts ut eller om fler särskilda verksamhetskrav övervägts och förkastats. Det är en brist i utredningen och skulle behöva tydliggöras.

En tydligare föreskriftsrätt för MSB och andra beredskapsmyndigheter samt möjlighet för länsstyrelsernas att inrikta planeringen för kommunerna skulle kunna vara ett alternativ eller komplement till lagreglerade särskilda verksamhetskrav. Det skulle medföra större flexibilitet och möjlighet att reglera även andra viktiga beredskapsuppgifter som efter hand identifieras och som bör åläggas kommunerna.

Verkställande av utrymningar och inkvarteringar (§ 5)

Länsstyrelsen noterar att utredningens förslag om kommuners skyldighet att verkställa utrymningar och ansvara för inkvartering endast ska gälla under höjd beredskap. Förslaget ligger i linje med den lagändring avseende lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap som föreslås i SOU 2022:57 Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. De förslag som lämnas är enligt Länsstyrelsens mening rimliga och kommer sannolikt bidra till att skapa en större tydlighet för kommunerna gällande det ansvar de har.

Lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap syftar dock även till att reglera vilket ansvar kommuner och regioner har vid fredstida kriser. Ett beslut om utrymning kan bli aktuellt att fatta även vid sådana situationer, likaså behovet av inkvartering av personer som tvingats fly till följd av en fredstida kris. Beslut om utrymning vid fredstida kriser regleras främst i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Den som har beslutsmandatet i aktuell lagstiftning är räddningsledaren. Denne har även möjlighet att begära stöd från kommuner och statliga myndigheter i samband med insatser. Polismyndigheten ska vid utrymning lämna den hjälp som behövs. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anger vidare i sin vägledning för storskaliga utrymningar att kommuner och statliga myndigheter har en långtgående skyldighet att bistå vid räddningsinsatser.

Det är enligt Länsstyrelsens uppfattning önskvärt med en så enhetlig reglering som möjligt av kommuner och regioners ansvar i fråga om

utrymning och inkvartering. Många kommuner hanterar sitt ansvar för räddningstjänst inom ramen för kommunalförbund eller gemensamma kommunala nämnder. Det kan därför uppfattas som att de enskilda kommunernas ansvar förskjuts till en samlad organisation, varpå ansvaret att bistå vid utrymningar och inkvartering under fredstida kriser riskerar att få en lägre prioritet. Ett införande i LKRB av kommuners skyldigheter vid utrymning och inkvartering även vid fredstida kriser skulle ge en bättre övergripande bild än det nuvarande förslaget gör. En hänvisning till LSO kan också göras för tydlighetens skull. Detta då utredningen bland annat redogör för slutsatser från Skogsbrandsutredningen från Västmanlandsbranden 2014 om att det förekommit svårigheter för kommuner och andra berörda aktörer att parallellt tillämpa LEH och LSO. En hänvisning till LSO, och eventuell annan relevant lagstiftning för beslut om utrymning, skulle därför underlätta för kommunerna som redan idag har många olika regelverk att förhålla sig till”.

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 §§2-3

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. Vi 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.

Överväganden och förslag

Avsnitt 6 i betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig:

6.1.1 Vissa identifierade större frågor som inte omfattas av utredningsuppdraget

Lagförslaget bör tydliggöra att kommuner är skyldiga att medverka i planering för civilt försvar

Länsstyrelsen anser att kommuner och regioner utöver sina grundläggande åtaganden enligt lag bör vara skyldiga att på begäran av Länsstyrelsen medverka vid planeringen i det civila försvaret, 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 civilt försvar 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.

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.

6.4 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 3 kap Författningsförslaget 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.

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.

Om hjälp till skyddsrum eller skyddade utrymmen

Länsstyrelsen anser att personer i eget boende som har hjälp av socialtjänsten exempelvis genom hemtjänst, hemsjukvård, boendestöd eller personlig assistans med mera och som saknar egen förmåga att ta sig till skyddsrum eller skyddade utrymmen bör omfattas av lagen.

6.9 Länsstyrelserna ska utöva tillsyn

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om tillsyn i huvudsak, men avstyrker förslaget att ett föreläggande inte ska få förenas med vite. För att länsstyrelsen ska kunna bedriva en ändamålsenlig och effektiv tillsyn måste tillsynsuppdraget enligt länsstyrelsens mening stärkas med bättre verktyg och kraven i lagstiftningen förtydligas.

Det tillsynsuppdrag som framgår av förslaget till 10 kap. 1 § LKRB omfattar hela förslaget till lag och eventuella föreskrifter. Utredningen utvecklar visserligen med olika exempel kring vad som avses med tillsynsuppdraget, men enligt förslaget till lagtext är uppdraget betydligt bredare än så. Att tillsynsuppdraget inte är konkretiserat innebär svårigheter för länsstyrelserna att genomföra den tillsynsuppgift som föreslås. I författningskommentaren till förslaget till 10 kap. 2 § rör de exempel som utredningen lämnar enligt länsstyrelsens mening mycket breda områden som svårligen kan resultera i de utförliga och tydliga förelägganden som utredningen eftersträvar.

Trots att utredningen ställer krav på att länsstyrelserna utförligt och tydligt ska ange hur de identifierade bristerna ska åtgärdas, anger utredningen samtidigt att en kommun eller region kan välja att åtgärda bristerna på annat sätt om detta innebär att kommunen eller regionen därigenom uppfyller sina skyldigheter. Detta innebär att det i princip blir valfritt för kommunen eller regionen att följa länsstyrelsens föreläggande.

Om länsstyrelsens fördjupade samverkan med en kommun eller region inte har lett till att brister har rättats till, handlar det sannolikt om en situation där kommunen eller regionen inte kan eller vill medverka, vilket innebär att ett föreläggande utan vite får begränsad effekt. Detta resulterar enligt länsstyrelsens mening inte i en ändamålsenlig och effektiv tillsyn. Länsstyrelsen anser i denna del att det inte heller finns ett incitament för en kommun eller region att överklaga länsstyrelsens föreläggande eftersom detta dels är mer eller mindre valfritt att följa, dels inte kan förenas med vite. Detta innebär att det i förlängningen inte heller kommer att utvecklas rättspraxis som tolkar den nya lagstiftningen, vilket riskerar att resultera i olika tillämpning av

lagstiftningen över landet med minskad rättssäkerhet som följd. Länsstyrelsen anser mot denna bakgrund att ett föreläggande om att åtgärda brister bör kunna förenas med ett vite. För att ett föreläggande om vite ska kunna vara en genomförbar åtgärd och kunna dömas ut i domstol måste detta också grundas på en tydligare reglering med konkretiserade krav på kommuner och regioner.

I detta sammanhang vill länsstyrelsen även lyfta att det sannolikt kommer att finnas behov av att förelägga om att få ta del av de handlingar och att få de upplysningar som behövs för tillsynen. Mot samma bakgrund som angetts ovan kan det antas att då länsstyrelsen inte nått framgång i sin samverkan beror detta på att kommunen eller regionen inte kan eller vill medverka. Det behövs därmed i förlängningen en rätt för länsstyrelsen att förelägga om handlingar och upplysningar, för det fall en kommun eller region inte ger tillgång till eller lämnar de handlingar och upplysningar som behövs. Detta föreläggande bör kunna förenas med ett vite, av samma skäl som angetts ovan.

Det finns vidare skäl att ifrågasätta utredningens resonemang om att ett föreläggande utan vite har tillräckligt starkt styrande effekt som inte bör riskera att medföra intressekonflikter för länsstyrelserna. Utredningen anger att en rättslig reglering avseende en tillsyn ska vara utformad i enlighet med regeringens och riksdagens bedömning i regeringens skrivelse 2009/10:79 att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera att tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. I den regeringsskrivelse som utredningen hänvisar till anges vidare att "tillsyn bör utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot. Detta garanterar trovärdigheten i tillsynen.

I de fall då det bedöms finnas skäl för att statliga myndigheter eller kommuner ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad av ansvaret för drift och tillsyn inom organisationen." Utredningen föreslår samtidigt med det aktuella tillsynsuppdraget att länsstyrelserna ska få ett utökat uppdrag kring vägledning och samordning i förhållande till kommunernas arbete med dessa frågor. Även om detta inte direkt innebär att länsstyrelsen föreslås ansvara för drift och tillsyn skulle tillsynsuppdraget innebära en konflikt med det utökade väglednings- och samordningsuppdraget, där det är av vikt att hålla dessa två spår åtskilda.

En otydlig gränsdragning riskerar att innebära ett minskat incitament för en kommun eller region att lyfta frågor där det finns osäkerhet kring bedömningar 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. Länsstyrelsen behöver särskilja de resurser som arbetar

med vägledning och de som arbetar med tillsyn, för att undvika situationen att samma personer ger råd och vägledning som sedan ska utöva tillsyn. Även frågan om delning av information mellan den vägledande delen och den tillsynande delen av länsstyrelsens verksamhet behöver belysas. Länsstyrelsen anser att utredningen behöver kompletteras med en fördjupad analys av vilka konsekvenser ett kombinerat väglednings- och tillsynsuppdrag skulle kunna få, också utifrån ett sekretesshänseende.

Så som tillsynsuppdraget och de krav som ställs på kommuner och regioner är utformade i lagförslaget ser länsstyrelsen sammanfattningsvis inte att det går att genomföra en ändamålsenlig och effektiv tillsyn. För att så ska kunna ske måste tillsynsuppdraget stärkas med bättre verktyg och kraven i lagstiftningen förtydligas.

När det gäller förslaget till författningstext önskar länsstyrelsen även tillägga följande. I förslaget till 10 kap. 2 § LKRB anges att länsstyrelsen ska "få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen". En lämpligare skrivning bör vara att länsstyrelsen ska få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Länsstyrelsens ovan nämnda rätt att förelägga om att åtgärda brister har vidare placerats i andra stycket till den paragraf som i övrigt behandlar länsstyrelsens rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Detta andra stycke bör finnas i en egen paragraf då rätten att förelägga om att åtgärda brister inte är kopplad till länsstyrelsens rätt att få de handlingar och upplysningar som behövs.

I utredningens författningskommentar anges också att länsstyrelsen behöver utföra inspektioner på plats, men eftersom detta inte anges i föreslagen lagtext kan det ifrågasättas om länsstyrelsen har befogenhet att bereda sig tillträde till en kommuns eller regions lokaler.

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 ställer sig positiv till att nuvarande överenskommelse ersätts med statsbidrag. Dock noteras att 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 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. Effekten mildras något, men inte tillräckligt, av utjämningssystemet.

Västra Götalands län utgörs av 49 kommuner med olika förutsättningar, strategiskt läge samt varierande utsatthet, vilket kan påverka behovet av åtgärder inom respektive kommun.

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.

Utredaren menar att det lämpligaste sättet att fördela de nya medlen är att, förutom ersättning för vissa specifika ändamål, höja de generella statsbidragen. Det motiveras av att det innebär minskad administration och större respekt för den kommunala självstyrelsen. De generella statsbidragen fördelas i grunden utifrån antal invånare. Utredaren öppnar också för att tillämpa den s.k. kostnadsutjämningen på fördelningen. I kostnadsutjämningen tas viss hänsyn till olika kostnader för räddningstjänst, men *inte* för civilt försvar eller beredskap för extraordinära händelser. De medel som utredningen förutser inte skulle fördelas på detta sätt, är vissa specifika insatser vilka exemplifieras med ledningsplatser.

Dagens fördelningsmodell har anpassats utifrån bedömningen att de mindre kommunernas behöver en ”ekonomisk grundplatta” för beredskapsarbete vilken till exempel ofta möjliggör anställning av en samordningsfunktion på hel- eller deltid.

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 vara ”vinnare” med höjningar av de generella statsbidragen. 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 enbart enligt det generella statsbidraget. Små kommuner riskerar därmed att inte heller kunna uppnå den önskvärda förmågehöjningen.

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 eller dra vattenledningar

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.

Fredstida krissituation Lagförslag 1 Kap 4–5 §

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.

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 verksamhetskraven 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. 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 framgår inte om utredaren avser någon skillnad i sak genom tillägget ”förberedande”. Risken finns att det sammanblandas med MSB:s begrepp ”förberedande planering”. För det fall en skillnad i sak avses anser länsstyrelsen att underlaget för att introducera det nya begreppet och dess innebörd behöver tydliggöras. I annat fall anser länsstyrelsen att begreppet ”förberedande åtgärder” bör ersättas med ”åtgärder”.

6.4.2 ”Särskild samlingsplats” bör benämnas ”trygghetspunkt”

Länsstyrelsen föreslår en omarbetning av 2 kap 1-2 §§ samt anser att 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 verksamhetenskraven bör utgå ur lagen till förmån för föreskriftsrätt. Om detta inte görs bör begreppet ”särskilda samlingsplatser” i den föreslagna lagen ändras till ”trygghetspunkter”.

6.4.3 ”Skyddat utrymme” bör särskiljas från ”skyddsrum”

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

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”.

”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. 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.

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 Länsöverdirektör Jörgen Peters med beredskapshandläggare Marie Nilsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetscheferna Lisa Nordahl och Pehr Johansson samt avdelningschef Andreas Arvidsson medverkat.