



Länsstyrelsen i Kalmar läns yttrande över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft

Er beteckning: Ju2021/00971

Länsstyrelsen i Kalmar län överlämnar härmed sitt yttrande på remissen för Struktur för ökad motståndskraft.

Inledning och sammanfattning

Länsstyrelsen i Kalmar län ser det som positivt att de 21 länsstyrelserna enligt utredningens förslag och resonemang även fortsättningsvis är regeringens viktigaste kontaktpunkter mot den kommunala nivån och övriga regionala aktörer med viktig uppgift både inför och vid kriser och höjd beredskap.

Utredningen ger förslag på en organisation och en grundläggande struktur där roller och ansvar tydliggörs och förutsättningar för civil-militär samverkan förbättras. Förslagen ger möjligheter att prioritera resurser och skapar överlag förutsättningar för en mer robust och förutsägbar krishantering vid större samhällstörningar. Förslagen bidrar också till att förbättra och förstärka systemen för att klara av både planering av totalförsvarsuppdraget och fredstida kriser.

Behovet av samordning mellan länsstyrelser har ökat vid de senaste årens samhällstörningar, branden i Västmanland 2014, efterföljande bränder och Covid-19. Det är positivt att utredningen tagit intryck av länsstyrelsernas utvecklade samverkansförmåga där ett gemensamt samordningskansli har haft en stor positiv effekt på det samlade krishanteringsarbetet. Det är viktigt att det lämnas utrymme för en fortsatt förmågeutveckling för länsstyrelsernas samverkansarbete.

Samverkan mellan olika nivåer och sektorer samt organisationer måste fortsätta att utvecklas och den nya strukturen behöver fyllas med innehåll. Utredningen ger en bra grund för fortsatt arbete med flera aktörer som måste ta ansvar för innehållet i den nya strukturen. Samverkansbehoven finns såväl när det gäller planering inför som under samhällstörningar och höjd beredskap. En fungerande lägesbildsrapportering och informationsdelning är av avgörande betydelse för att den nya strukturen ska fungera. Länsstyrelsen ser att det fortsatta arbetet behöver ske med beaktande av ansvarsprincipen. Det är också viktigt att arbetet utgår från de principer som anges i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning* särskilt när det gäller rapporteringsvägar, samverkansstruktur och beredning av frågor.



Länsstyrelsen anser att flertalet av förslagen utgör en bra utgångspunkt för att underlätta planeringen mellan geografiskt områdesansvariga nivåer i systemet och centrala myndigheter, men det innebär stora utmaningar. Samverkan mellan sektorsmyndigheter och geografiskt områdesansvariga myndigheter behöver utvecklas. För att den nya strukturen ska bli effektiv och ändamålsenlig är det viktigt att det finns såväl kunskap, kapacitet och förmåga hos samtliga myndigheter att samverka på olika nivåer.

Det är av vikt att beredskapsarbetet på nationell nivå kan omsättas till kommunerna och regionernas arbete, och tvärtom, att kommunerna och regionernas perspektiv synliggörs i den nationella planeringen. Det måste finnas en gemensam planering med ett fungerande informationsflöde mellan nationell, regional och lokal nivå. Om detta inte fungerar finns det risk att det som planeras för på en nivå inte går att genomföras i praktiken på en annan nivå. Detta måste aktivt undvikas och här har såväl sektorsmyndigheter som länsstyrelser och civilområdeschefer en viktig roll. Detta kan säkerställas genom att ansvarsprincipen fortsatt gäller och utgör grunden för regional samordning.

Länsstyrelsens synpunkter i korthet

- Länsstyrelsen tillstyrker flertalet av utredningens förslag.
- Länsstyrelsen betonar vikten av att länsstyrelserna behåller rollen som regionalt samordnande myndighet och att det återspeglas i strukturer för rapportering, informationsdelning och i planeringsarbetet.
- Länsstyrelsen anser att länsöverskridande samverkan vid fredstida samhällsstörningar inte bör avgöras av en geografisk indelning utan ska kunna anpassas utifrån krisens art och behoven av länsövergripande samordning.
- Länsstyrelsen föreslår att länsstyrelser såväl som civilområdeschefer ska kunna begära lägesbilder från sektorsmyndigheter vid samhällsstörningar i fred och under höjd beredskap.
- Länsstyrelsen anser att valet av den geografiska placeringen av civilområdescheferna har fler dimensioner som behöver vägas in. Länsstyrelsen anser att utredningens resonemang, att kärnkraftslän inte bör vara civilområdeschefer är otillräckligt underbyggt.
- Länsstyrelsen vill lyfta upp erfarenheterna av hantering av Covid-19 som visat att geografisk placering inte behöver vara ett hinder för god samverkan. Däremot har det tydligt visat på behovet av robusta och tillgängliga tekniska system.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att inrätta ett centralt beredskapsråd. Genom att skapa rådet möjliggörs bättre samordning mellan myndigheter och sektorer. Nuvarande förslag bör dock utvecklas vidare för att



inkludera gränssnitt och samverka med näringslivet centralt, regionalt och lokalt.

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om övertagande av räddningstjänst och menar att ansvaret för övertagande bör finnas kvar på länsstyrelserna.
- Länsstyrelsen anser att det behövs en ökad tydlighet kring hur olika delar i systemet hänger ihop. Det handlar exempelvis om sambanden mellan den förberedande *rapporteringen*, *lägesbildsrapportering* under en samhällsstörning, *delgivning* av underlag som rör planering och *beredning* som handlar om att tillsammans skapa en gemensam inriktning.
- Länsstyrelsen anser att utredningens förslag att regeringen kan besluta att delegera en del av det geografiska områdesansvaret till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) behöver förtydligas.
- Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att samverka mellan Försvarsmakten och länsstyrelserna säkerställs på olika nivåer.
- Länsstyrelsen bedömer att nuvarande ersättningsnivåer till kommuner och regioner inte är rimlig utifrån i lagen angivna krav och krav på bland annat robusthet. Vidare bör regeringen utreda frågan om att säkerställa långsiktig finansiering till kommuner och regioner för robusthetshöjande åtgärder och kontinuitet i samhällsviktig verksamhet.
- Länsstyrelsen anser att det ska finnas krav på att kommuner och regioner ska ha en funktion för Tjänsteperson i beredskap.
- Länsstyrelsen avstyrker förslagen som berör kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser.
- Länsstyrelsen anser att regioner bör rapportera förberedelser även till länsstyrelserna då det krävs för att uppfylla rollen som geografiskt områdesansvarig myndighet och rollen att ge stöd till regionerna. Komplettering bör därför ske i 7 § förordning om kommuners och regioners beredskap: ” En kopia av regionens rapportering kring vilka förberedelser som vidtagits inom hälso- och sjukvård, bör även sändas till berörd länsstyrelse.”

Nedan redogör Länsstyrelsen närmare för de synpunkter som finns på utredningens förslag och bedömningar. Detta följer utredningens disposition.

Kap1. Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om kommuners och regioners beredskap

Länsstyrelsen delar i stort utredningens förslag om en ny lagstiftning om kommuners och regioners beredskap samt att det regleras i lag att kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav och vidta förberedelser, inklusive rapportering om förberedelser. Det är också positivt att det i 4 kap. 1 § anges att



kommunerna inom sitt geografiska område ska verka för att berörda aktörer samverkar, och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet avseende fredstida krissituationer samt inför höjd beredskap.

2 kap. Förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser avgränsas till att omfatta endast den egna verksamheten, inte det geografiska området. Analyserna bör omfatta kommunens hela geografiska områdesansvar.

Nuvarande lagstiftning säger att kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Det är den egna verksamheten som alltid har varit målet för analysen. Om inte analysen omfattar vad som faktiskt kan påverka kommunen är det mycket svårt att göra en korrekt riskbild- och bedömning.

Begränsningen innebär betydande svårigheter för länsstyrelserna att göra en risk- och sårbarhetsanalys och bedömning för länet om kommunerna inte anger samhällsviktiga verksamheter och beroenden.

Länsstyrelsen bedömer att det kommunerna har svårt med att utföra i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys, gäller specifikt att identifiera samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska områdesansvar. Uppgiften att identifiera samhällsviktig verksamhet behöver ses över för att genomföras på ett mer adekvat sätt. En tydlig process mellan kommunerna, regionerna, länsstyrelserna och statliga myndigheter bör utarbetas. Risk- och sårbarhetsanalyserna bör, så som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anger i författningssamling, samordnas med riskanalysarbetet som sker i enlighet med annan lagstiftning. Det avser till exempel uppgifter enligt 2 och 3 kap i lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Länsstyrelsen avstyrker också förslaget om att kommunerna i sin risk- och sårbarhetsbedömning inte ska inkludera verksamhet som upphandlats eller bedrivs via fria valsystem. Det saknas en beskrivning av vilka konsekvenser förslaget får men Länsstyrelsen bedömer att förslaget skulle medföra stora luckor i vissa kommuners analyser, exempelvis inom omsorgs- och hälso- och sjukvårdsområdet. Det är inte heller tydligt om ansvaret för detta istället skulle åvila länsstyrelserna.

6 kap. Statlig ersättning

Länsstyrelsen vill framhålla betydelsen av en långsiktig finansiering till kommuner och regioner och vill erinra regeringen om den skrivelse som länsstyrelserna och Sveriges kommuner och regioner (SKR) delgav regeringen i början av 2020. Länsstyrelsen bedömer inte att nuvarande ersättningsnivåer till kommuner och regioner är rimlig utifrån i lagen angivna krav.



Även om utredningens förslag innebär tydliggörande i lag och förordning för kommuner och regioner kvarstår en viss otydlighet kring vilka krav som ställs samt hur lagen och överenskommelsen mellan staten och kommunerna respektive regionerna förhåller sig till varandra. Det behöver tydligare framgå om ambitionen är att övergripande krav ska anges i lagen och kommunöverenskommelsen närmare ska ange ambitionsnivån.

1.2 Förslag till förordning om kommuner och regioners beredskap

Länsstyrelsen anser att förordningen borde kompletteras så att det införs krav på att kommuner och regioner ska ha en funktion för Tjänsteman i beredskap.

Kommuner och regioners arbete med informationssäkerhet behöver inarbetas och tydliggöras i den nya lagstiftningen på samma sätt som för statliga myndigheter enligt 19–20§ förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. På samma sätt som för statliga myndigheter bör MSB även få meddela föreskrifter om sådana säkerhetskrav med beaktande av nationell och internationell standard för kommuner och regioner.

Rapportering

Länsstyrelsen anser att regioner bör rapportera förberedelser även till länsstyrelserna då det krävs för att länsstyrelsen ska uppfylla rollen som geografiskt områdesansvarig myndighet och rollen att ge stöd till regionerna. Komplettering bör därför ske i 7 §: ”En kopia av regionens rapportering kring vilka förberedelser som vidtagits inom hälso- och sjukvård, bör även sändas till berörd länsstyrelse.”

1.3 Förslag till beredskapsförordning

Åtgärder vid fredstida krissituationer

Länsstyrelsen anser att följande paragraf bör läggas till efter den 10§ om lägesbilder: ”Sektorsansvariga myndigheter ska lämna den information som behövs för samlade lägesbilder efter förfrågan från länsstyrelsen såväl som civilområdeschef.”

Det är viktigt att länsstyrelser vid behov kan begära lägesbilder direkt från sektorsmyndigheter men då ta hänsyn till behovet av samordning kring begäran.

I dag finns det luckor i strukturen med avseende på lägesbilder. Länsstyrelserna har inga befogenheter att begära in lägesbilder från statliga myndigheter vilket därmed påverkar den samlade bilden på regional nivå. Det föreslagna tillägget skulle innebära en tydligare rapportering och mer aktuell information för respektive län och även en bättre bild till regeringen som visar regionala skillnader. Det är av vikt att formalisera strukturen kring rapporteringen.

Länsstyrelsen vill framhålla att lägesbilder och rapporteringsvägar utgör viktiga faktorer för effektiv samordning och inriktning- Utredningens förslag kring den



operativa hanteringen under höjd beredskap kommer att innebära en mer ändamålsenlig struktur och tydlighet, vilket många har efterfrågat.

Länsstyrelsen håller med utredningen avseende 25 §, sektorsansvariga myndigheters ansvar för samordning inom sektorn och samverkan, samarbete med aktörer utan för sektorn. Länsstyrelsen vill påpeka vikten av att sektorsmyndigheter ansvarar för att utveckla sådan samverkan med länsstyrelserna såväl som med civilområdeschefer. Förhållningssättet i samverkan bör utgå från principerna enligt Gemensamma grunder för samverkan och ledning.

Av förordningen bör framgå behovet av att kommunerna och regionernas perspektiv kommer in tidigt i planeringen och att myndigheterna behöver säkerställa ett informationsflöde till kommuner och regioner.

De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under höjd beredskap

Länsstyrelsen föreslår följande tillägg till 28 §: ”Skulle en sektorsansvarig myndighets föreskrifter stå i strid med föreskrifter från civilområdeschefen får länsstyrelsen inhämta vägledning från regeringen. Bedömer länsstyrelsen att man inte kan invänta regeringens vägledning kan länsstyrelsen välja det alternativ som bedöms ge största möjliga försvarseffekt i det aktuella läget.”

Utredningens beskrivning om länsstyrelsernas möjligheter att bedöma om de föreskrifter som sektorsansvariga myndigheter fattar beslut om inom en sektor ska gälla länsstyrelserna, bör tydliggöras genom att regleras i författning enligt tillägget ovan.

1.5 Förslag till förordning om de länsstyrelser som är civilområdeschefer

Länsstyrelsen anser att förordningen är otydlig när det gäller rapportering. Det som beskrivs i kapitel 15 om rapportering i en ny struktur återspeglas inte till fullo i föreslagen förordning. Denna del behöver ses över och kompletteras så att det anges tydligt i förordning vilka befogenheter som gäller, exempelvis vad som gäller kring rapportering av lägesbild i fredstid och länsstyrelsernas och civilområdeschefens ansvar vid olika situationer.

I förordningen saknas reglering kring civilområdeschefens möjligheter att krigsplacera enligt det resonemang som anges i kap. 10.5. Det vore rimligt att det finns grund för detta i författning.

Länsstyrelsernas verksamhet inom civilt försvar är redan i hög grad reglerad. Närmare detaljreglering om hur länsstyrelserna ska utföra sitt arbete, exempelvis riktlinjer om hur gränsbevakning ska bedrivas eller vilken typ av egendom som ska prioriteras vid uttagning, lämpar sig ur ett säkerhetsskyddsperspektiv sannolikt bättre i annan form än föreskrifter. Det kan också konstateras att civilområdeschefens uppdrag gentemot länsstyrelserna inom civilområdet i övrigt framför allt präglas av mjuka styrmedel, såsom att verka för samordning och att stödja länsstyrelsernas planering.



1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om övertagande av räddningstjänst och menar att ansvaret för övertagande bör finnas kvar på länsstyrelserna.

Länsstyrelserna har i tidigare remissvar angående skydd mot olyckor uttryckt att ansvaret för övertagande av kommunal räddningstjänst bör behållas på länsstyrelserna. Länsstyrelsen bedömer samtidigt att det finns en rimlighet i att Länsstyrelserna samordnar och använder sina samlade resurser för att kunna ta över kommunal räddningstjänst.

Närhetsprincipen bör bibehållas då en större räddningsinsats sker parallellt med krishantering och utövandet av det geografiska områdesansvaret. Räddningstjänst vid kärnteknisk olycka kräver dessutom att länsstyrelserna i kärnkraftslänen ska kunna ta över kommunal räddningstjänst i berört län som ett led i den statliga räddningsinsatsen.

De ledningssystem för kommunal räddningstjänst som nu växer fram i landet överensstämmer i stora delar inte med de föreslagna civilområdena. Det ställer krav på länsstyrelsernas förmåga att planera flexibelt för att kunna anpassas till räddningstjänsternas indelningar. Länsstyrelsens organisation för övertagande av kommunal räddningstjänst behöver också samplaneras med MSB:s roll att förmedla förstärkningsresurser till omfattande räddningsinsatser.

Länsstyrelsen anser därför att varje länsstyrelse formellt ska kunna ta över ansvaret för räddningstjänst och att förmågan att samverka mellan länsstyrelserna fortsätter utvecklas med utgångspunkt i erfarenheter som dragits från senare års insatser.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår Länsstyrelsen ändring i Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Härigenom föreskrivs att 4 kap. 33 § ”Länsstyrelsen får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

1.24 Förslag till förordning om ändring i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Länsstyrelsen anser att det är positivt att MSB får en tydligare roll att stödja andra myndigheter i deras krishantering. Länsstyrelsen anser dock att utredningens förslag att MSB, om regeringen så beslutar, ska kunna ta över ledning av civilt försvar, behöver förtydligas.

1.34 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

Länsstyrelsen konstaterar att utredningen lyfter tydligt fram vikten av att länsstyrelserna ska fortsatt behålla sin roll när det gäller krisberedskapen och det



geografiska områdesansvaret vid kriser i fredstid, vilket Länsstyrelsen anser vara en viktig förutsättning för det gemensamma krishanteringsarbetet ska kunna hanteras på ett bra sätt samt få ett önskat resultat. Därutöver ges länsstyrelserna ett uttalat ansvar att tillsammans med civilområdeschefen i civilområdet utveckla arbetet inför och under höjd beredskap.

Länsstyrelsen noterar att länsstyrelsernas roll att verka för och att upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser återkommer både i 4 § 3 p samt i 4 a, första strecksatsen.

Kap 7. Överväganden och förslag: En ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap

7.1 Samverkansområdena avvecklas

Länsstyrelsen tillstyrker att samverkansområdena avvecklas då de inte längre är ändamålsenliga.

7.4 En ny struktur med beredskapssektorer införs

Länsstyrelsen anser att sektorsindelningen är ändamålsenlig och har potential att ge effekt för krisberedskapen och arbetet med civilt försvar. Genom utredningens förslag får myndigheter tydligare utpekat ansvar, bättre planeringsförutsättningar och det görs ett tydligare gränssnitt mellan sektorerna.

Länsstyrelsen vill betona att varje samhällsstörning innebär olika utmaningar att hantera och behov att tillgodose där länsstyrelserna har en viktig roll för regional samordning och inriktning. Samverkan mellan sektorsmyndigheter och länsstyrelserna kan vid en samhällsstörning behöva ske snabbt och i ibland på plats beroende av händelse. Sektorsmyndigheter bör därför ha ett ansvar att samverka med såväl länsstyrelser som civilområdeschefer utifrån de behov som finns.

Behovet av samverkan mellan länsstyrelser och sektorsmyndigheter är särskilt tydligt i arbetet med kärnenergi-beredskap. Som kärnkraftslän är det helt centralt med samverkan med sektorsmyndigheter som har ett ansvar vid kärnteknisk olycka. Samverkansbehovet gäller både planering och vid den operativa hanteringen av en händelse. Den operativa samverkan kan vid en samhällsstörning behöva ske snabbt och i ibland på plats, oavsett om det är en kärnteknisk olycka eller större utbrott av djursmitta.

Det utpekade ansvaret för samverkan, som bör omfatta länsstyrelserna såväl som civilområdescheferna, utgör en mycket viktig beståndsdel, som kommer att kräva insatser från såväl sektorsmyndigheterna som för länsstyrelser och civilområdeschefer. För att den nya strukturen ska bli effektiv och ändamålsenlig är det viktigt att det finns såväl kunskap, kapacitet och förmåga hos samtliga myndigheter att samverka på olika nivåer.



Lännsstyrelsen anser att det saknas en beskrivning av hur kommunerna kommer in i den nya strukturen med beredskapssektorer. Samtidigt som utredningen resonerar kring vikten av kommuners och regioners medverkan i planeringen återspeglas inte detta i några skarpa förslag, exempelvis i författning. I kap 7.4 anges exempelvis att ”Kommunernas och regionernas medverkan i beredskapsarbetet är helt avgörande för att samhällsviktig verksamhet och funktioner inom hälsa, vård och omsorg, dricksvattenförsörjning och avlopp ska fungera”. Lännsstyrelsen menar att det finns fortsatt behov av att tydliggöra krav och förväntningar på kommuner och regioner i den fortsatta beredningen. I detta arbete utgör lännsstyrelsernas roll som länk mellan det nationella och lokala också en viktig pusselbit. Sektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (7.5.9) utgör ytterligare ett konkret exempel på vikten av att kommunerna behöver inkluderas i planeringen i ett tidigt skede eftersom verksamheten inom detta område i huvudsak bedrivs av kommunerna.

7.11 Beredskapssektorerna ska samverka med varandra

Lännsstyrelsen tillstyrker utredningens bedömning kring vikten av att beredskapssektorerna samverkar med varandra. Det är viktigt att sektorerna inte hamnar i ett alltför djupt stuprörstänk på vertikalen, utan att det också finns en horisontell dimension såväl mellan sektorerna som med näringslivet, kommuner, lännsstyrelserna och civilområdescheferna både inför och under en samhällsstörning. Det är viktigt att samverkan utgår från de principer som anges i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning*.

Det är av vikt att MSB stödjer en sådan samverkan både horisontellt och vertikalt.

Kap 8. Överväganden och förslag: Statliga myndigheters ansvar och uppgifter inför och under höjd beredskap samt för fredstida krisberedskap

Lännsstyrelsen tillstyrker förslaget om att alla statliga myndigheter ges ett visst ansvar för beredskapsfrågor enligt den beredskapstrappa som utredningen beskriver.

8.1 En beredskapsförordning ersätter krisberedskapsförordningen

Lännsstyrelsen tillstyrker förslaget om att inrätta en ny förordning och menar att det är betydelsefullt att göra regleringen tydligare.

8.3 Samhällsviktig verksamhet definieras

Lännsstyrelsen menar att det finns fördelar med att inkludera gällande definition av begreppet samhällsviktig verksamhet i förordning eftersom det ger en ökad tyngd i begreppet och hur det ska definieras. Samtidigt är definitionen inte tillräcklig för att ensamt kunna ligga till grund för det arbete som ska genomföras. Det är en bred definition som kräver kompletterande stöd och tillämpningsmaterial för att



kunna användas. MSB bör ansvara för att den praktiska tillämpningen är aktuell så att definitionen får genomslag samt att det tydliggörs hur olika begrepp förhåller sig till varandra, exempelvis samhällsviktiga verksamheter och viktiga samhällsfunktioner.

8.4.1 Identifiera samhällsviktig verksamhet och upprätthålla kontinuitet i denna

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens påpekande att relevanta underlag från de sektorsansvariga myndigheterna ska delges länsstyrelserna men menar att det varken finns eller föreslås en struktur för sådan informationsdelning. Det bör också tydliggöras om det ska samordnas av Civilområdescheferna enligt kap 10 eller direkt mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna.

8.4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser – ökat fokus på åtgärder

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om utökat fokus på åtgärder och bedömning men ifrågasätter om åtgärderna hinner få effekt mellan rapporteringarna. Länsstyrelsen anser att det därför skulle vara mer lämpligt med rapportering vartannat år.

8.4.3 Information för lägesbilder vid fredstida krissituationer

Se förslag och resonemang i kap. 1.3.

8.5.1 Rapportering av risk- och sårbarhetsbedömningar

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att länsstyrelserna får ta del av relevanta delar av beredskapsmyndigheternas risk- och sårbarhetsbedömningar och påminner om att den här typen av informationsdelning behöver bli effektivare.

För att länsstyrelserna ska ha möjlighet att fullgöra uppgiften att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser för det regionala området – länet, krävs ofta informationsinhämtning från andra myndigheter. Länsstyrelsen uppfattar att detta omfattas i *Förslag till beredskapsförordning* (20 § 2 och 3 p) som anger krav på beredskapsmyndigheterna att samverka med den länsstyrelse som är civilområdeschef i dennes roll som geografiskt områdesansvarig, samt samverka med länsstyrelserna i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter och bistå dessa med information.

8.5.4 Beredskapsmyndigheternas samverkan med civilområdeschefen och länsstyrelsen som geografiskt områdesansvariga aktörer

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag och överväganden och anser att det är positivt att detta krav också återges i *Förslag till beredskapsförordning* (20 § 2 och 3 p).



För att den nya strukturen ska bli effektiv krävs att det finns såväl kunskap, kapacitet och förmåga att samverka på olika nivåer. Samverkan bör som tidigare påpekat utgå från principerna i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning*.

8.5.6 Rapporteringen vid händelser ska omfatta fredstida krissituationer och höjd beredskap

Länsstyrelsen menar att sektorsansvariga myndigheter bör rapportera lägesbilder till civilområdeschefen såväl som till länsstyrelserna.

8.7.1 De sektorsansvariga myndigheternas ansvar för planering och förberedelser

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att de sektorsansvariga myndigheterna ska ansvara för att uppgifter och roller tydliggörs för aktörer inom beredskapssektorn på central, regional och i förekommande fall lokal nivå. Det är dock viktigt att flödet mellan sektorsmyndigheter och geografiskt områdesansvariga aktörer (kommuner och länsstyrelser) fungerar såväl avseende planering inför och under hantering av samhällsstörningar för hela hotskalan.

Som tidigare nämnts i inledningen ser Länsstyrelsen en tydlig utmaning i att få till kopplingen mellan centrala myndigheters beredskapsarbete och omsätta det till kommunernas och regionernas arbete, och tvärtom, att kommunerna och regionernas perspektiv synliggörs i den nationella planeringen. Det måste finnas en gemensam planering med ett fungerande informationsflöde mellan nationell, regional och lokal nivå.

Kap 10. Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning

10.1 Civilområden inrättas

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag med inrättande av civilområden och en högre regional ledning för höjd beredskap.

Länsstyrelsen uppfattar att den nya strukturen bland annat syftar till att underlätta andra myndigheters kontakter med länsstyrelserna för planeringsarbetet inför höjd beredskap, även om viss samverkan och planering kommer att behöva ske direkt med länsstyrelserna. Den övergripande strategiska planeringen bedöms kunna ske mer effektivt genom civilområdena.

Det är positivt att det formaliseras en struktur för ett effektivt resursnyttjande, där sex civilområden, som alla har förmåga att vid höjd beredskap samverka med berörda länsstyrelser, skapar robusthet och redundans. I samverkan mellan civil och militär ledning på de olika nivåerna kvarstår dock ett dilemma såtillvida att militära operationer primärt leds på central nivå.



Försvarsmaktens indelning i militärregioner

Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att samverka mellan Försvarsmakten och länsstyrelserna säkerställs på olika nivåer.

10.2 Länsstyrelserna alltjämt basen

Länsstyrelsen tillstyrker och delar utredningens bedömning kring länsstyrelsernas roll, i synnerhet i förhållande till den lokala och regionala nivån. Länsstyrelsen är regeringens förlängda arm på länsnivå, men lika mycket länens förlängda arm gentemot den nationella nivån och regeringen. Detta kommer fortsatt vara av vikt och länsstyrelserna har en viktig roll att driva på arbetet samt stödja aktörerna i länet, inte minst planera och öva tillsammans för att uppnå den lednings- och samordningsförmåga som är nödvändig i kris och krig. Utredningens förslag ger en tydlig injektion till hela strukturen och länsstyrelsernas roll stärks i rollen som krishanterande myndighet. Det är viktigt att detta återspeglas i såväl strukturer för rapportering, informationsdelning och i arbetet med planering.

Länsstyrelsen påpekar också, återigen, vikten av att det också finns en mottagarkapacitet i kommunerna. Annars finns risk för att de blir systemets svagaste länk i planering inför höjd beredskap.

10.4.2 Civilområdeschefens generella uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar

Civilområdeschefens planeringsuppgifter

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att civilområdeschefen får begära in och ta del av uppgifter från beredskapsmyndigheter för planläggningen inom civilområdet inför höjd beredskap samt även relevanta uppgifter från Försvarsmakten. Detta är viktigt för fullgörandet av de uppgifter som åligger civilområdeschefen och även länsstyrelserna.

10.4.4 Civilområdeschefens roll vid krissituationer i fred

Inrättandet av en högre regional ledningsfunktion skapar bättre förutsättningar för att hantera en situation under höjd beredskap. Länsstyrelsen anser dock att länsöverskridande samverkan vid fredstida samhällsstörningar kan lösas på andra sätt än genom i förväg utpekad civilområdeschefer. Under hanteringen av Covid-19 har den länsstyrelsegemensamma samverkan tagit stora kliv framåt genom uppbyggandet av ett samordningskansli. Det samordnande kansliet har på ett tydligt sätt fördelat uppgifter länsstyrelser emellan, vilket både har minskat merarbete och effektiviserat beredningen av frågor med andra aktörer. De länsöverskridande behoven kan vara tematiska, uppdragsmässiga eller geografiska. Strukturen på samverkan mellan länsstyrelserna bör avgöras av krisens art och behoven av länsövergripande samordning.



10.4.5 Civilområdeschefen ska verka för samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida kriser

Utredningens resonemang handlar om rationaliteten i att utvecklingsfrågor genomförs länsöverskridande. Senaste årens utvecklingsarbete har dock visat att länsstyrelserna redan idag genomför detta tillsammans och det är viktigt att inte begränsa detta samarbete till civilområden. Se under 10.4.4

10.4.6 Civilområdeschefens generella uppgifter under höjd beredskap

Länsstyrelsen anser att det inte är tydligt hur förhållandet mellan civilområdeschefernas geografiska områdesansvar och sektorsmyndigheternas ansvar ska se ut under höjd beredskap. Utmaningen att reda ut detta återstår, bland annat genom gemensamma övningar.

10.5 Krigsorganisation

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men påpekar att det i förordningen saknas reglering kring civilområdeschefens möjligheter att krigsplacera personal från andra myndigheter. Det vore rimligt att det finns grund för detta i författning.

10.6 Principer och placering av civilområdeschefer

Det finns vinster med att placera civilområdeschefen på de platser där statens närvaro är stark men Länsstyrelsen anser att valet av den geografiska placeringen av civilområdescheferna har fler dimensioner som behöver vägas in. Det finns ett flertal faktorer så som organisatoriska förutsättningar, militär- och civilstrategiska övervägande som bör påverka valet.

Länsstyrelsen anser att utredningens resonemang, att kärnkraftslän inte bör vara civilområdeschefer är otillräckligt underbyggt. Kärnkraftslänen är vana att planera öva och samverka kring komplexa samhällsstörningar på lokal, regional och nationella nivå. Metoder och arbetssätt för samverkan och ledning är väl förankrade för att hantera strategiska som operativa frågor.

Hantering av Covid-19 har visat att det går bra att samverka aktörer emellan utan att träffas fysiskt, om det finns förutsättningar i form av robusta och tillgängliga tekniska system som möjliggör detta. Framtagandet av tekniska system är inte bara av betydelse för civilområdeschefens verksamhet, utan för samtliga aktörer inom totalförsvaret. Ett exempel är utredningens förslag att länsstyrelserna ska samverka med Försvarmaktens garnisoner istället för de regionala staberna som är fallet idag. Här krävs tekniska lösningar så att både vardagssamverkan och samverkan avseende säkerhetsklassificerad information utan bekymmer kan upprätthållas med de nivåer inom Försvarmakten som Länsstyrelserna behöver samverka med. Detsamma gäller samverkan med andra regionala och nationella myndigheter oavsett var de är placerade i landet. Länsstyrelsen anser att det bör vara högprioriterat att utveckla och införa sådana system.



10.7.2 De länsstyrelser som är civilområdeschefer ska kunna överta ansvaret för räddningstjänst

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag och menar att ansvaret för övertagande av kommunal räddningstjänst behöver finnas kvar på respektive länsstyrelse.

Kap 12. Överväganden och förslag: Det nationella ansvaret för civilt försvar och krisberedskap

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att MSB får en tydligare roll att stödja andra myndigheter i deras krishantering. Enligt förslaget får MSB en viktig roll att stötta den sektor som blir särskilt drabbat exempelvis med metodstöd och samordnings- och samverkansstruktur.

Redan idag har MSB en viktig roll i att vara stödjande och skapa en sammanhängande planering för det civila försvaret så att civilt och militärt försvar går i takt.

När det gäller den sammanhållna planeringen anser länsstyrelsen att regeringen bör överväga att synkronisera cyklerna för kommun- och regionöverenskommelserna med försvarsbeslutsperioderna, för att underlätta för den sammanhållna planeringen.

12.4.2 Under höjd beredskap ska MSB bistå regeringen i ledningen av det civila försvaret

Länsstyrelsen anser att det stöd som utredningen anger att MSB ska vara beredda att efter förfrågan bistå regeringen med under höjd beredskap medför vissa oklarheter när det gäller roller och ansvar. Det kan vara rimligt för regeringen att delegera vissa uppgifter till MSB men det är viktigt att tydliggöra hur dessa uppgifter förhåller sig till civilområdeschefernas och länsstyrelsernas befogenheter under höjd beredskap. Länsstyrelsen anser att utredningens förslag att regeringen kan besluta att delegera en del av det geografiska områdesansvaret till MSB behöver förtydligas.

12.4.5 MSB ska bilda och upprätthålla ett centralt beredskapsråd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att inrätta ett centralt beredskapsråd men vill erinra om att krav på säkerhetsskydd tas i beaktande, i synnerhet när det gäller utökningen av representanter från totalförsvaret, såsom näringslivet. Det centrala beredskapsrådet bör också ges tydliga avgränsningar gentemot andra typer av råd, exempelvis regeringens krisberedskapsråd. Det behöver också tydliggöras vilken roll som rådet ska ha under en kris eller höjd beredskap.



Kap 14. Överväganden och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner

14.2 Resursfördelning och ledningsförmåga

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att identifieringen av militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig, görs i samråd med Försvarmakten och i dialog med civilområdeschefer och länsstyrelser. Det är av vikt att de områden som pekas ut är förankrade och väl avvägda, i synnerhet utifrån Försvarmaktens behov, men även utifrån länsstyrelsernas aspekter.

Länsstyrelsen anser att det finns fler aspekter eller kriterier som behöver beaktas vid fördelning av resurser. Det kan exempelvis handla om kommuner som behöver planera för stöd till Försvarmakten vid operativa förflyttningar, så kallade understödområden. Det kan också handla om kommuner som har viktig infrastruktur som kan komma att utsättas för sabotage eller förbekämpning med långräckviddiga vapen med risk för skador på omgivningen och befolkning. Kommuner som ska planera för utrymning eller mottagning av utrymmande kan också behöva särskilda resurstillskott.

14.3.1 En ny lag

Länsstyrelsen anser att en ny lag som reglerar kommuners och regioners beredskapsuppgifter ger förutsättningar för en ökad tydlighet, framförallt förflyttningen av uppgifter från överenskommelser till lag och förordning.

Även om utredningens förslag innebär tydliggörande i lag och förordning för kommuner och regioner samt bättre förutsättningar för uppföljning kvarstår en viss otydlighet kring vilka krav som ställs samt hur lagen och överenskommelsen mellan staten och kommunerna respektive regionerna förhåller sig till varandra. Det behöver tydligare framgå om ambitionen är att övergripande krav ska anges i lagen och kommunöverenskommelsen närmare ska ange ambitionsnivån.

14.3.2 Den nya lagens syfte

Länsstyrelsen instämmer i att det finns vissa kommuner som har kapacitet att stärka sitt arbete genom egna resurser. Det är viktigt att det ändå finns en grundförmåga på ungefär samma nivå över landet. Staten behöver vara tydlig med vad staten kan stå för och vad kommunerna förväntas finansiera själva. Annars finns det risk att det skapas en ojämlig förmåga mellan landets kommuner, där robustheten avgörs av kommunens ekonomi. Det är dock rimligt att ansvaret och finansieringen delas mellan staten och kommunerna.

14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Se avsnitt 1.1.



14.4.2 Kommunernas och regionernas arbete med beredskap

Länsstyrelsen vill erinra regeringen om den skrivelse som länsstyrelserna och Sveriges kommuner och regioner överlämnade till regeringen i början av 2020.

Utredningen adresserar frågan om kontinuitet och konstaterar att det i dag inte finns något lagkrav för kommuner och regioner i denna del men hänvisar till att ett sådant krav inte ryms inom nuvarande ersättningsramar. Det är viktigt att påpeka de stora behov av investeringar som kommunerna står inför. Staten, tillsammans med kommuner och regioner, behöver förbereda och planera för hur investeringar i robusthet i kommuners och regioners verksamhet ska finansieras långsiktigt. Kontinuitetshandling är en viktig del och bör regleras även om det innebär ökade kostnader som staten behöver medfinansiera. Att investeringar görs utifrån statens perspektiv är viktigt för att få en likvärdig robusthet över landet för att minska sårbarheten och riskerna för allvarliga samhällsstörningar. Länsstyrelsen anser att detta bör utredas ytterligare.

14.4.5 Rapportering av förberedelser

Länsstyrelsen anser att regioner bör rapportera förberedelser även till länsstyrelserna då det krävs för att uppfylla rollen som geografiskt områdesansvarig myndighet. Länsstyrelsen anser inte att det är tillräckligt tydligt vad som avses med att kommuner och regioner ska lämna information om övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret. Utredningen framför exemplet som när skyddade anläggningar som inrättas för behov inom civilt försvar avses säljas eller läggs ned eller andra exempel där beredskapsaspekter behöver beaktas tidigt i olika processer. Detta har också bäring på totalförsvarets behov i samhällsplaneringen. Länsstyrelsen välkomnar förslaget men vill påpeka att det förutsätter att kommuner och regioner delges relevant information om vilka förhållanden som har betydelse för totalförsvaret.

14.5.3 Rapportering vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

Länsstyrelsen anser att det är positivt att rapporteringen inte lutar sig på definitionen om ”extraordinära händelser” utan att det istället bygger på länsstyrelsens respektive civilområdeschefes behov för att fullgöra sitt geografiska områdesansvar.

14.6 Kommunernas geografiska områdesansvar

Länsstyrelsen konstaterar att kommunerna fortsatt ska ha kapacitet att rapportera till länsstyrelsen om påverkan på såväl egen verksamhet som den samhällsviktiga verksamhet som finns inom kommunernas geografiska områdesansvar. Det ställer krav på att kommunerna fortfarande skapar en uppfattning kring den samhällsviktiga verksamhet som finns inom kommunen.

Länsstyrelsen ställer sig frågande till hur kommunerna ska uppnå denna uppfattning om de inte också ska inkludera detta i arbetet med risk- och



sårbarhetsanalysen, så som utredningen föreslår. Länsstyrelsen avstyrker förslaget att kommunerna endast ska inkludera den egna verksamheten i analysen.

14.8 Statlig ersättning till kommuner och regioner

Se även avsnitt 14.4.2.

Kap 15. Om rapportering i en ny struktur

Länsstyrelsen anser att det behövs en ökad tydlighet kring hur olika delar i systemet hänger ihop. Exempelvis sambanden mellan rapportering såsom risk- och sårbarhetsanalyser, identifiering av samhällsviktig verksamhet och kontinuitetsplanering, lägesbilda rapporter under en samhällsstörning i fred eller höjd beredskap, delgivning som rör planering och beredning, som handlar om att tillsammans skapa en gemensam inriktning. Alla dessa delar ingår som avgörande komponenter för att länsstyrelsernas och civilområdeschefernas ska kunna lösa sina uppdrag.

Det måste finnas en struktur för samverkan vid planering inför och under höjd beredskap, vid kriser som inbegriper ett förhållningssätt där myndigheterna aktivt bereder frågor tillsammans. Att samverka handlar såväl om att rapportera som att komma överens om lösningar och det kan skapa genom att säkerställa strukturer för gemensam beredning på olika nivåer. Systemet behöver säkerställa att berörda myndigheter samverkar och bereder frågor inom och mellan länen och berörda myndigheter på operativ och strategisk nivå. Pandemihanteingen har tydligt visat ett behov av gemensamma beredningar för att sortera och lösa komplexa frågor.

Utredningen har försökt reda i dessa olika delar men det är svårt att få en överblicksbild kring detta.

15.1 Rapportering från kommuner och regioner

Länsstyrelsen anser att regioner bör rapportera förberedelser även till länsstyrelserna då det krävs för att uppfylla rollen som geografiskt områdesansvarig myndighet och rollen att ge stöd till regionerna.

15.2 Rapportering från beredskapsmyndigheter

Länsstyrelsen anser att rapportering direkt från lokal nivå till beredskapsmyndigheter av sektorsspecifika uppgifter bör undvikas. Sådan rapportering bör kanaliseras via länsstyrelser och civilområdeschefer för att undvika dubbelrapportering för kommuner och andra lokala aktörer.



Kap 16. Konsekvensanalys

16.6.5 Ekonomiska konsekvenser för införandet av sex civilområdeschefer samt uppgifter för länsstyrelserna

De 21 länsstyrelserna är enligt utredningens förslag och resonemang i kap 10 och 14 även fortsättningsvis regeringens viktigaste kontaktpunkter mot den kommunala nivån och övriga regionala aktörer. Det innebär att varje länsstyrelse har en naturlig roll att säkerställa den samlade regionala förmågan till skyddad informationsdelning av t.ex. lägesbilder och planeringsunderlag.

Länsstyrelserna har i budgetunderlaget för perioden 2022–2024 uppskattat de finansiella behoven för att utveckla den tekniska förmågan för att skydda den regionala totalförsvarsplaneringen och att åtgärda IT-skulden till cirka 480 miljoner kronor. Beräkning omfattar inte behov till följd av förslag i denna utredning. Övriga behov på tekniska stödsystem som anges i kap. 8.3.5 som kan tillkomma utifrån utredningens förslag på civilområden måste utredas ytterligare.

Länsstyrelsen vill betona att införandet av civilområden inte påverkar behovet av en fortsatt utveckling av varje länsstyrelses förmåga till informationsdelning etc. som anges i budgetunderlaget. Förmågan att klassificera information och att kunna hantera den utifrån dess skyddsvärde utgör grundläggande förutsättningar för totalförsvarsplaneringen och i krisberedskapsarbetet.

Länsstyrelserna har under perioden 2018–2020 genomfört ett gemensamt treårigt utvecklingsprogram, Program för kontinuitet och resiliens (PKR). Huvudsyftet har varit att stärka beredskapsförmågan avseende hantering av skyddsvärd information under hela hotskalan. Utvecklingsprogrammet har genomförts parallellt med länsstyrelsernas övriga totalförsvarsutveckling.

Med PKR har länsstyrelserna stärkt skyddet av sin digitala infrastruktur, Lstnet. PKR har också möjliggjort att i samverkan med MSB kunna utveckla konceptet Signe. Detta möjliggör ett skyddat regionalt utbyte av information upp till klassen begränsat hemlig. Arbetet har även varit en katalysator för kommuner och regioner att vidta säkerhetsskyddshöjande åtgärder och har stärkt den regionala förmågan att utbyta skyddsvärd information för uppbyggnaden av totalförsvaret.

Även fortsättningsvis krävs också investeringar i skyddet av Lstnet. De utvecklingsområden som berörs i detta sammanhang benämns samlat som länsstyrelsernas IT-skuld. Varje länsstyrelse ska i alla avseenden kunna leva upp till samhällets förväntningar på hur en totalförsvarsaktör omhändertar informations- och cybersäkerhet. Kraven preciseras i föreskrifter utfärdade av MSB och poängteras i regeringens proposition om Totalförsvaret 2021–2025.



Övriga synpunkter

Länsstyrelsen konstaterar att säkerhetsskyddsfrågor inte berörs nämnvärt i denna utredning. Säkerhetsskyddet är ofta en förutsättning på både lokal, regional och nationell nivå för utbyte av information och för att komma bedriva planeringsarbete inom totalförsvaret.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Landshövding Peter Sandwall med handläggare Niclas Karlsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Beredskapsdirektör Ana Norlén medverkat.

Peter Sandwall

Niclas Karlsson

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.