



Förvarsdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret (SOU 2025:6)

Er beteckning: Fö2025/00151

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Skåne län (nedan Länsstyrelsen) välkomnar utredningens förslag och ställer sig bakom den huvudsakliga inriktningen i betänkandet. Länsstyrelsen har dock invändningar på ett antal områden. Dessa omfattar bland annat:

- hur arbetet ska organiseras där utredaren inte beaktat det geografiska områdesansvarets roll i personalförsörjningen,
- kommuner och regioners roll i personalförsörjningen,
- behovet av aktivering av civilplikt på ett par områden och
- innebörden av beredskapslarm för aktivering av tjänsteplikt.

Utredningen underskattar vikten av en robust förmåga att hantera personalbehov *vid* höjd beredskap

Fokus i betänkandet ligger till stor del, om än inte uteslutande, på att i förväg identifiera behov av personal och sedan vidta åtgärder för att möta dessa behov. Det återspeglas exempelvis i de punkter för långsiktigt hållbar personalförsörjning som redovisas i avsnitt 14.2. Punkterna är rimliga men saknar en mycket viktig femte punkt – ett robust system för att leda och prioritera skiftande personalbehov vid höjd beredskap.

Staten har under höjd beredskap tillgång till mycket ingripande verktyg för att säkerställa personalförsörjning där den mest behövs.

En robust personalförsörjning bör utgå från att vi, trots idog planering, bara i begränsad omfattning kan förutse behov av, och tillgång till, personal i olika totalförsvarsviktiga verksamheter. Ett kommande arbete med robust personalförsörjning måste även inkludera en tydlig ordning för hur akuta personalbrister ska identifieras, värderas och prioriteras vid höjd beredskap. Länsstyrelsen anser att det måste ske integrerat med övergripande ledning och samverkan inom det civila försvaret, för att personal och andra resurser gemensamt ska kunna ge största möjliga försvarseffekt.

Betänkandet saknar ett jämställdhetsperspektiv

Utredaren konstaterar i sitt konsekvensavsnitt att *"Inga av utredningens förslag bedöms få några konsekvenser för jämställdheten."* Hur den ovan omnämnda bedömningen är gjord redovisas inte. Det förefaller vidare osannolikt att alla förslag i ett så omfattande betänkande på ett område som personalförsörjning skulle ha en helt symmetrisk effekt på män, kvinnor, pojkar och flickor. Länsstyrelsen befarar därför att bedömningen, i bästa fall, är bristfällig och anser att genomförandet av förslagen bör föregås av, eller inbegripa, en analys av dess effekter på jämställdheten i enlighet med regeringens jämställdhetspolitiska mål.

Ett exempel på jämställdhetsperspektiv som saknas i utredningen gäller ersättningsfrågor. Förordning (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga reglerar ersättningen till civil- och värnpliktiga. Genom hänvisning i förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga, även regleras där även ersättningen till frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer. Vid tjänstgöring under höjd beredskap, och i vissa fall vid utbildning, baseras ersättningen på individens sjukpenninggrundande inkomst. Det får till effekt att personer som utför samma arbete kan ha stor skillnad i ersättning. Det får också till effekt att ersättning för tjänstgöring i totalförsvaret reproducerar de strukturella inkomstskillnader som finns i samhället, såsom mellan kvinnor och män. Länsstyrelsen anser, i linje med den skrivelse myndigheten tillsammans med övriga länsstyrelser i södra civilområdet gav in till Regeringskansliet den 21 februari 2024, att detta bör åtgärdas för att öka jämställdheten i totalförsvaret.

Länsstyrelsen har flera invändningar avseende hur utredaren anser att arbetet ska organiseras (20.5, 26.2, 26.4)

Utredarens bedömer i avsnitt 20.5.3 att Arbetsförmedlingen är bäst lämpad att anvisa totalförsvarspliktiga till arbete och utbildning med allmän tjänsteplikt. Utredaren beskriver vidare i avsnitt 26.2.5 att *"För att kunna göra sådana prioriteringar [av totalförsvarspliktiga] behöver Arbetsförmedlingen samverka med och ta in underlag från andra myndigheter, inklusive kommuner och regioner, och arbetsgivare i det privata näringslivet"* och syftar då på ett förberedande arbete för anvisning av totalförsvarspliktiga till arbete med allmän tjänsteplikt. Länsstyrelsen delar utredarens bedömning att Arbetsförmedlingen bör anvisa tjänstepliktiga men inte fullt ut utredarens syn på hur samverkan bör gå till.

Regeringen redogjorde i propositionen *Totalförsvaret 2025-2030* (Prop. 2024/25:34) för sin syn på Ledningsstruktur och organisation av det civila försvaret. Regeringen konstaterar att *"ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och ytterst krig bör ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar."*¹ Det innebär inte att civilområdesansvariga länsstyrelser eller länsstyrelser ska ta över ledningen av all verksamhet i sina respektive områden. Det innebär dock att frågor som gäller fördelning av resurser, såväl i den förberedande planeringen som under höjd beredskap, bör inriktas i den samverkan som geografiskt områdesansvariga aktörer ansvarar för, på lämplig nivå. Det gäller såväl inför som vid höjd beredskap. Arbetsförmedlingens ansvar bör vara att genomföra den prioritering som aktörerna där kommer överens om, inte att hålla i en separat process för att inrikta just personalbehov.

Civilområdesansvarig länsstyrelse och övriga länsstyrelser behöver som högsta totalförsvarsmyndighet i sitt geografiska område ha en överblick över det civila försvaret. Plikt -och prövningsverket bör därför vara skyldigt att på begäran av civilområdesansvarig länsstyrelse redogöra för antalet beredskapsregistrerade på arbetsplatser i området och, vid höjd beredskap, hur många som anvisats till arbete eller utbildning med stöd av tjänsteplikt och vart.

Med hänvisning till att det är nödvändigt att inrikta och samordna vissa delar av personalförsörjningen av det civila försvaret, bedömer utredningen i avsnitt 26.4 att det behövs en funktion eller sektor på

¹ Prop 2024/25:34 sid 111

nationell nivå med tydligt utpekat ansvar för frågan. Länsstyrelsen anser att personalförsörjning är en fråga för alla aktörer i alla sektorer. Länsstyrelsen ser skäl till att samverkan behöver ske, och att ansvaret på nationell nivå för denna behöver förtydligas, för att exempelvis utveckla specifika metoder eller ta fram vägledningar vilket skulle kunna kallas för en funktion. Det är viktigt inte minst för kommuner och regioner samt för länsstyrelsernas möjlighet att lämna stöd till dem. I första hand bör dock frågor om personalförsörjning inkluderas i ordinarie samverkan inom det civila försvaret. Länsstyrelsen anser därför inte att en sektor för personalförsörjning bör inrättas.

Länsstyrelsen delar utredarens bedömning om skyldigheten att identifiera totalförsvarsviktig verksamhet men det är inte hela lösningen (13.2, 14.3)

Länsstyrelsen anser att utredaren i avsnitt 14.3.3 gör en rimlig bedömning om att myndigheter får, och bör, identifiera totalförsvarsviktig verksamhet. Länsstyrelsen delar på samma sätt bedömningen att det arbetet överlag inte kommit särskilt långt samt instämmer i utredarens konstaterande i avsnitt 14.3.2 att utgångspunkterna för planering och dimensionering kan bli tydligare. Samtidigt kan Länsstyrelsen konstatera att beredskapsmyndigheterna, och tidigare bevakningsansvariga myndigheter, under lång tid haft uppgiften att identifiera samhällsviktig verksamhet, och att det finns ett omfattande stödmaterial från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Trots detta har sådana verksamheter ännu inte identifierats i sådan omfattning som utredaren efterlyser.

Utredaren konstaterar i avsnitt 13.2.3 att *"arbetet med att bedöma personalbehovet behöver till stor del, i enlighet med ansvarsprincipen, ske decentraliserat hos de många aktörer (bemanningsansvariga) som tillsammans utgör det civila försvaret"*. Länsstyrelsen bedömer dock att dagens underifrån – och – upp modell för att bedöma samhälls- eller totalförsvarsviktig verksamhet troligen inte under överskådlig tid kommer att kunna generera det underlag som utredaren anser är nödvändigt för att identifiera personalbehov.

Länsstyrelsen bedömer därför att planeringen för personalförsörjning i och för sig i grunden bör utgå från identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet såsom utredaren förespråkar. Den

ansatsen bör dock kombineras av att regeringen eller myndigheter som regeringen utser i högre grad kan fatta normerande beslut om personalbehov utifrån bredare bedömningar på vissa områden, såsom exempelvis skett inom räddningstjänstområdet. Det gäller troligen särskilt områden med en stor mängd aktörer med totalförsvarsviktig verksamhet. Slutligen bör, som konstateras ovan, det finnas en medvetenhet om att dessa bedömningar kommer behövas omprövas under höjd beredskap.

Länsstyrelsen delar utredarens generella syn att frivilliga är en viktig resurs men ser behov av att utveckla de konkreta förslagen (15.5, 17.2, 20.4)

Utredaren bedömer i avsnitt 17.2.5 att frivilliga försvarsorganisationer och deras medlemmar bör kunna få en större roll för personalförsörjningen av det civila försvaret, och föreslår ett uppdrag till MSB och Försvarsmakten att utreda hur deras roll kan stärkas. Länsstyrelsen ser stora värden för Totalförsvaret i frivilligt engagemang och delar utredarens grundläggande bedömning. Samtidigt kan Länsstyrelsen konstatera att MSB har arbetat med denna målsättning i många år och att ett sådant uppdrag troligen skulle ha begränsad effekt. Enligt 3§ förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet ska myndigheter med uppgifter i totalförsvaret arbeta med behov av frivilliga inom sitt verksamhetsområde. Så sker dock endast i begränsad omfattning och bättre effekt skulle enligt Länsstyrelsen sannolikt uppnås om regeringen i vissa myndigheters regleringsbrev gav dem i uppdrag att inleda ett sådant arbete.

Utredarens beskrivning av frivillig försvarsverksamhet i avsnitt 15.5 tar inte hänsyn till det faktum att organisationerna i flera fall gör viktiga insatser som leverantörer av en tjänst, exempelvis Frivilliga Flygkåren, utöver att utbilda avtalspersonal. Länsstyrelsen bedömer därför att det kan finnas anledning att ställa krav på, och också finansiera, en bemannad krigsorganisation hos vissa frivilliga försvarsorganisationer.

Länsstyrelsen är överlag positiv till de förtydliganden som utredaren föreslår vad avser den allmänna tjänsteplikten och på andra områden. Länsstyrelsen anser dock, med hänvisning till förslaget i avsnitt 20.4, att kommuner och regioner bör omfattas av möjligheten att teckna frivilligavtal enligt den av utredaren

föreslagna 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförsvarspliktslagen
Den skulle i så fall lyda:

Allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig
1. kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag,
2. tjänstgör enligt avtal
– om frivillig tjänstgöring inom det militära försvaret, eller
– mellan en statlig myndighet, en region eller en kommun och en
medlem i en frivillig försvarsorganisation om annan frivillig
tjänstgöring inom totalförsvaret,

Möjligheten för kommuner och regioner att teckna avtal bör också klargöras i relation till frivilligförordningen. Länsstyrelsen ser det som angeläget att kommuner och regioner kan teckna avtal med frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer på samma villkor som staten för att säkerställa ett effektivt, tydligt och enkelt system. Det är också olyckligt med en konstruktion som är avsedd att minska incitamenten för att teckna avtal med frivilliga försvarsorganisationer, vilkas roll man i övriga sammanhang vill stärka. Att staten riskerar att betala ersättning till frivillig förstärkningspersonal som tjänstgör i kommuner under höjd beredskap är enligt Länsstyrelsen inte orimligt då det främst är staten som har de finansiella verktygen att hantera de ekonomiska påfrestande ett krig skulle innebära. Vid övning och tjänstgöring under fredstid är det kommunerna själva som står för kostnaderna.

Om aktivering av civilplikt i övrigt (15.5, 18, 21.4)

Länsstyrelsen delar i stort utredarens resonemang avseende kriterier för när civilplikt är ett bra alternativ i avsnitt 15.5.9. Med hänvisning till det andra kriteriet vill Länsstyrelsen dock påpeka att införandet av ytterligare begrepp, såsom "en för totalförsvaret kritisk verksamhet" bör undvikas. I den mån utredningens kriterier omsätts i styrning bör det räcka att en verksamhet är totalförsvarsviktig för att civilplikt ska kunna vara aktuellt.

Länsstyrelsen ställer sig vidare bakom principen att frivillighet är att föredra framför plikt vid överväganden om hur bemanning ska ske. Dock ställer sig Länsstyrelsen tveksam till utredarens förslag i avsnitt 21.4.4, dvs att detta ska tillämpas på individnivå genom att en potentiell civilpliktig genom annan utredning än mönstring alltid ska erbjudas ett frivilligavtal. Ur ett bemanningsansvarigperspektiv verkar det opraktiskt att i onödan behöva hantera olika former för sin personalförsörjning. Har regeringen och bemyndigade

myndigheter bedömt att en verksamhet och en personalkategori omfattas av civilplikt bör det kunna råda som huvudregel.

Länsstyrelsen delar också i stort utredningens bedömningar vad avser värderingen i kapitel 18 av de olika sektorernas personalbehov och hur de kan mötas. Vad avser tillsyn av barn och elever, vilket förefaller vara en väl funnen benämning, anser dock Länsstyrelsen att det finns anledning att på detta område utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt. De argument som utredaren framför till varför ett sådant uppdrag bör ges på äldreomsorg och funktionshinderområdet, är relevanta även vad gäller tillsyn av barn och elever. Verksamheten är en förutsättning för personalförsörjningen i hela det civila försvaret, mao "kritisk" med utredarens språkbruk. Behovet kan väntas öka kraftigt, och kanske också förändras exempelvis vid utrymning. Det är också en verksamhet där det är särskilt viktigt att kunna göra ett bra urval av individer givet barns potentiellt utsatta situation.

Länsstyrelsen noterar att utredaren utifrån tillgängliga underlag inte anser sig kunna bedöma om civilplikt verkligen behövs inom socialtjänst inklusive äldreomsorg och funktionshinderområdet, samtidigt som det anses klarlagt att det behövs inom hälso- och sjukvård, såväl kommunal som regional. Sedan den sk "ädelreformen" i början av 90-talet, då viss hälso- och sjukvård överfördes till kommuner, sker medicinska och sociala insatser integrerat. I praktiken genomförs hälso-och sjukvård och socialtjänst av samma personal, såsom undersköterskor, vid exempelvis besök hos brukare inom hemtjänst. En bedömning avseende behov av civilplikt avseende kommunal hälso-och sjukvård måste därmed rimligtvis vara densamma som behovet av civilplikt inom äldreomsorg och funktionshinderområdet. Kommunerna anställer en stor del av utbildad hälso- och sjukvårdspersonal i Sverige. Dessutom kan som utredaren konstaterar, behovet av medicinska insatser inom kommunal vård och omsorg förväntas öka om de ska avlasta regionerna i händelse av ett krig. Behovet av civilplikt inom regionernas hälso-och sjukvård, kommunal hälso-och sjukvård samt äldreomsorg och funktionshinderområdet bör ses i en helhet.

Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning om vilka som ska registreras hos Plikt- och prövningsverket men inte avseende innebörden av beredskapslarm (19.2, 19.5)

Länsstyrelsen delar utredarens resonemang om tydligare terminologi i avsnitt 19.2 såsom att det är bra att hålla isär krigsplacering och det som utredaren kallar beredskapsregistrering. Vidare delar länsstyrelsen utredarens bedömning att endast de som inte är anställda vid en bemanningsansvarig ska beredskapsregistreras. Det minskar den administrativa bördan och risken för att inaktuella beredskapsregistreringar finns kvar hos Plikt- och prövningsverket. Ett potentiellt problem är dock att förändringen bara gäller civila aktörer vilket leder till olika ordningar för militärt och civilt försvar. Det är olyckligt inom ramen för ett totalförsvar som i möjligaste mån bör vara enhetligt. I förslaget till reglering av detta bör vidare en bestämmelse införas att sådan registrering får ske om det finns särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl skulle exempelvis kunna vara att en person har flera anställningar med risken att hen är inplacerad i flera krigsorganisationer. Detsamma gäller utredarens resonemang i 19.5.4 om politiskt förtroendevalda. De har i många fall har en annan arbetsgivare än där de utför sitt förtroendeuppdrag, exempelvis en kommun, med risk för inplacering i flera krigsorganisationer. Om utredningens bedömning hörsammas betonar Länsstyrelsen vikten av att de som inplaceras i krigsorganisationen även fortsättningsvis meddelas detta och får en motsvarande handling som en krigsplaceringsorder.

Länsstyrelsen delar vidare i princip bedömningen i avsnitt 19.2 att civilområdeschefen är lämplig att lösa konflikter om personal. Detta bör dock knytas till myndigheten civilområdesansvarig länsstyrelse och inte till rollen civilområdeschef. Det ligger i linje med hur övriga uppgifter kopplade till civilområdesansvaret är reglerade. Därtill bör uppgiften anges i författning, lämpligen i förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Det civila försvaret i övrigt bygger på att respektive aktörs ansvar är reglerat i författning och länsstyrelsen ser inget skäl att så inte skulle vara fallet här, i synnerhet som det handlar om beslut som innebär en tydlig intresseavvägning mellan andra aktörer.

Även om de anställda vid bemanningsansvariga inte beredskapsregistreras anser Länsstyrelsen, till skillnad från vad utredaren anför i 20.7, att det bör regleras att tjänsteplikten

aktiveras automatiskt vid beredskapslarm för de som ingår i krigsorganisationen på vissa arbetsplatser. Det kunde exempelvis vara lämpligt med en sådan bestämmelse för beredskapsmyndigheter. Idén med ett beredskapslarm är att regeringen med en åtgärd ska kunna aktivera väsentliga delar av totalförsvaret i akuta fall, istället för att fatta en mängd separata beslut. Anledningen till att många aktörer tror att beredskapslarm innebär tjänsteplikt för anställda hos bemanningsansvariga torde vara att det för de flesta förefaller naturligt. Det gäller även Länsstyrelsen. Det eventuella problemet som utredaren lyfter att exempelvis alla skiftarbetare då skulle komma in på en gång torde gå att lösa genom att de som inplaceras i krigsorganisationen informeras om vad som gäller vid beredskapslarm på deras arbetsplats.

Länsstyrelsen anser att kommuner och regioner själva bör kunna begära medverkan från näringsidkare (19.5).

Med hänvisning till utredarens förslag i 19.5.6 anser Länsstyrelsen att kommuner och regioner själva bör kunna begära medverkan och upplysningar från privata aktörer med stöd av Lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, snarare än att gå via exempelvis en länsstyrelse. Kommuner, för att inte tala om regioner, är i många fall stora organisationer, betydligt större än länsstyrelser, som har kontakt med en stor mängd leverantörer. Länsstyrelser är inte dimensionerade för att ha överblick över dessa leverantörer och säkerställa att de vid behov inrättar en krigsorganisation.

Länsstyrelserna har också i många fall låg kunskap om den specifika verksamheten och näringsidkaren måste rimligtvis ändå ha en organisation som kan möta varje kommuns behov. Därtill är det logiskt att kommunen, som är den som i ett första läge på affärsmässig grund ska försöka säkra robustheten hos en leverantör, också har möjligheten att ta "nästa steg" med stöd av lagen om så sker. Detta omöjliggör inte att länsstyrelsen kan stödja de kommuner som har behov av detta vid behov, antingen med råd eller direkt i relation till en näringsidkare. Det kan också vara lämpligt med en upplysningsskyldighet gentemot länsstyrelsen när kommunen eller regionen begär medverkan enligt ovan nämnda lag.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anneli Hulthén med beredskapshandläggare Thomas Eneström som föredragande. I den slutliga handläggningen har också beredskapsjuristen Kristian Gustafsson, HR-generalisten Petronella Johansson, enhetschefen Ingvar Lindholm, beredskapshandläggaren Jonas Stenrell samt jämställdhetsstrategen Marianne Östlihn medverkat.