



Regeringskansliet
Fo.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, SOU (2024:65)

Er beteckning: Fö2024/01668

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. Samtliga mål för krisberedskap, civilt försvar och totalförsvar bör vara grunden för förmågekrav och verksamhetskrav på kommuner och regioner, och det bör ställas likvärdiga krav på dessa som på övriga aktörer inom det civila försvaret.

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

Kapitel 1 Författningsförslag

Förslag till lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

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 anser att författningskrav bör ställas på att det ska finnas en tjänsteperson i beredskap (TiB) i varje kommun.

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 också att regeringen bör ställa krav på att alla kommuner inrättar funktionen tjänsteperson i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid fredstida krissituationer. En förutsättning för att kommunerna ska kunna agera effektivt vid krissituationer och höjd beredskap, är att det dygnet runt finns en kontaktväg in till kommunen med mandat att aktivera kommunens krisledning.

För nationell och regional nivå, inklusive regionerna, finns författningskrav om att det ska finnas en tjänsteperson i beredskap. Det kravet finns inte på kommunerna som bedriver omfattande samhällsviktig verksamhet och har en avgörande roll i totalförsvaret. Ett återkommande problem i utvärderingar av krissituationer är att aktivering av krisledning och krishanteringen startar för sent. Krav på tjänsteperson i beredskap minskar den risken och bör därmed även vara ett krav för kommuner.

Länsstyrelsen anser också att det ska finnas en krisledningsorganisation på tjänstemannanivå i kommuner. Det bör, utöver bestämmelserna om politisk ledning, införas ett tydligt författningsreglerat krav på kommuner och regioner att etablera en ledningsfunktion vid krissituationer.

3 kap. Särskilda verksamhetskrav

- Länsstyrelsen ställer sig positiv till att kommuner och regioners ansvar förtydligas genom de särskilda verksamhetskraven men förordar att de motiveras och förtydligas ytterligare, samt att det ges möjlighet att komplettera med ytterligare områden genom föreskrift.

Länsstyrelsen understryker att det är av central betydelse för den fortsatta utvecklingen av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret att det är mer ändamålsenligt och utförligt reglerat vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner ska ha i dessa avseenden. En tydlig reglering är också av central betydelse för länsstyrelsernas föreslagna tillsynsuppdrag på området.

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 §)

Länsstyrelsen delar utredarens bedömning att det är viktigt att planera för såväl utrymning och inkvartering som för hjälp att komma till skyddsrum och inrättande av trygghetspunkter (särskilda samlingsplatser). Det finns samtidigt andra angelägna områden såsom exempelvis nödvattenförsörjning eller reparation av kritiska delar av infrastrukturen som kan vara viktigare för enskilda kommuner.

Länsstyrelsen förordar därför att de särskilda verksamhetskraven ses över ytterligare samt att LKRB 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.

Förmågekraven bör uttryckas på samma sätt som i annan beredskapsreglering och omfatta alla målområden

- Länsstyrelsen anser att samtliga mål för krisberedskap, civilt försvar och totalförsvar bör vara grunden för förmågekrav och verksamhetskrav på kommuner och regioner, och att det bör ställas likvärdiga krav på kommuner och regioner som på övriga aktörer inom det civila försvaret.

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

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.

6 Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig:

Överväganden och förslag

6.9 Länsstyrelserna ska utöva tillsyn

Länsstyrelsen anser att:

- 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.

Länsstyrelsen ser i grunden positivt på tillsyn som verktyg för att stärka förmågan i kommuner och regioner.

Länsstyrelsen anser vidare att MSB utifrån förtydliganden i föreskrifter ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna.

Effektiv tillsyn förutsätter tydliga och avgränsade krav som möjliggör att bedöma huruvida en kommun eller region uppnår författningens krav eller inte.

Så som tillsynsuppdraget och förmågekraven är utformade i lagförslaget ger det ett gott underlag för tillsyn inom några få utvalda områden men ett svagt underlag på många andra områden. Tillsynsuppdraget behöver stärkas med bättre verktyg och kraven i

lagstiftningen behöver förtydligas enligt ovanstående förslag om förtydliganden genom föreskrift.

Enligt regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* Skr 2009/10:79 om tillsyn bör varje tillsynsområde där tillsynen utövas av mer än ett organ omfattas av tillsynsvägledning av en myndighet. MSB som har lång erfarenhet av uppföljning enligt LEH i samarbete med länsstyrelserna föreslås därför få detta ansvar för länsstyrelsernas tillsyn av tillämpningen av LKRB.

Tillsyn kräver tydligare reglering och rätt verktyg

Länsstyrelsen föreslår att den föreslagna möjligheten till reglering genom föreläggande förstärks med möjlighet till vitesföreläggande.

Länsstyrelsen föreslår att formerna för tillsynen förtydligas och att länsstyrelserna även ges rätt att förelägga om de handlingar och upplysningar som krävs för att kunna genomföra tillsynsuppdraget.

Det anges i utredningen att ett föreläggande ska vara ett tillräckligt starkt incitament att göra bättre ifrån sig och att avsaknaden av möjlighet till vitesföreläggande innebär att intressekonflikter med den stödjande rollen minimeras. Det finns skäl att ifrågasätta detta resonemang. Kommunerna kan då också välja att *inte* följa föreläggandet.

I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* anför regeringen att ett föreläggande om att åtgärda en brist i regelefterlevnad bör kunna förenas med vite. Länsstyrelsen delar denna syn och anser att föreläggande med vite bör vara en valmöjlighet, men att det bör användas sparsamt och endast när andra verktyg uttömts.

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 anser att:

- 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.

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 utjämningsystemet.

Länsstyrelsen välkomnar utredningens konstaterande att aktivitetsbaserade åtgärder bör kunna finansieras genom riktade statsbidrag.

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. kostnadsutjämnningen på fördelningen. I kostnadsutjämnningen 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 behov en "ekonomisk grundplatta" för beredskapsarbete vilken till exempel ofta möjliggör anställning av en samordningsfunktion på hel- eller deltid. Länsstyrelsen bedömer att det fortsatt är viktigt att alla kommuner har en sådan ekonomisk grundplatta oavsett finansieringsmodell.

Med ersättning genom generella statsbidrag, även om kostnadsutjämnningen 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 kostnadsutjämnningen.

7. Konsekvensanalys

7.2.4 Konsekvenser för länsstyrelserna

- Länsstyrelsen utgår från att utredningens förslag om antal årsarbetskrafter för stöd och samordning tillkommer utöver de årsarbetskrafter som idag finansieras av *Anslag 2:4 krisberedskap, Länsstyrelserna sammanhållna projektet*. Om inte kommer ingen eller enbart en marginell ökning av årsarbetskrafter per länsstyrelse att kunna göras.

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att ta hänsyn till tidigare former av finansiering avseende Länsstyrelsernas 2:4-medel.

Länsstyrelsen utgår från att utredningens förslag om antalet årsarbetskrafter för stöd och samordning *tillkommer utöver* de årsarbetskrafter som idag finansieras av det sammanhållna projektet.

Idag har sammanhållna projektet främst finansierat fredstida kriser. Delen civilt försvar kommer att accelerera utifrån de krav som nu ställs utifrån den föreslagna lagen och utveckling omvärlden samt Natomedlemskap. Flera verksamhetsområden kommer också att påverkas som tex miljöprovning och samhällsbyggnad.

Samordning av statliga myndigheters samverkan med kommunerna och regionen är en uppgift som tillkommer. Redan i dag ser länsstyrelserna exempel på sektorsmyndigheter som vill få ganska omfattade uppgifter om lokala förhållande, uppgifter som länsstyrelserna ska samordna och lämna vidare. Detta kommer troligen inte att minska i omfattning.

Det är av vikt att varje länsstyrelse tilldelas resurser så att uppdragen kan genomföras.

8. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen föreslår att länsstyrelsernas tillsyn träder i kraft 2027, samtidigt som lagens övriga delar.

Tillsynsfunktionen kommer att kräva förberedelser och den kommer säkerligen också att behöva förfinas och hitta sina former över tid. Länsstyrelsen bedömer det dock möjligt att, genom det föreslagna samarbetet med MSB, ha en modell för tillsyn enligt tillsynsvägledning klar när lagen träder i kraft.

Beträffande terminologin i lagförslaget

Fredstida och kvalificerad fredstida krissituation

Lagförslag 1 Kap 4–5 §

Länsstyrelsen anser att det är betydelsefullt att dessa 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:

- Formuleringen ”om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.” i 2 kap 2 § bör 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”.

Skälet till förslagen är att ”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.

6.4.2 ”Särskild samlingsplats” bör benämnas ”trygghetspunkt”

- Begreppet ”särskilda samlingsplatser” i den föreslagna lagen bör ändras till ”trygghetspunkter”.

Länsstyrelsen 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.

6.4.3 "Skyddat utrymme" bör särskiljas från "skyddsrum"

- Begreppet "skyddat utrymme" i den föreslagna lagen bör 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".

"Förberedande åtgärder" bör benämnas "åtgärder"

- Länsstyrelsen anser att "förberedande åtgärder" genomgående bör ersättas med "åtgärder" i den föreslagna lagen.

Utredaren använder genomgående begreppet "förberedande åtgärder" för att beskriva åtgärder som genomförs för att stärka förmågan. I annan författning används normalt bara "åtgärder" och det är oklart vad "förberedande" tillför i sammanhanget. Risken finns att det sammanblandas med MSB:s begrepp "förberedande planering".

"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.

Förslag tillägg

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 tjänsteförrättande länsråd Jenny Knuthammar med beredskapshandläggare Sigrid Jansson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också beredskapshandläggare Ida Haglund och civilområdeshandläggare Marie Åkerblad medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.