



Regeringskansliet, Försvarsdepartementet
kristina.mcconnell@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, SOU 2024:65

Er beteckning: Fö2024/01668

Sammanfattning

Länsstyrelsen delar utredningens syn att regleringen av kommuner och regioners beredskap behöver uppdateras i ljuset av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Länsstyrelsen ser positivt på att planering för fredstida krissituationer och planering för höjd beredskap behandlas i ett sammanhang.

Länsstyrelsen tillstyrker i stort utredningens förslag men lämnar följande synpunkter enligt vad som anges nedan.

Avsnitt 6.1.1 Vissa identifierade större frågor som inte omfattas av utredningsuppdraget

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.

Avsnitt 6.3.3 Generella verksamhetskrav

Länsstyrelsen ser positivt på att utredningen lyfter fram

- att den grundläggande förmågan ska anpassas till strategisk betydelse och utsatthet
- vikten av ett fortlöpande och systematiskt arbete, och
- att kommuner och regioner ska planera och vidta förberedande åtgärder i samverkan med berörda statliga myndigheter.

Länsstyrelsen ser även positivt på användningen av begreppet ändamålsenlig förmåga. Det betonar vid planering att kommuner och regioner ska fokusera på att arbeta ändamålsenligt.

Därutöver föreslår länsstyrelsen att formuleringen ”om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.” i 2 kap. 2 § ersättas med ”under höjd beredskap”.

Avsnitt 6.3.9 Utbildning och övning

Som framgår av betänkandet krävs det utbildning och övning för att hantera kriser. Länsstyrelsen ser positivt på att det ställs krav att utbildning och övning ska ges. Dock finner länsstyrelsen att den nuvarande formuleringen i förslaget är för vag och att den därför inte ger tillräckligt stöd. Länsstyrelsen vill se tydligare krav på en minimumnivå för omfattning av både utbildning och övning. Länsstyrelsen önskar även se en formulering där det tydligt framgår att övningar ska genomföras utifrån vad som framkommit i risk- och sårbarhetsanalyserna.

Avsnitt 6.3.11 Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

Länsstyrelsen ser positivt på att det i förslaget till förordning anges 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.

Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen vad gäller stöd och uppföljning gentemot kommuner och regioner är idag delvis otydlig. Slutbetänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) 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. På motsvarande sätt ser länsstyrelsen att förslaget om civilområdesnivåns ansvar gentemot regionerna bör få ett tydligt avgörande.

Avsnitt 6.4 Särskilda verksamhetskrav

Utredningen väljer i 3 kap. 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.

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 att ytterligare förtydliganden av de särskilda verksamhetskraven görs i myndighetsföreskrifter. Det är precis just en sådan planeringsinriktning och förmågekrav som efterfrågas bland kommuner och regioner.

Avsnitt 6.4.2 Särskilda samlingsplatser under kvalificerad fredstida krissituationer och höjd beredskap

Länsstyrelsen föreslår en omarbetning av 2 kap 1 och 2 §§ och 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. Begreppet ”särskilda samlingsplatser” i den föreslagna lagen bör därför ändras till ”trygghetspunkter”.

Avsnitt 6.4.3 Hjälp vid användning av skyddsrum och andra skyddade utrymmen

I betänkandet föreslås det att begreppet ”skyddat utrymme” återinförs. 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”. Det finns därför risk för begreppsförvirring. För att minska risken föreslår Länsstyrelsen att den föreslagna lagen definierar begreppet ”skyddat utrymme” och att definitionen harmonierar med förslaget i betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57).

Den föreslagna 2 kap. 4 § bör vidare justeras på så sätt att ”Förberedande åtgärder” benämnas (endast) ”åtgärder”. Länsstyrelsen anser att ”förberedande åtgärder” genomgående i lagen bör ersättas med ”åtgärder”. I betänkandet används genomgående begreppet ”förberedande åtgärder” för att beskriva åtgärder som genomförs för att stärka förmågan. I andra författningar på området används normalt bara ”åtgärder” och det är oklart vad ”förberedande” tillför i sammanhanget. Risken finns att begreppet ”förberedande åtgärder” sammanblandas med MSB:s begrepp ”förberedande planering”.

Länsstyrelsen anser i samma riktning att begreppen ”grundläggande verksamhetsförmåga” respektive ”verksamhetsförmåga” genomgående bör ersättas i lagen med ”förmåga”. Detta för att tydliggöra att det är samma sak som förmåga för statliga myndigheter som åsyftas.

Avsnitt 6.7 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. 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.

Länsstyrelsen vill dock framhålla att för ovanstående ska vara aktuellt vill länsstyrelsen se ett tillägg om att regeringens föreskrifter får innehålla villkor för att kommuner ska erhålla hjälp. Villkor i denna mening föreslås vara att en kommun ska investerat i nödvatten och drivkraftmedel beräknat utifrån kommunens ekonomiska möjligheter och befolkningsmängd.

Länsstyrelsen föreslår att första meningen i 6 kap. 2 § andra stycket lyder ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om *villkor* för och omfattning av hjälpen”.

Avsnitt 6.9.2 Länsstyrelsen ska utöva tillsyn

Länsstyrelsen ser positivt på tillsyn som verktyg för att stärka förmågan i kommuner och regioner. Tillsynsuppdraget behöver dock stärkas med bättre verktyg.

För att länsstyrelsen ska kunna utöva en effektiv tillsyn krävs det att myndigheten får tillgång till den information som behövs.

Länsstyrelsen efterfrågar därför ett förtydligande vad gäller om länsstyrelsen med stöd i 10 kap. 2 § i den föreslagna lagen kan rikta ett *föreläggande* mot en kommun eller region för att få handlingar eller uppgifter som behövs för tillsynen.

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. Länsstyrelsen föreslår att MSB, som har lång erfarenhet av uppföljning enligt LEH i samarbete med länsstyrelserna, får detta ansvar för länsstyrelsernas tillsyn av tillämpningen av LKRB.

Därtill vill länsstyrelsen lyfta att tillsyn kräver resurser vilket innebär att, inom en given ekonomisk ram, mindre tid kan gå till rent stödjande uppgifter.

Avsnitt 6.10.3 Statens ersättning till kommuner och regioner bör huvudsakligen ske genom höjningar av de generella statsbidragen

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. Länsstyrelsen finner att sådana åtgärder bör ta ett större utrymme än vad som föreslås i, 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.

Utredningen 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. Utredningen 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.

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.

Avsnitt 9.1 Förslaget till lag om kommuner och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att varje kommun och region ska ha tillgång till en funktion för samordning av sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Därutöver ser länsstyrelsen det som önskvärt att regeringen ställer krav på att alla kommuner inrättar funktionen tjänsteperson i beredskap. Tjänstepersonens uppgift bör vara att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid fredstida krissituationer. Länsstyrelsen vill framhålla vikten att det dygnet runt finns en kontaktväg in till kommunen med mandat att aktivera kommunens krisledning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Beatrice Ask med handläggare Frida Holm som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Johanna Sandwall, chefsjurist Christian Finnerman och avdelningschef Anna-Karin Lindblad Wieslander medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift