



Regeringskansliet

Justitiedepartementet

Länsstyrelsen Gävleborgs remissyttrande på betänkandet Struktur för ökad motståndskraft SOU 2021:25 (Ju2021/00971)

Inledande sammanfattning

Länsstyrelsen Gävleborg 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.

Länsstyrelsen anser att utredningen utgör en strukturutredning, som därmed medför att vissa frågor och utmaningar behöver fortsatt förtydligande. Det är positivt att utredningen tagit stort intryck av länsstyrelsernas samverkansförmåga under senaste kriser och att det lämnas ett utrymme för länsstyrelserna att tillsammans utarbeta en effektiv samverkansstruktur. Länsstyrelsen välkomnar detta och kommer att ta ansvar för att gemensamt utveckla den nya strukturen för att få den att fungera.

Samverkan mellan olika nivåer och 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. Länsstyrelsen ser att det fortsatta arbetet behöver ske med beaktande av ansvarsprincipen.

Länsstyrelsen bedömer att förslagen kan underlätta planeringen mellan geografiskt områdesansvariga nivåer i systemet och centrala myndigheter, men det innebär stora utmaningar. Samverkan mellan sektorsmyndigheter och geografiskt områdesansvariga myndigheter behöver förbättras. 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. Samverkansbehoven finns både 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.

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.

Länsstyrelsens synpunkter i korthet

- Länsstyrelsen tillstyrker i stort utredningens förslag.
- Länsstyrelsen avstyrker förslagen som berör kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om övertagande av räddningstjänst och menar att ansvaret för övertagande bör finnas kvar på länsstyrelserna. Civilområdeschefen bör bidra till att det sker en gemensam planering.
- Länsstyrelsen bedömer inte att nuvarande ersättningsnivåer till kommuner och regioner är rimlig utifrån i lagen angivna krav och krav på bland annat robusthet.
- Länsstyrelsen anser att regeringen bör utreda frågan om att säkerställa långsiktig finansiering till kommuner och regioner för robusthetshöjande åtgärder och kontinuitet i samhällsviktig verksamhet.
- 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.”
- Länsstyrelsen föreslår att civilområdescheferna ska kunna begära lägesbilder från sektorsmyndigheter.
- Länsstyrelsen anser att det behövs en ökad tydlighet kring hur olika delar i systemet hänger ihop. Det handlar exempelvis om sambanden mellan *rapportering* såsom risk- och sårbarhetsanalyser, identifiering av samhällsviktig verksamhet och kontinuitetsplanering, *lägesbildsrapportering* under en samhällsstörning i fred eller höjd beredskap, *delgivning* som rör planering och *beredning*, som handlar om att tillsammans skapa en gemensam inriktning.
- Länsstyrelsen påpekar vikten av att länsstyrelserna behåller rollen som krishanterande myndighet och att det återspeglas i strukturer för rapportering, informationsdelning och i planeringsarbetet.

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

Utöver de av länsstyrelserna gemensamt framtagna synpunkterna, framför Länsstyrelsen Gävleborg även särskilda synpunkter i följande del (10.2):

- Länsstyrelsen Gävleborg ser positivt på utredningens förslag att länsstyrelserna alltjämt är basen med sitt geografiska områdesansvar även om en högre regional ledning införs för arbetet med det civila försvaret. Då ytterligare en nivå införs i det geografiska områdesansvaret kan det behöva utredas vidare kring mandat och roller för att få tydlighet i systemet.
- Länsstyrelsen ser också positivt på att en länsstyrelse ska kunna begära stöd från civilområdeschefen vid länsöverskridande krissituationer.

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

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 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. Se även 14.3.1.

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 Civilområdeschefen.” Detta bör också återges som uppgift under höjd beredskap. Det är viktigt att också berörda länsstyrelser får ta del av den information som förmedlas med tanke på länsstyrelsernas geografiska områdesansvar och ansvar för krishantering.

I dag finns det luckor i strukturen med avseende 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 ledning. Utredningens förslag kring den operativa hanteringen under höjd beredskap kommer att innebära en mer ändamålsenlig struktur och tydlighet, vilket många har efterfrågat.

Länsstyrelsen tillstyrker det som anges i 25 § kring de sektorsansvariga myndigheternas ansvar att utveckla ett strukturerat samarbete med de länsstyrelser som är civilområdeschefer samt det som anges i 26 § 5 och 6 p kring samverkan med andra beredskapssektorer och Försvarsmakten samt samverkan med näringslivet. Civilområdeschefen kommer att ha möjligheter att, med rätt informationsflöde från sektorsansvariga myndigheter och kommuner, regioner och andra aktörer, skapa lägesbilder på regional nivå med både hög upplösning och kvalitet.

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. Se även 7.4.

De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under höjd beredskap

Länsstyrelsen föreslår följande tillägg till 28 §: ”Skulle en sektorsansvarig myndighetsföreskrifter 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 på sidan 363, 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, sidan 374. Det vore rimligt att det finns grund för detta i författning. Se även 10.5.

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.

Fredstida krissituationer

Länsstyrelsen föreslår att förordningen kompletteras med ett tillägg enligt följande för att stämma överens med det tillägg som föreslås i beredskapsförordningen 9 § (avsnitt 1.3) ovan: ”Civilområdeschefen får begära in sådan information från sektorsansvariga myndigheter som behövs för samlade lägesbilder på regional nivå.” Se även 1.3.

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. Länsstyrelserna bedömer samtidigt att det finns en rimlighet i att använda de samlade resurser som länsstyrelserna inom ett civilområde har 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.

Länsstyrelserna bedömer därför att varje länsstyrelse formellt ska kunna ta över ansvaret, men att förmågan ska skapas gemensamt inom civilområdet.

Civilområdeschefen bör ansvara för att sådan planering kommer till stånd.

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. Inom varje civilområde ska sådan förmåga åstadkommas genom att de ingående länsstyrelserna samarbetar och planerar övertagande av kommunal räddningstjänst gemensamt.

Civilområdeschefen bör bidra till att det sker en gemensam planering.

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. Se även kapitel 12.4.2

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. Det är särskilt positivt att ansvaret att samverka och bidra till arbetet är tydligt uttalat, exempelvis genom §4, 7 p där det uttrycks att länsstyrelsen ska samverka och medverka till det gemensamma arbetet, som leds av den länsstyrelse som är civilområdeschef, inom civilområdet.

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. Det gäller också att skapa tillit, nyfikenhet och relationer mellan aktörer såväl vertikalt som horisontellt. Det utpekade ansvaret för samverkan med civilområdescheferna utgör en mycket viktig beståndsdel, som kommer att kräva insatser från såväl sektorsmyndigheterna som för civilområdescheferna. 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.

Länsstyrelsen 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. På sidan 220 anges exempelvis att "Kommunernas och regionernas medverkan i beredskapsarbetet är t.ex. helt avgörande för att samhällsviktig verksamhet och funktioner inom hälsa, vård och omsorg, dricksvattenförsörjning och avlopp ska fungera". Länsstyrelsen menar att det finns fortsatt behov av att tydliggöra krav och förväntningar på kommuner och regioner i den fortsatta beredningen. I detta arbete utgör länsstyrelsernas 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. Se även 1.3.

7.11 Beredskapssektorerna ska samverka med varandra

Länsstyrelsen 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, länsstyrelserna och civilområdescheferna både inför och under en samhällsstörning. Se även avsnitt 1.3.

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

Länsstyrelsen 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

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

8.3 Samhällsviktig verksamhet definieras

Länsstyrelsen 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.

8.5.6 Rapporteringen vid händelser ska omfatta fredstida krissituationer och höjd beredskap

Länsstyrelsen menar att sektorsansvariga myndigheter bör rapportera lägesbilder även till civilområdeschefen. Se vidare avsnitt 1.3.

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. Se även avsnitt 1.3 och 7.11.

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

10.1 Civilområden inrättas

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag. Det är positivt att utredningens förslag utgår från en struktur för hantering av samhällsstörningar i hela hotskalan.

Utredningen har tagit intryck av hur länsstyrelserna hanterat covid-19 genom det gemensamma samordningskansliet. Det är positivt att det formaliseras en struktur för effektivt resursutnyttjande, där sex civilområden som alla har förmåga att i fredstid samverka och samordna vid stora samhällsstörningar tillsammans med berörda länsstyrelser skapar robusthet och redundans för den svenska krisberedskapen. Länsstyrelsen uppfattar att den nya strukturen syftar bland annat till att underlätta andra myndigheters kontakter med länsstyrelserna, även om viss samverkan och planering kommer att behöva ske direkt med länsstyrelserna. Den övergripande strategiska planeringen bedöms kunna ske mer effektivt genom civilområdena. Genom civilområdena bibehålls de lokala och regionala kontaktytorna och ökar möjligheterna till samverkan mellan län.

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 krisanterande 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. På sidan 348, sista stycket, ges konkreta exempel på vikten av att kommunerna går i takt med övrig planering. Se även 1.3.

Det framgår av den föreslagna förordningens *femte paragraf* att civilområdescheferna ska ha ett geografiskt områdesansvar ifråga om civilt försvar för sitt civilområde. Länsstyrelserna ska dock behålla sitt geografiska områdesansvar för länet, både vad gäller civilt försvar och för fredstida kriser. Lokalt, regionalt och nationellt områdesansvar överlappar redan. Förslaget innebär dock att områdesansvaren kommer att överlappa även inom den regionala nivån vad gäller civilt försvar. Frågor om geografiskt områdesansvar är redan i dagsläget komplicerade och överlappande ansvar inom en och samma nivå riskerar att medföra ökad otydlighet. Detta bör särskilt belysas i fortsatt utredning.

Förslaget innebär också att den ofta svåra gränsdragningen mellan fredstida krisberedskap och försvarsberedskap blir allt viktigare, eftersom aktörerna i dessa lägen kan behöva samråda med olika myndigheter. Vidare kan det uppstå oklarheter om när länsstyrelsen behöver informera civilområdeschefen om arbetet inom den fredstida krisberedskapen, eftersom detta arbete ofta utgör grunden även för det civila försvaret.

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

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens resonemang kring att länsstyrelserna och civilområdescheferna tillsammans måste utarbeta ett fungerande system för samverkan. Att civilområdescheferna får ansvar både i kris och höjd beredskap ger ökade förutsättningar för att detta ska fungera. En löpande samverkan inom civilområdena och ett ömsesidigt behov kan skapa förutsättningar för ett effektivt arbete. Det är viktigt att länsstyrelserna gemensamt kan ta ansvar för att säkerställa både en sammanhållen planering och hantering så att inte enskilda länsstyrelser tappar initiativkraft. Syftet med den nya strukturen är att stärka helheten och då är det viktigt att det finns en gemensam förmåga.

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. Se även 1.5.

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. Se även 1.20.

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. Se även 1.24.

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 Försvarsmakten 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 Försvarsmaktens 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 Försvarsmakten 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. Se även 1.1.

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. Se även 14.4.2.

14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Se 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. Kontinuitetshantering 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. Se även 14.3.2.

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 civilområdeschefers 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. Se även 1.1.

14.8 Statlig ersättning till kommuner och regioner

Se även avsnitt 14.4.2.

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, lägesbildsrapportering 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.

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 totalförvarsplaneringen 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 totalförvarsutveckling.

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 totalförvarsaktör 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 Per Bill med avdelningschef Lise Ekenberg som föredragande. Länsråd Veronica Lauritzsen har medverkat i ärendet.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.