Fastighets- och servicenämnden
Serviceförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE FSN 2021-0157

Fastighets- och
servicenämnden

Yttrande över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:x)

Ärendebeskrivning

Fastighets- och servicenämnden har beretts möjlighet att senast den 28 april 2021 yttra sig över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:x), RS 2021-0247.

Beslutsunderlag

Förvaltningarnas tjänsteutlåtande den 9 april 2021
Sammanfattning av Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:x)

Förslag till beslut

Fastighets- och servicenämnden beslutar följande.

1. Förvaltningarnas tjänsteutlåtande utgör fastighets- och servicenämndens yttrande över remiss RS 2021-0247.

Fastighets- och servicenämndens förslag och motivering

Bakgrund

Fastighets- och servicenämnden har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2201:x).

Betänkandet har sin utgångspunkt i dagens globala säkerhetsläge som åter präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. I betänkandet konstateras att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats. Planeringen för totalförsvaret har därför sedan det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015 återupptagits och i Riksdagens beslut om inriktningen för totalförsvaret åren 2021–2025 betonas vikten av att arbetet med att stärka det civila försvaret vidareutvecklas.

En viktig del av att stärka det civila försvaret är att skapa tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att åstadkomma samordning

såväl inom det civila försvaret som mellan det civila och det militära försvaret.

I regeringens direktiv till utredningen gavs uppdraget att lämna förslag på en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Denna struktur ska också stärka samhällets krisberedskap. Enligt direktiven ska utredningen utgå från Försvarsberedningens rapport Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66), där en rad brister i dagens struktur lyfts fram.

Förutom Försvarsberedningen har ytterligare en utgångspunkt i utredningsarbetet varit att det civila försvaret så långt möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. Ett trovärdigt totalförsvar som är integrerat med den fredstida krisberedskapen är en viktig faktor som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.

I utredningens direktiv betonas vidare att utredningen inte får lämna förslag som innebär ändring av grundlagen. Utgångspunkten har således varit den svenska förvaltningsmodellen, med kommunalt självstyre och fristående myndigheter. Regeringen understryker också i direktiven vikten av att den så kallade ansvarsprincipen fortsatt ska gälla inom civilt försvar. Ansvarsprincipen innebär att strukturer och ansvarsförhållanden som gäller i fred så långt möjligt ska upprätthållas vid kris och under höjd beredskap och då ytterst krig. Det som är väl inarbetat i vardagen har de bästa förutsättningarna att också fungera under ansträngda förhållanden.

I korthet föreslår utredningen:

- Dagens samverkansområden avvecklas och ersätts av tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden. I dessa ingår myndigheter med ansvar för verksamheter och funktioner som är särskilt viktiga att upprätthålla under kris, höjd beredskap och ytterst i krig.
- Landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Civilområdena ska följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårds-regionerna). Stockholms län föreslås tillhöra Östra civilområdet (tillsammans med Gotlands län). För att skapa ökade förutsättningar för regional samordning mellan det civila och det militära försvaret föreslås också att Försvarsmakten anpassar sin regionala organisation så att militärregionerna sammanfaller med civilområdena och att två nya militärområden och regionstaber därmed inrättas.

- Nya uppgifter föreslås för Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) samt förtydliganden av MSB:s roll och fördelningen av ansvar och uppgifter inom civilt försvar och krisberedskap.
- En ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, föreslås ersätta den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- Ny struktur för statliga myndigheter. Utredningen understryker vikten av sektorernas samverkan med andra aktörer mot bakgrund av att mycket av den konkreta verksamheten bedrivs av såväl kommuner och regioner som statliga bolag och privata företag. Sektorerna måste därför utveckla en strukturerad samverkan, knyta till sig andra aktörer med verksamhet inom sektorn och verka för samordning inom hela samhällssektorn.

Överväganden

Utredningen analyserar och föreslår en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Remissen handlar också till största del om den strukturen och hur den påverkar olika aktörer och aktuell lagstiftning.

De generella krav som kommer att ställas på Sveriges regioner finns främst i följande författningsförslag:

- Förslag till lag om kommuners och regioners beredskap
- Förslag till förordning om kommuners och regioners beredskap

Förslagen, som refereras till i stora delar av materialet, innehåller generella strukturbeskrivningar där målgruppen är den regionala nivån. På förvaltningsnivå finns ett behov att följa innehållet i förslagen men skrivningarna i betänkandet är alltså inte direkt riktade mot nämnden.

Fastighetsförvaltningen har tidigare medverkat i regionledningskontorets remissvar avseende Remiss Hälso- och sjukvård i det civila försvaret - underlag till försvarspolitisk inriktning (SOU 202023). Förvaltningen har inget ytterliga att tillägga.

Även om fastighets- och servicenämnden inte är en utpekad målgrupp för betänkandets innehåll konstaterar nämnden att den kommer att stötta regionen i att uppfylla de krav som ställs utifrån förändrade lagar och förordningar.

Förvaltningen föreslår att nämnden beslutar att förvaltningschefernas tjänsteutlåtande utgör fastighets- och servicenämndens yttrande över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:x).

Stefan Schildt
Förvaltningschef
Serviceförvaltningen

Anette Henriksson
Förvaltningschef
fastighetsförvaltningen

Beslutsexpediering:
Akt
Registrator regionledningskontoret

Sammanfattning

Fram till kalla krigets slut bedrevs i Sverige ett omfattande arbete inom ramen för det civila försvaret. Som en konsekvens av det förbättrade säkerhetspolitiska läget i slutet av 1980-talet började det civila försvaret under 1990-talet att avvecklas liksom stora delar av planeringen för höjd beredskap och då ytterst krig. Resurser som tidigare lagts på det nationella försvaret omdirigerades till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och till att stärka förmågan att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

I dag präglas det globala säkerhetsläget åter av instabilitet och oförutsägbarhet och det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats. Planeringen för totalförsvaret har därför sedan det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015 återupptagits och i Riksdagens beslut om inriktningen för totalförsvaret åren 2021–2025 betonas vikten av att arbetet med att stärka det civila försvaret vidareutvecklas.

En viktig del av att stärka det civila försvaret är att skapa tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att åstadkomma samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det civila och det militära försvaret. Detta betonades av Försvarsberedningen i rapporten Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66). I regeringens direktiv till utredningen gavs så uppdraget att lämna förslag på en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Denna struktur ska också stärka samhällets krisberedskap.

Enligt direktiven ska utredningen utgå från Försvarsberedningens rapport Motståndskraft där en rad brister i dagens struktur lyfts fram: De nuvarande samverkansområdena är alltför breda och omfattar så diversifierade verksamheter att det är svårt att hitta en gemensam bas för arbetet. Ingen myndighet har ett

utpekat ansvar för att hålla samman planeringen, utan ansvaret delas av myndigheterna. Till det kan läggas svårigheten att åstadkomma en effektiv samordning på den regionala nivån då statliga myndigheter med en regional organisation har olika geografiska indelningar. Försvarsberedningen pekar särskilt på det faktum att Försvarsmakten har fyra militärregioner medan länsstyrelserna, som är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom respektive län, är 21 till antalet.

Utredningens utgångspunkter

Förutom Försvarsberedningen har ytterligare en utgångspunkt i utredningsarbetet varit att det civila försvaret så långt möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. Ett trovärdigt totalförsvar som är integrerat med den fredstida krisberedskapen är en viktig faktor som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.

I utredningens direktiv betonas vidare att utredningen inte får lämna förslag som innebär ändring av grundlagen. Utgångspunkten har således varit den svenska förvaltningsmodellen, med kommunalt självstyre och fristående myndigheter. Regeringen understryker också i direktiven vikten av att den så kallade ansvarsprincipen fortsatt ska gälla inom civilt försvar. Ansvarsprincipen innebär att strukturer och ansvarsförhållanden som gäller i fred så långt möjligt ska upprätthållas vid kris och under höjd beredskap och då ytterst krig. Det som är väl inarbetat i vardagen har de bästa förutsättningarna att också fungera under ansträngda förhållanden.

Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp, inklusive krigshandlingar på svenskt territorium. Enligt utredningens mening behövs därutöver en ökad förmåga och planering för att kunna hantera den breddade hotbilden från främmande makt. Säkerhetspolisen har konstaterat att hoten mot Sverige är mer omfattande än på flera år. Andra stater agerar i en gråzon mellan fred och väpnad konflikt och denna typ av säkerhetshotande verksamhet måste kunna hanteras av samhällets fredstids beredskap. En utgångspunkt för att skapa en struktur för

ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar har därmed även varit att beakta de krav som kan föranledas av en breddad hotbild.

Utredningens förslag i korthet

Utredningen föreslår att samverkansområdena avvecklas och ersätts av tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden. I dessa ingår myndigheter med ansvar för verksamheter och funktioner som är särskilt viktiga att upprätthålla under kris, höjd beredskap och ytterst i krig. En myndighet i varje beredskapssektor föreslås få ett mandat att inrikta och samordna arbetet inom sektorn, en sektorsansvarig myndighet.

Vidare föreslås att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Dessa ska ledas av en civilområdesansvarig länsstyrelse benämnd civilområdeschef. Civilområdena ska följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna). För att skapa ökade förutsättningar för regional samordning mellan det civila och det militära försvaret föreslås också att Försvarsmakten anpassar sin regionala organisation så att militärregionerna sammanfaller med civilområdena och att två nya militärområden och regionstaber därmed inrättas.

Vidare föreslår utredningen nya uppgifter för Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) samt förtydliganden av MSB:s roll och fördelningen av ansvar och uppgifter inom civilt försvar och krisberedskap.

En ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, föreslås ersätta den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

En ny struktur för statliga myndigheter

Utredningens definition av begreppet samhällsviktig verksamhet är att med detta avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Med stöd av definitionen har utredningen identifierat vilka

statliga myndigheter som ansvarar för samhällsviktig verksamhet och därefter klustrat myndigheter med ansvar inom samma samhällssektor. Utredningen föreslår att tio sådana beredskapssektorer inrättas med var sin sektorsansvarig myndighet:

- **Ekonomisk säkerhet** (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter) med *Försäkringskassan* som sektorsansvarig myndighet.
- **Elektroniska kommunikationer och post** (Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Trafikverket, Svenska kraftnät) med *Post- och telestyrelsen* som sektorsansvarig myndighet.
- **Energiförsörjning** (Statens energimyndighet, Svenska kraftnät, Energimarknadsinspektionen) med *Energimyndigheten* som sektorsansvarig myndighet.
- **Finansiella tjänster** (Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och där Riksbanken ingår som adjungerad) med *Finansinspektionen* som sektorsansvarig myndighet.
- **Försörjning av grunddata** (Skatteverket, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning, Bolagsverket, Försäkringskassan) med *Skatteverket* som sektorsansvarig myndighet.
- **Hälsa, vård och omsorg** (Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, E-hälsomyndigheten) med *Socialstyrelsen* som sektorsansvarig myndighet.
- **Livsmedelsförsörjning och dricksvatten** (Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket) med *Livsmedelsverket* som sektorsansvarig myndighet.
- **Ordning och säkerhet** (Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Kriminalvården) med *Polismyndigheten* som sektorsansvarig myndighet.
- **Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen** (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, SMHI,

strålsäkerhetsmyndigheten, Länsstyrelsen) med *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* som sektorsansvarig myndighet.

- **Transporter** (Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket) med *Trafikverket* som sektorsansvarig myndighet.

Med en indelning av statliga myndigheter i sektorer skapas en organisatorisk plattform för såväl planering som operativ hantering av fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Arbetet i respektive beredskapssektor ska skapa förutsättningar för att kunna upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten under svåra påfrestningar och därigenom stärka samhällets säkerhet. Det gemensamma arbetet i sektorerna ska bidra till ökad försvarseffekt i händelse av ett väpnat angrepp och en god förmåga att hantera fredstida kriser.

Myndigheterna inom beredskapssektorerna ska arbeta tillsammans. Samtidigt betonar utredningen vikten av samverkan mellan sektorerna. Sektorerna är ömsesidigt beroende av varandra. I princip samtliga viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av el, vatten och elektroniska kommunikationer. På samma sätt är de flesta beroende av transporter och fungerande betalningssystem. Grundläggande är att såväl livsmedelsförsörjningen som ordning och säkerhet fungerar. Sektorerna ska således inte ses som isolerade enheter utan som delar av ett samlat system där samverkan är nödvändig för att kunna bidra till den samlade förmågan.

Vidare understryks vikten av sektorernas samverkan med andra aktörer. Sektorerna utgörs av statliga myndigheter. Samtidigt bedrivs mycket av den konkreta verksamheten av såväl kommuner och regioner som statliga bolag och privata företag. Sektorerna måste därför utveckla en strukturerad samverkan, knyta till sig andra aktörer med verksamhet inom sektorn och verka för samordning inom hela samhällssektorn.

Utöver de tio föreslagna sektorerna med sektorsansvariga myndigheter har utredningen identifierat fyra särskilda beredskapsområden som ska ses som en del av beredskapssystemet. Verksamheterna är av en sådan karaktär att de inte kan utgöra beredskapssektorer med en sektorsansvarig myndighet. Några av dessa områden omfattar enbart en myndighet och i några av verksamheterna ingår myndigheter utanför det civila försvaret,

såsom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt (FRA). Samtidigt fyller dessa verksamheter en viktig funktion i beredskapssystemet som helhet:

- Cybersäkerhet (ett samarbete mellan Säkerhetspolisen, MSB, Försvarsmakten och FRA)
- Psykologiskt försvar (ny planerad myndighet för psykologiskt försvar)
- Skola och förskola (Skolverket)
- Migration (Migrationsverket).

En ansvarstrappa

En ny förordning, beredskapsförordningen, ersätter förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Därmed finns bestämmelserna om statliga myndigheters ansvar och uppgifter för krisberedskap, inför och under höjd beredskap samlade i en förordning, med komplettering i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap när det gäller länsstyrelserna. Förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap renodlas och bör, enligt utredningens förslag, enbart innehålla bestämmelser om hur höjd beredskap tillkännages och åtgärder under höjd beredskap samt bestämmelser om säkra kryptografiska funktioner.

Den nya beredskapsförordningen ska på samma sätt som den nu gällande krisberedskapsförordningen gälla för samtliga statliga myndigheter under regeringen med undantag för Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. Det ansvar som statliga myndigheter har, från förberedelse för kris till åtgärder vid höjd beredskap, kan beskrivas som en trappa.

På första trappsteget finns bestämmelser som gäller samtliga statliga myndigheter – oavsett vilken verksamhet som bedrivs. Alla statliga myndigheter ska identifiera samhällsviktig verksamhet och ansvara för att upprätthålla kontinuitet i den verksamheten. Varje myndighet ska vidare analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota eller skada verksamheten.

Detta ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys vartannat år som också ska redovisa vilka åtgärder som krävs för att minska sårbarheten. Vidare finns bestämmelser om rapportering av it-incidenter samt planering inför och vid höjd beredskap.

På andra trappsteget finns bestämmelser som gäller myndigheter med ansvar för verksamheter som är viktiga att upprätthålla vid kris, under höjd beredskap och ytterst i krig. Utredningen föreslår att dessa myndigheter, som i dag benämns bevakningsansvariga myndigheter, ska benämnas beredskapsmyndigheter. Samtliga myndigheter som i dag är bevakningsansvariga myndigheter föreslås bli beredskapsmyndigheter. Därutöver föreslår utredningen att också Energimarknadsinspektionen, Statens servicecenter, Arbetsförmedlingen, Åklagarmyndigheten, Myndigheter för digital förvaltning (DIGG), Bolagsverket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, SMHI, Kriminalvården och Skolverket blir beredskapsmyndigheter.

Samtliga dessa föreslagna beredskapsmyndigheter ingår i den struktur med sektorer och särskilda beredskapsområden som föreslås. Dessa har, förutom det grundansvar som alla myndigheter har, ansvar att planera, öva och utbilda personal för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Beredskapsmyndigheterna ska också, utifrån risk- och sårbarhetsanalysen, göra en bedömning av vilka åtgärder och investeringar som krävs för att säkerställa den samhällsviktiga verksamheten. Vidare ska beredskapsmyndigheterna bidra till att övriga myndigheter, kommuner, regioner, näringsidkare och organisationer med verksamhet inom verksamhetsområdet har god förmåga att hantera såväl krissituationer som ett läge med höjd beredskap.

På tredje trappsteget återfinns de sektorsansvariga myndigheternas ansvar och uppgifter. Dessa myndigheter ska vara ”motorn” inom beredskapssektorn; hålla ihop planeringen för höjd beredskap likväl som för fredstida kriser som kan drabba sektorn. I detta ingår också att sammanställa och lämna förslag på åtgärder och investeringar som behövs för att öka förmågan att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn. Den sektorsansvariga myndigheten ska vidare se till att det byggs upp en kapacitet inom sektorn för att operativt kunna hantera såväl krissituationer som höjd beredskap. Myndigheten ansvarar vidare för att samverkan sker mellan sektorn och t.ex. Försvarsmakten, MSB, andra

sektorsansvariga myndigheter, civilområdescheferna och näringslivet. Den sektorsansvariga myndigheten får således en inriktande och ledande roll inom beredskapssektorn och föreslås under höjd beredskap få föreskriftsrätt i förhållande till andra myndigheter inom sektorn vad gäller prioriteringar och omfördelning av resurser.

Sex civilområden

Under planering och förberedelse inför höjd beredskap och ytterst i krig har Försvarsmaktens militärregioner ett stort behov av att samordna det militära försvaret med civila aktörer regionalt. Behovet av att koordinera det militära och civila försvaret blir än större vid ett väpnat angrepp mot Sverige eller delar av Sverige. En omständighet som försvårar en effektiv samordning både inom det civila försvaret och mellan det civila och militära försvaret på regional nivå är att flertalet statliga myndigheter antingen saknar en regional organisation eller, om en sådan finns, att indelningen inte följer vare sig militärregionernas eller länens indelning. Länsstyrelserna är numera de enda statliga myndigheter som har länet som indelningsgrund.

Som inledningsvis nämnts är ytterligare en försvårade omständighet att länsstyrelserna är 21 till antalet medan antalet militärregioner uppgår till fyra. Det innebär att varje militärregion behöver samverka och samordna sin verksamhet med flera länsstyrelser parallellt, vilket är ineffektivt vid planering och förberedelser och kan utgöra ett betydande hinder vid koordinering under en väpnad konflikt. Även om enbart delar av Sverige blir angripet kommer med stor sannolikhet fler än ett av de 21 länen att beröras. Också när det gäller försörjningsfrågor, t.ex. avseende livsmedel, transporter samt bränsle och drivmedel, är många län för små geografiskt för att effektivt kunna planera för hur försörjningen ska upprätthållas under höjd beredskap. Flöden och noder har ofta en nationell, eller åtminstone länsöverskridande, funktion. En oljedepå, ett livsmedelslager, en flygplats eller hamn försörjer och tillhandahåller i de flesta fall tjänster för större regionala områden än län.

Utredningen föreslår att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Civilområdena föreslås följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna) med undantag för Halland. I samverkansregionerna är Halland delat. Utredningen bedömer att länen bör hållas samman. Följande civilområden föreslås därmed inrättas:

- Norra civilområdet (Jämtlands län, Norrbottens län, Västerbottens län, Västernorrlands län)
- Mellersta civilområdet (Dalarnas län, Gävleborgs län, Uppsala län, Södermanlands län, Västmanlands län, Örebro län, Värmlands län)
- Östra civilområdet (Stockholms län, Gotlands län)
- Sydöstra civilområdet (Östergötlands län, Jönköpings län, Kalmar län)
- Västra civilområdet (Västra Götalands län, Hallands län)
- Södra civilområdet (Skåne län, Kronobergs län, Blekinge län).

Med en indelning som knyter an till regionernas indelning för den högspecialiserade vården skapas förutsättningar för en samverkan i sjukvårdsfrågor på en högre regional nivå. Avgörande för en effektiv planering och koordinering vid höjd beredskap är att civilområdena sammanfaller med militärregionernas indelning. Det betyder att Försvarsmaktens regionala indelning kommer att behöva förändras och att två nya militärregioner och regionstaber måste inrättas.

En högre regional ledning – civilområdeschef

I varje civilområde ska en av länsstyrelserna vara civilområdesansvarig och därmed civilområdeschef. Landshövdingen i de aktuella länen leder arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli som ska ledas av en kanslichef.

Civilområdeschefen – som ska ha geografiskt områdesansvar för sitt civilområde när det gäller civilt försvar – ska ansvara för att planeringen inför höjd beredskap är samordnad inom det civila försvaret samt mellan det militära försvaret och civila aktörer inom

civilområdet. Den verksamhet som drivs under fredstid ska syfta till att totalförsvaret får en enhetlig inriktning under höjd beredskap och då ytterst krig. Det innebär att olika verksamheter behöver prioriteras så att de på ett effektivt sätt bidrar till att försvara landet vid krig eller krigsfara.

Civilområdeschefen ska, utifrån sin samverkan med sin militära motsvarighet, ge länsstyrelserna inom civilområdet planeringsförutsättningar för arbetet på länsnivå. Tillsammans med Socialstyrelsen ska civilområdeschefen ta fram planeringsförutsättningar för regionerna inom civilområdet och förbereda civila aspekter av värdlandsstöd.

Under höjd beredskap ska civilområdeschefen, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, samordna de civila aktörerna och koordinera dessa i förhållande till Försvarsmakten. Vidare kan civilområdeschefen t.ex. fatta beslut om bistånd mellan regioner och (efter hörande av Socialstyrelsen) omfördelning av sjukvårdsresurser mellan regioner inom civilområdet. Civilområdeschefen ska således under höjd beredskap ha ett mandat att inrikta och samordna. Som stöd för detta föreslås civilområdeschefen få föreskriftsrätt i förhållanden till länsstyrelserna inom civilområdet.

Civilområdeschefen föreslås vidare verka för samordning av länsstyrelserna vid fredstida krissituationer. Det innebär att civilområdeschefen kan utgöra en gemensam funktion, ett samordningskansli, för stöd till länsstyrelsernas hantering av en kris som omfattar fler än ett län. Det kan också finnas skäl att hålla samman relationerna till MSB i gemensamma utvecklingsfrågor. Utredningen föreslår också att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga ska kunna överta ansvaret för räddningstjänsten, dvs. att möjligheten för staten att vid vissa räddningsinsatser ta över kommunal räddningstjänst koncentreras till dessa länsstyrelser.

De länsstyrelser som föreslås bli civilområdesansvariga och därmed civilområdeschefer är länsstyrelsen i Norrbotten (Norra civilområdet), länsstyrelsen i Örebro län (Mellersta civilområdet), länsstyrelsen i Stockholm (Östra civilområdet), länsstyrelsen i Östergötlands län (Sydöstra civilområdet), länsstyrelsen i Västra Götalands län (Västra civilområdet) och länsstyrelsen i Skåne län (Södra civilområdet).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är en myndighet med ett brett uppdrag med ansvar för en lång rad frågor som rör skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Utredningen föreslår vissa nya uppgifter liksom förtydliganden av MSB:s roll i beredskapssystemet. Vissa förändringar sker som ett resultat av förslagen på en ny struktur.

Precis som i dag kommer MSB att ha uppgifter på i stort sett alla nivåer i det föreslagna beredskapssystemet. MSB ingår i det särskilda beredskapsområdet Cybersäkerhet och i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer. I sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen har MSB rollen som sektorsansvarig myndighet, vilket innebär att myndigheten ansvarar för inriktning och samordning av planering av verksamheten inom sektorn, liksom operativ hantering av krissituationer som berör sektorn. Som sektorsansvarig myndighet kommer MSB under höjd beredskap att få föreskriftsrätt vad gäller prioriteringar och omfördelning av resurser i förhållande till andra myndigheter inom sektorn.

Parallellt med detta har MSB i dag, och kommer enligt utredningens förslag även i fortsättningen att ha, ett ansvar på en övergripande nivå. MSB:s funktion för nationell beredskap med uppgift att dygnet runt kunna ta fram en samlad lägesbild och larma andra är central för att samhället skyndsamt ska kunna hantera kriser och mobilisera resurser. Likaså ska MSB fortsätta att utveckla och förvalta beredskapssystemet och ha förmåga att tillhandahålla stöd till den sektorsövergripande samverkan. MSB:s roll kommer delvis att förändras när de sektorsansvariga myndigheterna får ett större ansvar inom respektive sektor och civilområdescheferna får ett samordnande uppdrag gentemot länsstyrelserna inom civilområdena. MSB:s roll blir att hålla samman helheten och se till att inte viktiga frågor faller mellan stolarna.

Utöver detta föreslås MSB:s ha en övergripande roll inom följande områden:

– *Övergripande ansvar för planeringen för civilt försvar.* Utredningen tydliggör MSB:s roll att tillsammans med Försvarsmakten utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. I detta ingår att hålla ihop planeringen och precis som i dag samla ihop den sektorsvisa och områdesvisa

planeringen utifrån ett nationellt perspektiv, liksom att bevaka att nya frågor som ingen beredskapssektor har ansvar för tas om hand. Vidare ska MSB såväl sektorsvis som geografiskt områdesvis följa upp och utvärdera att vidtagna åtgärder inom området fått önskad effekt.

– *Ansvara för att sammanställa resursbehov inom civilt försvar och krisberedskap.* MSB ska enligt utredningens förslag, som ett underlag till regeringen i budgetprocessen, göra en helhetsbedömning av de resursbehov som finns inom civilt försvar och krisberedskap. Eftersom civilt försvar normalt är en liten verksamhet i förhållande till de övriga myndigheternas kärnverksamhet finns en risk att behov av olika satsningar inom civilt försvar inte värderas samlat. Om MSB tillsammans med myndigheterna inom sektorerna och civilområdescheferna tar fram ett samlat underlag kan regeringen bedöma helheten och få en uppfattning om hur olika behov ska vägas mot varandra. Denna process bör vara sammankopplad med den sammanhängande planeringen för totalförsvaret. Mot bakgrund av myndighetens olika roller i beredskapssystemet måste MSB utveckla en transparant och objektiv process för detta.

– *Stödja andra aktörer vid nationella kriser.* Utredningen tydliggör att ansvaret för den operativa hanteringen av kriser ska ligga på de myndigheter som krisen berör. Den sektorsansvariga myndigheten ansvarar för att den operativa krishanteringen samordnas inom sektorn. Det innebär att vid en pandemi så ansvarar myndigheter inom sektorn Hälsa, vård och omsorg för krishanteringen, vid en energikris är det myndigheterna inom sektorn Energiförsörjning och vid en finanskris är det sektorn Finansiella tjänster som är ansvariga. MSB:s roll är att stödja myndigheterna och detta stöd ska utgå från aktörernas behov, vilket förtydligas i MSB:s instruktion.

– *Stödja regeringen och myndigheterna vid höjd beredskap.* Vid höjd beredskap ska MSB ha förmåga att stödja regeringen och Regeringskansliet med samordningsuppgifter på central nivå. Utredningen har övervägt om MSB ska ges en mer samordnande roll under höjd beredskap med mandat att bestämma över andra myndigheters verksamhet. Det finns, som utredningen bedömer det, inte skäl för att MSB eller någon annan myndighet ska ha

denna uppgift så länge som regeringen kan fullgöra sina uppgifter och hantera händelseutvecklingen. I ett allvarligt läge kan det dock finnas ett behov av att delegera beslutsfattande och samordning till MSB. Vilket mandat MSB då skulle få i förhållande till andra myndigheter avgörs av regeringen. Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att MSB:s samordningsuppgifter under höjd beredskap i vissa delar förändras så att regeringen och Regeringskansliets behov av stöd i samordningen blir styrande för vilken roll som MSB ska ha.

– *Utökad föreskriftsrätt.* MSB får precis som i dag meddela föreskrifter som behövs för verkställigheten av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Därtill ska MSB, enligt utredningen, få meddela föreskrifter för rapportering för beredskapsmyndigheter samt kommuner och regioner för att skapa tydlighet och enhetlighet. Vidare föreslås att MSB ska få meddela föreskrifter för verkställighet av vissa krigsförberedande uppgifter som gäller beredskapsmyndigheter.

Ett centralt beredskapsråd håller ihop systemet

Utredningen föreslår att regeringen ska ge MSB i uppdrag att bilda och administrera ett centralt beredskapsråd. I beredskapsrådet bör företrädare för de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdescheferna ingå. Rådet ska ledas av MSB:s generaldirektör och Överbefälhavaren gemensamt. Även andra företrädare för myndigheter och organisationer med betydelse för totalförsvaret ska kunna adjungeras och vid behov delta i rådet.

Bakgrunden till förslaget är att utredningen bedömer att den struktur för ansvar, ledning och samordning som utredningen föreslår medför ett behov av ett samarbetsforum. I beredskapsrådet ska samarbete ske mellan de aktörer som föreslås få en inriktande och samordnande roll; de sektorsansvariga myndigheterna, civilområdescheferna, MSB och Försvarsmakten. Det centrala beredskapsrådet ska vara ett forum för information, dialog och samordning av gemensamma frågor. Med ett sådant forum skapas möjlighet att kontinuerligt stämma av pågående planering, beredskapsläget inom olika sektorer och civilområden. I rådet kan även eventuella målkonflikter som uppmärksammas i

planeringsarbetet tas upp för att se om samförstånd kan uppnås. Om inte, bör sådana frågor lyftas till regeringen för avdömning.

I rådet kan såväl samordning som utveckling av förmågor inom olika sektorer åstadkommas och blir på så sätt centralt för att hålla samman det föreslagna beredskapssystemet.

En ny lag för kommuners och regioners beredskap

Kommuner och regioner ansvarar för en stor del av den samhällsservice som finns där vi bor och för viktiga samhällsfunktioner. I kommunernas och regionernas grundläggande verksamhetsansvar ingår att hantera störningar och mindre kriser som inträffar. Det särskilda ansvar som rör beredskapen för mer allvarliga kriser har sin bakgrund i tidigare bestämmelser om kommuners och regioners uppgifter inom totalförsvaret.

Utredningen föreslår att en ny lag, lagen om kommuner och regioners beredskap, ska ersätta lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. En stor del av de nu gällande bestämmelserna överförs till den nya lagen men inordnas i en ny struktur. Syftet med den nya strukturen är att öka enhetligheten i arbetet med den fredstida krisberedskapen och det återupptagna arbetet med civilt försvar. Dessutom ersätter fredstida krissituationer begreppet extraordinär händelse, eftersom det finns brister i det nuvarande begreppet.

Flera av de nuvarande uppgifterna för kommuner och regioner förtydligas och utökas. Exempelvis gäller det arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, rapportering samt kommunernas geografiska områdesansvar.

I kommuner och regioner ska det i dag finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Utredningens förslag är att kommunstyrelsen, respektive regionstyrelsen, i första hand ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Därmed ökar enhetligheten mellan ledningen under fredstida krissituationer och ledningen under höjd beredskap då kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen leder verksamheten.

Den återupptagna planeringen för höjd beredskap innebär att kommuner och regioner åter ska vidta de förberedelser som behövs

för verksamheten under höjd beredskap. Utredningens förslag innebär att kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav och att förberedelser ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, andra kommuner och regioner. Därmed skapas enhetlighet i förhållande till de bestämmelser som gäller för statliga myndigheter.

Om rapportering i en ny struktur

För att en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar ska bli effektiv krävs en tydlighet i hur rapportering och informationsdelning mellan statliga myndigheter, kommuner och regioner ska fungera. Det handlar om rapportering av hur beredskapsförmågan ser ut (beredskapsläget), rapportering vid fredstida krissituationer samt rapportering under höjd beredskap och då ytterst krig. Hur information delas, rapporteras och aggregeras i lägesbilder för att kunna uppnå samordning och underlag för beslut är centralt både inom krisberedskap och för civilt försvar.

Med utgångspunkt i den nya struktur som utredningen föreslår handlar det om i första hand två förändringar i förhållande till nuvarande rapportering. Med införandet av en civilområdeschef kommer viss rapportering från länsstyrelsen att gå via civilområdeschefen och rapportering från regionerna ska i första hand gå till civilområdeschefen och Socialstyrelsen. För det andra innebär införandet av sektorsansvariga myndigheter att viss rapportering även ska eller kan ske till dessa från de myndigheter som ingår i beredskapssektorerna.

Utredningen föreslår också att MSB ska få meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av rapportering vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Det finns skäl att hålla samman systemet för rapportering från lokal via regional till central nivå på samma sätt som för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Erfarenheter från inträffade krissituationer, inklusive hanteringen av coronapandemin, och från övningar som rör totalförsvaret ska beaktas när sådana föreskrifter tas fram.