

DATUM
2021-06-04DIARIENR
2021/63-4ERT DATUM
2021-03-11ER BETECKNING
Ju2021/00971Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Statskontoret kommenterar i det här remissvaret utredningens förslag om en ny struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Vi håller oss på en övergripande nivå och tar exempelvis inte ställning till om den föreslagna indelningen i beredkapssektorer är den bästa och vilka myndigheter som bör ingå i dessa sektorer.

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om en ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap, en ny beredskapsförordning, att vissa länsstyrelser får en roll som civilområdeschef, nya uppgifter och en tydligare roll för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), samt en ny lag och förordning om kommuners och regioners beredskap.

När det gäller förslaget om en geografisk indelning i sex civilområden så ser vi stora fördelar med det men anser att ytterligare analys är nödvändig.

I det följande kommenterar vi förslagen och sådant som vi bedömer är viktigt att regeringen beaktar i den fortsatta beredningen.

Myndigheternas arbete med beredskap får en tydligare struktur med beredkapssektorer

Statskontoret tillstyrker förslagen om en ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap. Den föreslagna strukturen med beredkapssektorer och sektorsansvariga myndigheter inom olika samhällssektorer med samhällsviktig verksamhet innebär att organisationen och ansvarsfördelningen blir tydligare än i den nuvarande ordningen. Statskontoret bedömer även att det tydligt utpekade ansvaret för samverkan ger bra förutsättningar att stärka samverkan inom och mellan beredkapssektorerna. Det gäller också sektorsansvariga myndigheters ansvar för samverkan gentemot civilområdescheferna samt Försvarsmakten vid höjd beredskap. Det är också bra att ansvarsprincipen fortsatt ska gälla, och att kopplingen mellan krisberedskap och civilt försvar blir tydligare.

Det är viktigt att styrningen inom det civila försvaret är så enkel och tydlig som möjligt. Statskontoret anser att förslaget att komplettera de tio beredskapssektorerna med fyra särskilda beredskapsområden inte är tillräckligt genomarbetat och tydligt utformat utan behöver ses över ytterligare. Statskontoret menar att begreppet ”beredskapsområde” blir missvisande i det fall det handlar om enskilda myndigheter. Då kan exempelvis ”fristående beredskapsmyndighet” vara ett mer lämpligt begrepp. Kommittén menar att det finns risk att myndigheter utanför beredskapssektorerna skulle få en undanskymd roll i det civila försvaret, men vi ser inte att den risken minskar för att man byter begrepp. I stället behöver ansvaret för samverkan mellan beredskapssektorerna och övriga myndigheter inom det civila försvaret förtydligas.

Ny beredskapsförordning ger tydligare ansvarsförhållanden

Statskontoret tillstyrker förslaget om att en ny beredskapsförordning ska ersätta förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Statskontoret delar kommitténs bedömning att det blir tydligare, enklare och mer sammanhållet att samla bestämmelser om statliga myndigheters ansvar och uppgifter för krisberedskap och inför och under höjd beredskap i en ny förordning. Den föreslagna ansvarstrappan tydliggör på ett bra sätt vad som gäller för myndigheter med olika roller inom det civila försvaret.

Statskontoret bedömer också att det är rimligt att de sektorsansvariga myndigheterna under höjd beredskap ska få föreskriftsrätt i förhållande till andra myndigheter i beredskapssektorn vad gäller prioriteringar och omfördelning av resurser.

Indelningen i geografiska civilområden är bra men behöver analyseras ytterligare

Statskontoret anser att det finns stora fördelar med att dela in Sverige i sex geografiska områden för civil ledning och samordning, så kallade civilområden. Statskontoret delar kommitténs uppfattning att samordningen mellan det civila och militära försvaret skulle förenklas om ansvaret för det civila försvaret samlas i sex civilområden i stället för att vara utspritt på samtliga länsstyrelser. Samtidigt anser Statskontoret att förslaget behöver analyseras ytterligare innan regeringen fattar beslut i frågan.

Utredningen menar att en konsekvens av förslaget är att Försvarsmakten behöver inrätta två nya militärregioner och regionstaber för att deras regionala indelning ska sammanfalla med de föreslagna civilområdena och med samverkansregionerna. Av utredningen framgår dock inte hur realistiskt det är att Försvarsmakten kommer att upprätta två nya militärregioner som sammanfaller med de föreslagna civilområdena. Försvarsberedningen har visserligen framhållit att dagens indelning i fyra militärregioner kan behöva ses över. Men utredningen pekar på att det skulle

innebära ökade kostnader för Försvarsmakten och att myndigheten skulle få stora utmaningar att hantera när det gäller personalförsörjningen. Statskontoret anser därför att det behövs en djupare analys innan regeringen fattar beslut om den föreslagna geografiska indelningen. Utredningen uppskattar inte hur stora kostnader det skulle innebära för Försvarsmakten. Utredningen analyserar inte heller vad konsekvenserna för deras förslag blir om Försvarsmakten inte gör denna organisationsförändring, eller om det dröjer länge innan den inrättas.

Ändamålsenligt att en länsstyrelse per civilområde blir civilområdeschef

Statskontoret tillstyrker förslaget att varje civilområde ska ledas av en civilområdesansvarig länsstyrelse som ska benämnas civilområdeschef. Statskontoret bedömer att detta är en bättre lösning än att inrätta nya myndigheter för uppgiften. Det är även bra att de aktuella länsstyrelserna enligt utredningens förslag ska tillföras resurser för att upprätta beredskapskanslier. Det minskar risken för negativ påverkan på annan verksamhet inom länsstyrelserna. Att Försvarsmaktens regionala chefer i första hand kommer att samverka med civilområdeschefen borde förbättra förutsättningarna för samverkan mellan det civila och militära försvaret på regional nivå.

Statskontoret betonar att med denna konstruktion blir det viktigt att tydliggöra civilområdeschefen och beredskapskansliets roll och ansvar i förhållande till länsstyrelsernas uppgifter och ansvar. Det är även viktigt att länsstyrelserna har en tydlig organisatorisk uppdelning mellan sina olika uppgifter. Vi anser också att det är bra att civilområdeschefen ska samråda med Socialstyrelsen vid beslut om omfördelning av sjukvårdsresurser under höjd beredskap. Detta eftersom besluten påverkar andra län och regioner. Statskontoret anser även att det kan finnas anledning att se över om civilområdescheferna kan behöva ha en utökad föreskriftsrätt även under allvarliga kriser i fredstid.

Viktigt att MSB får rätt förutsättningar för sin nya roll

Statskontoret tillstyrker förslagen om att MSB får nya uppgifter och en tydligare roll inom civilt försvar och krisberedskap. Statskontoret delar kommitténs bedömning att MSB bör få ett övergripande ansvar för att hålla samman planeringen av civilt försvar. Det är också bra att, som kommittén föreslår, inrätta ett centralt beredskapsråd för förbättrad samordning och utveckling av förmågor.

Vi delar också kommitténs uppfattning att det är rimligt att regeringen behåller sitt övergripande ansvar vid höjd beredskap, att MSB ska bistå regeringen i ledningen av det civila försvaret och att regeringen vid höjd beredskap kan delegera beslutsfattande till MSB. Samtidigt ser Statskontoret att det finns några faktorer som kan försvåra för MSB att ta den rollen. För det första går det inte att förutsäga vilken roll och mandat MSB skulle få om regeringen väljer att delegera beslutsfattande till

MSB. För det andra kan MSB:s roll försvagas eftersom de sektorsansvariga myndigheterna får en starkare ställning. Detta kan bli extra problematiskt eftersom utredningen redan nu ser en risk att MSB:s beslut och initiativ inte uppfattas som legitima när MSB agerar inom områden där de saknar expertkunskap. Det behöver därför säkerställas att MSB har rätt förutsättningar och legitimitet för att med trovärdighet fatta beslut över andra myndigheter under höjd beredskap. Det är också viktigt att MSB får förutsättningar att hålla samman helheten. För detta behöver MSB få bra underlag för sina samlade lägesbilder trots att mer ansvar läggs på sektorsansvariga myndigheter och civilområdescheferna.

Mer enhetlighet mellan krisberedskap och civilt försvar med ny lag om kommuners och regioners beredskap

Statskontoret tillstyrker förslagen om att en ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, ersätter lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Vi tillstyrker även att förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ersätts med en ny förordning. Statskontoret menar att det är en fördel att enhetligheten mellan krisberedskap och civilt försvar ökar med dessa förslag.

Vi noterar också att förslagen innebär att kommuner och regioner ska lägga mer fokus på åtgärder i risk- och sårbarhetsanalyserna samt att analyserna ska breddas så att även mindre allvarliga förmågeförsämringar inkluderas. Vi vill framhålla att en analys av vad detta får för konsekvenser för kommuner och regioner saknas i utredningen. Det handlar främst om hur resurskrävande de föreslagna uppgifterna kan bli för kommunerna. Vi anser därför att det behövs en mer utförlig konsekvensanalys i denna fråga.

Utredningens konsekvensanalys behöver kompletteras

Statskontoret noterar att konsekvensanalysen är begränsad med tanke på utredningens omfattning. Vi har lyft fram några områden där det kan behövas mer utförliga konsekvensanalyser innan regeringen fattar beslut. Det gäller framför allt kostnader och andra konsekvenser av att Försvarsmakten enligt utredningens förslag behöver inrätta två nya militärregioner. Det gäller också förslagen om mer ambitiösa risk- och sårbarhetsanalyser som också ska ha större fokus på att vidta åtgärder kopplat till analysen. Dessa kostnader rör inte direkt de förslag som lämnas, men kommer ändå innebära kostnadsökningar för staten som helhet.

Statskontoret kan inte bedöma om finansieringen av förslagen är rimliga. Vi bedömer dock att det behövs mer underlag för att kunna avgöra om finansiering till beredskapskanslier och antalet tjänster som föreslås vid de civilområdesansvariga länsstyrelserna är rimliga. Detsamma gäller om det är rimligt att MSB har kvar sitt



nuvarande anslag, dvs. att deras utökade respektive minskade uppgifter inom det civila försvaret precis tar ut varandra så som kommittén beräknar.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Helena Norman och utredare Sara Berglund, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Sara Berglund