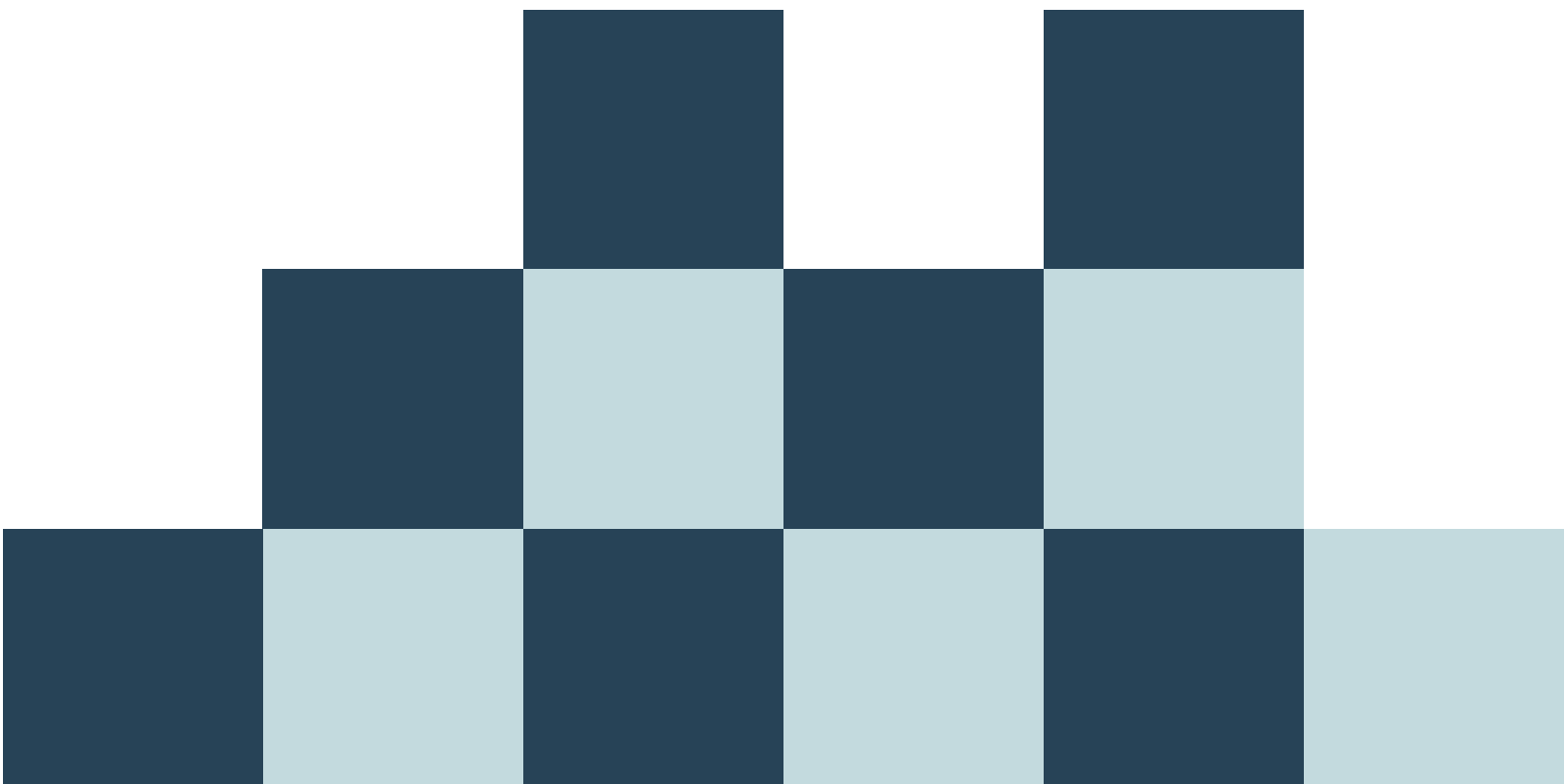




Myndigheten för
totalförsvarsanalys

Uppbyggnaden av civilområden

– Delredovisning 2 av regeringsuppdraget att utvärdera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap



Myndigheten för totalförsvarsanalys
Uppbyggnaden av civilområden –
Delredovisning 2 av regeringsuppdraget att utvärdera den nya
strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap

Diarienummer: 2024:19

Datum: 2024-11-29

Format: Endast digitalt

Rapporten finns publicerad på www.mtfa.se

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	8
1.1 Regeringens uppdrag till MTFA	8
1.2 Syfte och frågeställning	9
1.3 Metod och genomförande	10
1.4 Centrala begrepp i rapporten	11
1.5 Rapportens disposition	13
2. Strukturen och intentionerna med att inrätta civilområden	14
2.1 Strukturen i korthet	14
2.2 Antaganden bakom att införa civilområden och en högre regional nivå	16
3. Civilområdeskansliernas uppbyggnad	19
3.1 Sammanfattande iakttagelser	19
3.2 Uppbyggnaden av civilområdeskanslier har kommit olika långt och pågår fortfarande	19
3.3 Civilområdeskanslierna utgör en liten andel av länsstyrelsernas arbete med samhällsskydd och beredskap	22
4. Samverkan mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser	26
4.1 Sammanfattande iakttagelser	26
4.2 Civilområdesansvariga länsstyrelser har etablerat rutiner och planer för samverkan	27
4.3 Roll- och ansvarsfördelningen mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelserna är inte alltid tydlig	29
5. Samverkan mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och centrala myndigheter	34
5.1 Sammanfattande iakttagelser	34

5.2	Myndigheterna har byggt strukturer för samverkan mellan olika förvaltningsnivåer	34
5.3	Myndigheterna arbetar tillsammans med att tolka ansvars- och rollfördelning i förordningarna	36
6.	Samverkan med Försvarmakten	41
6.1	Sammanfattande iakttagelser	41
6.2	Samverkan mellan civilområdeskanslier och Försvarmakten sker på både nationell och högre regional nivå	41
6.3	Avvikelser i civil och militär geografisk indelning komplicerar men är inte gränssättande	45
7.	Civilområdesansvariga länsstyrelserns arbete med förordningsstyrda uppgifter	49
7.1	Sammanfattande iakttagelser	49
7.2	Civilområdesansvariga länsstyrelserns arbete med värdlandsstöd	49
7.3	Rapportering och uppgiften att sammanställa en samlad lägesbild	52
7.4	Arbetet med civilt försvar har varit prioriterat framför krisberedskapen	54
7.5	Uppgiften att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst inom civilområdet	55
8.	Slutsatser	57
8.1	Intentionerna med civilområden har hittills inte uppnåtts	57
8.1	Det finns flera hinder för implementeringen av civilområden som behöver hanteras	59
	Referenslista	63
	Bilaga 1. Intentioner och antaganden kopplat till civilområden	67
	Bilaga 2. Lista över intervjuer	73

Sammanfattning

Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap började gälla den 1 oktober 2022.¹ Syftet är att stärka samhällets förmåga att hantera fredstida krissituationer, situationer med höjd beredskap och ytterst krig. En central del i den nya strukturen är att länsstyrelserna delas in i sex civilområden, vilket tillför en högre regional förvaltningsnivå.

Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera implementeringen av den nya strukturen. I denna delredovisning har MTFA utvärderat om uppbyggnaden av de sex civilområdena görs i enlighet med intentionerna med att inrätta civilområden. Intentionerna med att införa civilområdena var i korthet att förtydliga lednings- och ansvarsförhållanden och att skapa förutsättningar för effektivare samverkan inom det civila försvaret, samt mellan det civila och det militära försvaret.

Med utgångspunkt i uppgifterna i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser har vi undersökt:

- hur myndigheterna arbetar med att bygga upp former för samverkan
- hur myndigheterna samverkar med varandra
- hur myndigheterna tolkar egna och andras roller och ansvar
- vilka hinder som finns för en effektiv resursanvändning.

Den nya strukturen befinner sig fortfarande i ett implementeringsskede. MTFA:s övergripande slutsats är att intentionerna med att inrätta civilområden hittills inte har uppnåtts.

Uppbyggnaden av civilområdena har kommit olika långt och pågår fortfarande

När den nya strukturen infördes tillkom en ny förvaltningsnivå inom civilt försvar. Sedan strukturen trädde ikraft hösten 2022 till våren 2024 har arbetet främst bestått av att bygga upp civilområdeskanslierna, att reda ut

¹ Strukturreformen består av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, förändringar i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap och i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, samt vissa justeringar i ytterligare ett antal myndigheters instruktioner.

roll- och ansvarsförhållanden gentemot länsstyrelserna samt att bygga strukturer och forum för samverkan. I viss utsträckning har även arbetet med konkret planering påbörjats parallellt med pågående uppbyggnadsarbete.

Civilområdeskanslierna bemannades i olika takt, vilket påverkade deras möjlighet att göra gemensamma tolkningar av roller och ansvar och att koordinera arbetet mellan kanslierna. Det hämmade i sin tur arbetet med att tydliggöra den högre regionala nivån och att bygga upp samverkansformer.

Efter att samtliga kanslier bemannats har arbetet med att likrikta kanslierna intensifierats och kanslierna har nu ett mer enhetligt arbetssätt. Det finns dock fortfarande skillnader i bemanning mellan civilområdeskanslierna. Det framgår även att länsstyrelserna i varierande grad stödjer kanslierna med resurser.

Otydlig ansvars- och rollfördelning tar tid att reda ut

Det har tagit tid att reda ut vilka frågor som ska hanteras av den regionala nivån (de 21 länsstyrelserna) och vilka som istället ska flyttas till den högre regionala nivån (de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna). Arbetet med att tydligt avgränsa ansvaret mellan de två nivåerna pågår fortfarande.

Ansvarsfördelningen kompliceras av att länsstyrelserna också är beredskapsmyndigheter. Det innebär att länsstyrelserna behöver samverka med de andra beredskapsmyndigheterna. Men det gör samtidigt de civilområdesansvariga länsstyrelsernas roll som länk mellan den centrala och regionala nivån mindre tydlig.

Andra frågor som tar tid att reda ut är överlappande ansvarsområden och roller i förordningarna. Det är fortfarande oklart hur de överlappande samordningsansvaren mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter ska fungera. Dessutom råder osäkerhet om sektorsansvariga myndigheter kan och ska samordna aktörer på andra nivåer än den centrala, och vad det i så fall innebär i relation till de civilområdesansvariga länsstyrelsernas geografiska områdesansvar.

I vissa avseenden är civilområdesansvariga länsstyrelser roll och mandat otydligt formulerade. Formuleringarna i förordningen ger dem ett förhållandevist vagt mandat i sitt samordnande uppdrag. Skrivningar som ”ta initiativ till att samordna” och ”ge länsstyrelserna inom civilområdet vägledning” bidrar till oklara förväntningar på deras roll. Eftersom formuleringarna i förordningarna uppfattas som vaga krävs det att myndigheterna enas om gemensamma tolkningar. Det arbetet har försvårats

ytterligare av att det saknas förordningsmotiv eller annan vägledning som förklarar syftet med förordningarna.

MTFA noterar att begreppen *civilområde*, *civilområdeskansli* och *civilområdesansvarig länsstyrelse* samt förkortningen *civo* används av både berörda myndigheter och i den politiska diskussionen på ett sätt som inte alltid tydliggör vad som avses. Kanslierna är ett stöd till och direkt underställda civilområdeschefen. MTFA:s utvärdering visar att kanslierna utför uppgifterna i förordningen. Samtidigt konstaterar MTFA att det råder oklarhet kring om civilområdesansvariga länsstyrelser ska likställas med kansliet och dess resurser, eller om det handlar om hela länsstyrelsen. Det har i sin tur betydelse för hur uppgifter tolkas och kan utföras.

Både civilområdeskanslier och militärregioner beskriver en i stort välfungerande samverkan

Införandet av civilområdesansvariga länsstyrelser innebär att militärregionernas samverkan med länsstyrelser delvis tas över av civilområdeskanslierna. De civilområdesansvariga länsstyrelserna samverkar med Försvarmakten på både regional och nationell nivå.

Både civilområdeskanslier och militärregioner beskriver en i stort välfungerande samverkan. Dock upplever militärregionerna att civilområdesansvariga länsstyrelser har ett svagt mandat att samordna övriga länsstyrelser. Flera militärregioner framhåller också att kanslierna är för små för att kunna hantera kritiska uppgifter vid höjd beredskap.

Enligt militärregionerna är länsstyrelserna fortfarande deras viktigaste samverkanspartner, dels på grund av att kanslierna befunnit sig i en uppbyggnadsfas och dels för att länsstyrelserna har mer omfattande resurser. Detta innebär dock att militärregionerna har fler att samverka med än innan reformen.

Samverkan kompliceras av att geografiska indelningar inte överensstämmer

Geografiska skillnader mellan civilområden och militärregioner försvårar samverkan i vissa avseenden. Särskilt utmanande är det för de civilområdesansvariga länsstyrelser som behöver samverka med två militärregioner, eftersom arbetssätt och planering skiljer sig åt mellan militärregionerna. Dessutom finns det andra myndigheter med en viktig roll inom totalförsvaret vars indelning inte heller överensstämmer med civilområden

och militärregioner. Alla myndigheter tycks dock hittills anpassa sig efter rådande förutsättningar.

Det finns flera hinder i implementeringen av civilområden som behöver hanteras

MTFA:s övergripande slutsats är att intentionerna med att inrätta civilområden hittills inte har uppnåtts. Några av hindren är sådana som till största delen är omvärldsberoende, och inte kopplade till den nya strukturen. Det gäller exempelvis svårigheter att dela säkerhetskänslig information, konkurrens om kompetens och en ökad arbetsbelastning på grund av totalförsvarets tillväxt.

Andra hinder är förväntade när en ny förvaltningsnivå införs. Vi bedömer att den typen av hinder är övergående – även om de inledningsvis är både tids- och resurskrävande. Det handlar framför allt om att hitta nya sätt att samverka på och att reda ut roll- och ansvarsfördelning.

Slutligen finns hinder som MTFA bedömer beror på hur strukturen är utformad och som är svårare att lösa. Dessa hinder omfattar bland annat formuleringen av mandat, rollfördelning och att den regionala indelningen inte överensstämmer geografiskt mellan civilområden och militärregioner.

Mot bakgrund av ovanstående vill MTFA uppmärksamma och rekommendera följande:

Mandatet för civilområdesansvariga länsstyrelser behöver bli tydligare

Av vår utvärdering framgår att mandatet för de civilområdesansvariga länsstyrelserna uppfattas som både vagt och svagt. MTFA anser att otydligheten kopplat till mandatet utgör ett hinder för myndigheternas arbete. MTFA anser därför att regeringen bör se över hur mandatet för de civilområdesansvariga länsstyrelserna kan förtydligas för att skapa bättre förutsättningar för tydligare lednings- och ansvarsförhållanden. I denna översyn bör regeringen förhålla sig till om ett tydligare mandat är tillräckligt eller om mandatet även behöver stärkas.

Arbetet med roll- och ansvarsfördelning behöver fortsätta

Resultatet i denna delredovisning tyder på att myndigheterna behöver fortsätta det gemensamma arbetet med rollfördelningen. MTFA noterar också att det finns en rad förhållanden som påverkar rollen för de civilområdesansvariga länsstyrelserna. En kvarstående fråga som vi särskilt

uppmärksammat är hur det överlappande samordningsansvaren mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter ska fungera. En annan fråga är ansvarsfördelningen mellan de 21 länsstyrelserna och de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna och det pågående arbetet med att sortera frågor mellan de två nivåerna. Vidare bedömer MTFA att det behöver tydliggöras vilken typ av uppgifter ett kansli kan utföra med den bemanning som finns. Det har i sammanhanget betydelse om civilområdesansvarig länsstyrelse ska likställas med kansliet, eller hela länsstyrelsen. Frågan om kansliernas kapacitet bör sättas i relation till vilken roll civilområdeskanslierna ska ha. Vi har för avsikt att följa myndigheternas arbete med dessa frågor inom ramen för pågående regeringsuppdrag².

Konsekvenserna av skilda geografiska indelningar behöver följas

Ett hinder som försvårar samverkan är skillnaden i de regionala indelningarna mellan civilområden, Forsvarsmakten och andra myndigheter. I nuläget anser myndigheterna att skillnaderna är hanterbara. Både civilområdeskanslier och militärregioner har dock påpekat att allt eftersom planeringen blir mer konkret och arbetsbelastningen ökar så kan det bli svårt att svara upp mot flera aktörer samtidigt. MTFA bedömer att de negativa konsekvenserna av skilda geografiska indelningar kan öka vid höjd beredskap. MTFA anser därför att regeringen bör följa konsekvenserna av att indelningarna skiljer sig åt och uppmärksamma om problemen förstärks när reformen är implementerad fullt ut. Därtill kan andra krav uppkomma när Sverige är fullt integrerat i Natos försvarsplanering.

² Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 november 2025.

1. Inledning

Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap trädde i kraft den 1 oktober 2022.³ Syftet är att stärka samhällets förmåga att hantera fredstida krissituationer, situationer med höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen har gett Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) i uppdrag att under tre år följa upp och utvärdera myndigheternas implementering av den nya strukturen.

En av de grundläggande byggstenarna i den nya strukturen är en geografisk indelning av länsstyrelserna i sex civilområden. Med civilområdena tillförs också en högre regional förvaltningsnivå. I denna rapport, som utgör den andra delredovisningen av regeringsuppdraget, följer MTFA upp och utvärderar implementeringen av civilområdena.

1.1 Regeringens uppdrag till MTFA

Regeringen har gett följande uppdrag till MTFA:

Myndigheten för totalförsvarsanalys ska följa upp och utvärdera myndigheternas implementering av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap och myndigheternas förutsättningar för detta. Myndigheten ska i arbetet utgå från de mål som riksdagen har beslutat för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret. Uppföljning och utvärdering ska fokusera på myndigheternas samordning och uppbyggnad av arbetet enligt den nya strukturen inom det civila försvaret samt hur strukturen bidrar till en effektiv resursanvändning för att nå de uppsatta målen.⁴

I delredovisning 1 av regeringsuppdraget kartlade MTFA författningsmässiga och ekonomiska förutsättningar för myndigheternas arbete med den nya strukturen. Vidare gjorde vi en översiktlig analys av

³ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap; förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser; förordningen om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Se även Justitiedepartementet, Ärendeförteckning I, ärende 18, regeringssammanträde 2022-05-19; dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*; regeringens presskonferens 2022-05-18.

⁴ Regeringsbeslut Fö2022/01177, Fö2022/01610 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för totalförsvarsanalys*. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 november 2025.

syftet med att införa reformen.⁵ I delredovisning 2 fördjupar vi analysen av vilka problem och intentioner som ligger till grund för att införa civilområden, se vidare kapitel 2 och bilaga 1. I kommande redovisningar av regeringsuppdraget ska MTFA fokusera på implementeringen av beredskapssektorer, MSB:s roll i strukturen samt på en övergripande analys av implementeringen av den nya strukturen.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med delredovisning 2 är att följa upp och utvärdera myndigheternas arbete med att implementera civilområden. Den övergripande frågan är om uppbyggnaden av de sex civilområdena görs i enlighet med intentionerna med att inrätta civilområden.

Med utgångspunkt i uppgifterna i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser undersöker vi:

- hur myndigheterna arbetar med att bygga upp former för samverkan
- hur myndigheterna samverkar med varandra
- hur myndigheterna tolkar egna och andras roller och ansvar
- vilka hinder som finns för en effektiv resursanvändning.

1.2.1 Avgränsningar och tolkning av uppdraget

Utvärderingen ska enligt uppdraget utgå från riksdagens mål för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret.⁶ Uppdraget ska vidare fokusera på myndigheternas samordning och uppbyggnad av arbetet enligt den nya strukturen inom det civila försvaret samt på hur strukturen bidrar till en effektiv resursanvändning för att nå de uppsatta målen.

MTFA har valt att utvärdera implementeringen av strukturen i förhållande till de intentioner och antaganden som låg till grund för reformen. Dessa intentioner, och syftet med strukturen, är i sin tur kopplade till riksdagens mål, och utvärderingen har därmed en övergripande utgångspunkt i dessa mål.

Enligt regeringsuppdraget ska utvärderingen fokusera på myndigheternas samordning och uppbyggnad. För att förstå detta har MTFA undersökt hur

⁵ Myndigheten för totalförvarsanalys, *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och sambällets krisberedskap*, Delredovisning 1, 2023.

⁶ Prop. 2020/21:30, s.125, bet. 2020/21: FöU4, rskr. 2020/21:133–136.

olika aktörer tolkar egna och andras roller och ansvar, samt begrepp och gränsdragningar i de förordningar som utgör den nya strukturen.

Vidare ska utvärderingen fokusera på hur strukturen bidrar till en effektiv resursanvändning för att nå de uppsatta målen. MTFA har därför fokuserat på vilka hinder som finns för en effektiv resursanvändning vid implementeringen av civilområden.

Slutligen ska det civila försvaret vara i fokus för utvärderingen. Vi har därför inte undersökt hur myndigheterna arbetar med krisberedskap enligt den nya strukturen. Det går dock inte att helt separera civilt försvar från krisberedskap och därför förekommer även vissa iakttagelser som berör krisberedskap i denna rapport.

Delredovisningen omfattar perioden från den 1 oktober 2022 till och med våren 2024.

1.3 Metod och genomförande

MTFA utgår från en programteoretisk ansats för att följa upp och utvärdera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap. Förenklat innebär det att vi utvärderar våra resultat mot intentionerna med reformen.

Datansamlingen har framförallt skett genom semistrukturerade kvalitativa intervjuer under i huvudsak våren 2024. Vi har intervjuat företrädare för samtliga civilområdeskanslier, 15 länsstyrelser, samtliga militärregioner och Gotlands regemente P 18 samt MSB. Urvalet av länsstyrelser är avsett att täcka såväl större som mindre länsstyrelser i olika civilområden. Fyra av dem är civilområdesansvariga länsstyrelser.

Därutöver har vi intervjuat fem polisregioner och fem av Trafikverkets regionkontor. Polismyndigheten och Trafikverket är centrala myndigheter som är viktiga samverkansparter för civilområdena. Vi har även intervjuat fem kommuner och fyra regioner, för att få ett kommunalt och regionalt perspektiv. Ungefär hälften av intervjuerna gjordes på plats och hälften digitalt. I bilaga 2 finns en fullständig förteckning över intervjuer.

Dokumentstudier av utredningar, årsredovisningar, mötesagendor, strategidokument och överenskommelser har kompletterat intervjuerna.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom MTFA:s interna rutiner och med stöd av myndighetens vetenskapliga råd. Följande har fått möjlighet att faktagranska kapitel 1–7 av ett rapportutkast: MSB, samtliga sex civilområdeskanslier, Länsstyrelsen Gotlands län, Länsstyrelsen Gävleborg,

Länsstyrelsen Kalmar län, Länsstyrelsen Jämtlands län, Länsstyrelsen Örebro län, samtliga fyra militärregioner samt Gotlands regemente P 18.

1.4 Centrala begrepp i rapporten

Nedan redogör vi för centrala begrepp som används i rapporten. Om inte annat anges är definitionerna hämtade från förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Civilområden: En indelning av de 21 länsstyrelserna i sex civilområden: Norra, Mellersta, Västra, Östra, Sydöstra och Södra.

Civilområdesansvarig länsstyrelse: För varje civilområde finns en utsedd ansvarig länsstyrelse.

Civilområdeschef: Landshövdingen är civilområdeschef vid den civilområdesansvariga länsstyrelsen.

Civilområdeskansli: Till sitt stöd har civilområdeschefen ett beredskapskansli på den civilområdesansvariga länsstyrelsen. Beredskapskanslierna är det begrepp som används i förordningen, men eftersom flera länsstyrelser redan hade beredskapskanslier valde de att istället använda namnet civilområdeskansli. Det är också den benämning som MTFÄ använder i redovisningen. Ibland använder vi också ”kansli” och avser då civilområdeskansliet.

Kanslichef för civilområdeskansli: Chef för civilområdeskansliet, direkt underställd civilområdeschefen.

LST 21-strukturen: Länsstyrelserna är 21 myndigheter med ett gemensamt uppdrag. Någon överordnad länsstyrelse finns inte och samarbetet mellan länsstyrelserna emellan regleras genom överenskommelser, fullmakter, styrdokument och genom en organisation uppbyggd runt länsrådsgrupper och nätverk, exempelvis Försvarsdirektörsnätverket.⁷ LST 21 är den beteckning vi använder när länsstyrelserna samverkar och behandlar gemensamma frågor och uppdrag.

Militärregioner (MR): Det finns fyra militärregioner i Sverige: Norra, Mellersta, Västra och Södra.⁸ Gotlands regemente P 18 är formellt ingen militärregion, men löser samma uppgifter som en militärregionsstab.

⁷ Riksrevisionen, *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna* (RiR 2019:2), 2019, s. 42.

⁸ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

Geografiskt områdesansvar: Det geografiska områdesansvaret innebär att det inom ett geografiskt område (kommun, län, civilområde och hela landet) finns en myndighet som ska verka för inriktning och samordning av åtgärder avseende krisberedskap och civilt försvar. Det handlar om att få alla berörda aktörer inom området att dra åt samma håll i det förebyggande, förberedande och hanterande arbete som sker inom det geografiska området. Ansvaret innebär inte – med undantag för regeringen – att den myndighet som har ett geografiskt områdesansvar övertar ansvar och uppgifter från andra aktörer, eller kan besluta om andra myndigheters verksamhet.⁹

Tabell 1 Sammanfattning av det geografiska områdesansvaret avseende krisberedskap och civilt försvar på olika nivåer

Nivå	Område	Myndighet	Omfattning
Lokal	Kommuners geografiska område	Kommuner	Civilt försvar och krisberedskap
Regional	Län	Länsstyrelser	Civilt försvar och krisberedskap
Högre regional	Civilområde	Civilområdesansvariga länsstyrelser	Civilt försvar ¹⁰
Nationellt	Hela Sverige	Regeringen med stöd av MSB	Civilt försvar och krisberedskap

⁹ Länsstyrelsen Uppsala län, *Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. Vägledning för utövande*, januari 2019.

¹⁰ Den civilområdesansvariga länsstyrelsen har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar inför och vid höjd beredskap, men inte inför och vid fredstida krisituationer, se 7 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Civilområdesansvariga länsstyrelser har dock uppgifter även inom krisberedskap enligt 5–6 §§ samma förordning.

1.5 Rapportens disposition

Efter detta inledande kapitel följer kapitel 2 där vi analyserar vilka intentioner som ligger till grund för att införa civilområden.

I kapitel 3 redogör vi för hur uppbyggnaden av civilområdeskanslier har genomförts.

I kapitel 4 ligger fokus på hur samverkan mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelser inom civilområdet fungerar.

I kapitel 5 fokuserar vi på samverkan mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och centrala myndigheter.

I kapitel 6 riktar vi fokus mot de civilområdesansvariga länsstyrelsernas samverkan med Försvarmakten.

I kapitel 7 redogör vi för hur civilområdesansvariga länsstyrelser arbetar med några av de förordningsstyrda uppgifterna: vårdlandsstöd, samlad lägesbild, krisberedskap och övertagande av kommunal räddningstjänst.

I kapitel 8 presenterar vi våra slutsatser.

2. Strukturreformen och intentionerna med att inrätta civilområden

I detta kapitel analyserar vi vilka intentioner och antaganden som låg till grund för att införa civilområden. De är en utgångspunkt för vår uppföljning och utvärdering av myndigheternas samordning och uppbyggnad av civilområden enligt den nya strukturen. Först i kapitlet redogör vi kort för reformen och vad införandet av civilområden innebär. Se även bilaga 1 för en mer utförlig beskrivning.

2.1 Strukturreformen i korthet

Införandet av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap är ett led i ambitionen att stärka Sveriges totalförsvar. I maj 2022 fattade regeringen beslut om nya förordningar och förordningsändringar och presenterade dessa som en strukturreform av statens organisering.¹¹

Konkret består strukturreformen av:

- förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (härefter benämnd beredskapsförordningen)
- förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser
- förändringar i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap och i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt ett antal justeringar i ytterligare ett antal myndigheters instruktioner.

I MTFA:s första delredovisning av detta regeringsuppdrag bedömde vi utifrån ovan nämnda förordningar att den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap innehåller fyra huvudsakliga delar:

- En utökning av statliga myndigheters ansvar och uppgifter inom civilt försvar och samhällets krisberedskap.
- Utpekande av vissa statliga myndigheter som beredskapsmyndigheter, indelning av huvuddelen av dessa

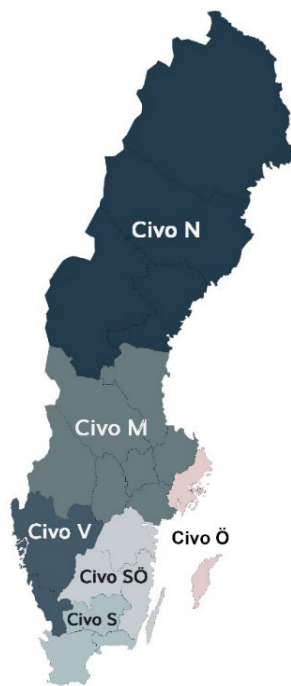
¹¹ Justitiedepartementet, Ärendeförteckning I, ärende 18, regeringsammansammanträde 2022-05-19; regeringens presskonferens, 2022-05-18.

beredskapsmyndigheter i tio olika beredskapssektorer samt utpekande av tio sektorsansvariga myndigheter.

- En geografisk indelning av länsstyrelser i sex civilområden med sex utpekade civilområdesansvariga länsstyrelser.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i rollen som sammanhållande och stödjande funktion i strukturen.¹²

2.1.1 Med civilområden införs en högre regional nivå

Civilområdena utgör en av de grundläggande delarna i den nya strukturen. I varje civilområde finns en länsstyrelse utpekad som civilområdesansvarig länsstyrelse och landshövdingen i det länet är också civilområdeschef.¹³ I och med införandet av civilområdena tillkommer en ny statlig förvaltningsnivå avseende civilt försvar kallad högre regional nivå, se Figur 1.



Civilområdena (civilområdesansvarig länsstyrelse är understruken)

Norra civilområdet (Civo N) omfattar länsstyrelserna i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Mellersta civilområdet (Civo M) omfattar länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Västmanlands, Värmlands, Örebro, Dalarnas och Gävleborgs län.

Östra civilområdet (Civo Ö) omfattar länsstyrelserna i Stockholms och Gotlands län.

Sydöstra civilområdet (Civo SÖ) omfattar länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län.

Västra civilområdet (Civo V) omfattar länsstyrelserna i Hallands och Västra Götalands län.

Södra civilområdet (Civo S) omfattar länsstyrelserna i Kronobergs, Blekinge och Skåne län.¹⁴

Figur 1 Karta över civilområdena

Den civilområdesansvariga länsstyrelsen ska ha ett beredskapskansli som stöd till civilområdeschefen. Beredskapskansliet leds av en kanslichef som är

¹² Myndigheten för totalförsvarsanalys, *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap*, Delredovisning 1.

¹³ 2 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹⁴ Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, Bilaga Förteckning över civilområdena.

direkt underställd civilområdeschefen.¹⁵ I denna rapport används fortsättningsvis benämningen civilområdeskansli, eftersom kanslierna själva benämner sig så.

Inom ett civilområde har den civilområdesansvariga länsstyrelsen ett geografiskt områdesansvar när det gäller civilt försvar inför och vid höjd beredskap, men inte inför och vid fredstida kriser.¹⁶ Det innebär alltså att civilområdesansvarig länsstyrelse har en i huvudsak sammanhållande och samordnande funktion för civilt försvar inom civilområdet. Inom de 21 länen behåller länsstyrelserna sitt geografiska områdesansvar. De har fortsatt en sammanhållande och samordnande funktion för civilt försvar och krisberedskap för kommuner, regioner och övriga aktörer i respektive län.¹⁷

2.2 Antaganden bakom att införa civilområden och en högre regional nivå

För att utvärdera implementeringen av civilområden och en högre regional nivå behöver vi förstå vilka intentioner och antaganden som legat bakom den delen av reformen. Strukturreformerna består som nämnts av två nya förordningar och en rad förordningsändringar. Det finns inga förordningsmotiv eller andra underlag som redovisar regeringens syften och överväganden med dessa. Reformerna föregicks dock av ett uppdrag till Försvarsberedningen att göra en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och dess konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Därefter följde en utredning som med utgångspunkt i Försvarsberedningens slutsatser och förslag skulle ta fram ett förslag på en ny struktur för ansvar, ledning och samordning inom det civila försvaret. För att förstå bakgrunden till och syftena med reformerna har vi därför utgått från Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft*, strukturutredningen samt direktivet till strukturutredningen.¹⁸

¹⁵ 2 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹⁶ 7 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹⁷ 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion; förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

¹⁸ Ds 2017:66, *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*; dir. 2018:79 *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*. Se även prop. 2020/21:30, s.125. Notera också att i den nationella säkerhetsstrategin som publicerades 2024 förtydligas att syftet med den nya strukturen är att stärka den operativa förmågan i samhället vid krig och krigsfara och vid fredstida kriser. Skr. 2023/24:163, *Nationell säkerhetsstrategi*, 2024-07-04.

Tabell 2 MTFAs uttolkning av problem och antaganden bakom att införa civilområden och en högre regional nivå

Problem	Antaganden	Notera
Länen och länsstyrelserna är för små enheter för att effektivt hålla samman beredskapsplanering och försvarsansträngning.	Större regionala områden och en ledning av dessa ger bättre förutsättningar för samordning.	
Samverkan mellan det militära och det civila försvaret försvåras av att militärregionerna behöver samverka med flera länsstyrelser parallellt.	Färre länsstyrelser att samverka med för Försvarsmakten underlättar och effektiviserar samverkan mellan det militära och det civila försvaret.	
Samverkan mellan det militära och civila försvaret försvåras av att den geografiska indelningen mellan län och militärregioner inte överensstämmer.	Införandet av civilområden och en förändring av militärregionernas geografiska indelning så att dessa överensstämmer med civilområdena ger bättre förutsättningar för effektiv ledning och samordning.	Militärregionernas geografiska indelning har inte förändrats.
Samordning och samverkan på regional nivå försvåras av att myndigheter av särskild vikt för totalförsvaret inte har en överensstämmande regional organisation.	Samverkan inom det civila försvaret och mellan det civila och militära försvaret underlättas om centrala myndigheter som är av särskild vikt för totalförsvaret anpassar sina regionala organisationer till civilområdena.	Trafikverket har anpassat indelningen av sin organisation till civilområdena. Övriga centrala myndigheter har inte anpassat sina organisationer.
Otydliga lednings- och ansvarsförhållanden försvårar en enhetlig inriktning av totalförsvaret och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser.	Införande av en civilområdesansvarig länsstyrelse som leds av en civilområdeschef i varje civilområde antas ge tydligare lednings- och ansvarsförhållanden.	
Otydliga lednings- och ansvarsförhållanden försvårar en enhetlig inriktning av totalförsvaret och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser.	Genom att civilområdeschefen ges mandat att under höjd beredskap samordna och inrikta försvarsansträngningar samt verka för att områdets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas stärks möjligheterna till en enhetlig inriktning av totalförsvaret. Till detta skulle en föreskriftsrätt kopplas.	Dessa förslag har inte realiserats i förordningen.

Källa: Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap; Ds 2017:66, *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, s. 65, 98–99; SOU 2021:25, s. 339–347; Försvarsmakten, *Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut – bilaga 2*, 2023, s. 29; Försvarsmakten, *Remissyttrande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)*, s. 8; Försvarsmakten, *Försvarsmaktens redovisning av regeringsuppdraget om att bedöma konsekvenser av åtgärdsförslagen i Försvarsberedningens rapport Kraftsamling*, s. 10. I den nationella säkerhetsstrategin som publicerades 2024 förtydligas att syftet med den nya strukturen är att stärka den operativa förmågan i samhället vid krig och krigsfara och vid fredstida kriser. Skr. 2023/24:163, *Nationell säkerhetsstrategi*, 2024-07-04.

I Tabell 2 har vi sammanställt de problem som lyfts fram av Försvarsberedningen och strukturutredningen samt antaganden om hur dessa problem är tänkta att lösas genom införande av civilområden och en högre regional nivå. Antagandena bakom att införa civilområden utgör en utgångspunkt för MTFA:s utvärdering. Vi har också noterat när den faktiska strukturen avviker från förslag och antaganden i strukturutredningen. För en mer utförlig sammanställning se bilaga 1. I rapportens slutkapitel diskuterar vi våra empiriska resultat i förhållande till intentionerna.

3. Civilområdeskansliernas uppbyggnad

I det här kapitlet fokuserar vi på uppbyggnaden av de kanslier som enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser ska stödja civilområdeschefen (landshövdingen). Kansliet ska ledas av en kanslichef som är direkt underställd civilområdeschefen.¹⁹ I kapitlet redogör vi också för hur kanslierna samarbetar för att hitta gemensamma arbets sätt.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Civilområdeskanslierna har bemannats olika snabbt och de flesta håller fortfarande på att bygga upp sin verksamhet. Det skapade inledningsvis olika förutsättningar för utvecklingen av civilområdena.
- Civilområdeskanslierna har arbetat med att likrikta sitt arbete, bland annat genom veckovisa möten och en gemensam inriktning för kansliernas verksamhet 2024. Syftet är att civilområdena inte ska skilja sig för mycket åt i tolkning och utförande av sina förordningsreglerade uppgifter.
- Länsstyrelserna i vissa civilområden stöttade inledningsvis civilområdeskanslierna, bland annat genom att tillhandahålla personal. Totalt sett ökade verksamhetsområdena Samhällsskydd och beredskap och Civilområden med drygt 30 årsarbetskrafter 2023. Civilområdena står för större delen av den ökningen. Många länsstyrelser har istället haft ett minskat antal årsarbetskrafter för Samhällsskydd och beredskap samma period.

3.2 Uppbyggnaden av civilområdeskanslier har kommit olika långt och pågår fortfarande

I det här avsnittet redogör vi för civilområdesansvariga länsstyrelserns arbete med att bygga upp sina civilområdeskanslier både när det gäller bemanning och gemensam verksamhet.

3.2.1 Skillnader i civilområdeskansliernas bemanning påverkade möjligheten att påbörja det gemensamma arbetet

Arbetet med att bygga upp civilområdeskanslierna kunde i princip inledas när regeringen beslutade om den nya strukturen i maj 2022. De sex civilområdeskanslierna kom igång olika snabbt. Skillnaderna i rekryterings-

¹⁹ 2 och 4 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

läge skapade en obalans mellan dem och försenade enligt MTFA den inledande utvecklingen av civilområden. Dessutom innebar det att alla civilområden inte hade möjlighet att delta i de möten som MSB inledningsvis anordnade i syfte att klargöra rollfördelningen mellan olika aktörer (se vidare kapitel 5).

När strukturen infördes i oktober 2022 hade två av sex civilområdesansvariga länsstyrelser en kanslichef på plats. Den sista kanslichefen rekryterades hösten 2023. Enligt ett kansli berodde bristen på tidig bemanning i vissa civilområden på att man ville ha relevanta ingångsvärden för vad de nyrekryterade skulle arbeta med. De kanslier som var snabba med att rekrytera personal påbörjade tidigt arbetet med att hitta arbetsätt, men den ojämna bemanningen av kanslierna påverkade det gemensamma arbetet negativt. Ett civilområdeskansli som tidigt hade chef och personal på plats uppger att det skapade en frustration att inte kunna bedriva sitt arbete tillsammans med de andra civilområdeskanslierna. Det blev svårt för kansliet att ensamt tolka förordningarna och vara koordinerande gentemot länsstyrelser, MSB och övriga myndigheter. En konsekvens av det var att personal slutade och därmed ökade arbetsbelastningen på kvarvarande medarbetare.²⁰

3.2.2 Bemanningen skiljer sig fortsatt åt mellan civilområdeskanslierna

Civilområdesansvariga länsstyrelser får riktade medel i omfattningen 20–23 miljoner kronor årligen till den nya strukturen, vilket har medfört ett riktmärke på 12 årsarbetskrafter per kansli. Även länsstyrelsen Gotlands län har fått cirka 4,5 miljoner kronor årligen.²¹ Vissa civilområdeskanslier menar att medlen är otillräckliga för uppdraget.

MTFA:s sammanställning visar att civilområdeskansliernas bemanning varierade mellan 7 och 14 årsarbetskrafter i september 2024 (se Tabell 3). Totalt sett ökade antalet årsarbetskrafter från drygt 35 stycken 2023 till nära 60 stycken i september 2024.

²⁰ Mellersta civilområdeskansliet, *PM budget 2024 för Civilområdeskansliet*, datum ej angett.

²¹ Regeringsbeslut Fi2023/02869, Fi2023/02993, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna*, bilaga 3 Fördelning av medel 2023_rev; regeringsbeslut Fi2023/00435 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna*, bilaga 3 Fördelning av medel 2024.

Tabell 3 Antalet årsarbetskrafter (åak) vid civilområdeskanslierna 2023 och 2024

Civilområdesansvariga länsstyrelser	Åak 2023 (dec.)	Åak 2024 (2024-09-30)
Norrbotten	4	9,5*
Skåne	6	14
Stockholm	5	7
Västra Götaland	5,5	11
Örebro län	8,5	8**
Östergötland	7	7,5***
Summa	36	57

Anm.: * 2024-10-07 var antalet 10,5 årsarbetskrafter. Därtill kommer olika funktioner motsvarande ca 0,5 årsarbetskrafter.

** inkluderar inlänat stöd från länsstyrelserna Dalarnas län, Värmland och Örebro län som sammanlagt uppgår till en årsarbetskraft.

*** totalen för 2024 beräknas bli 10,5 årsarbetskrafter. Därtill tillkommer säkerhetsskydd och hantering av handlingar. Verksamhetsstöd och civilområdeschefers tid är inte inräknad.

Källa: Årsredovisningar för respektive länsstyrelse 2023; uppgifter från civilområdeskanslierna 2024-10-01, 2024-10-02 och 2024-10-20.

Bemanningen vid kanslierna består utöver kanslichef av koordinatörer och handläggare. Andra funktioner som finns vid kanslierna i varierande utsträckning är jurist, kommunikatör, funktionsansvarig och totalförsvarsutvecklare. Vissa kanslier tar stöd från civilområdesansvarig länsstyrelse i fråga om kommunikation och juridik. Kanslierna delar administrativa funktioner som hr, diarium och arkiv med civilområdesansvarig länsstyrelse. Även resurser som signalskyddssystem och säkerhetsskydd samutnyttjas.

3.2.3 Civilområdeskanslierna har tagit fram en gemensam inriktning för sin verksamhet

Civilområdeskanslierna har en ambition att samordna och likrikta arbetet mellan sig. Ett exempel på det är att de försökt rekrytera liknande kategorier av personal, även om arbetsfördelningen inte ser exakt likadan ut vid de olika kanslierna. Civilområdeskanslierna beskriver ett väl fungerande samarbete med tät samverkan i form av veckovisa möten.

På uppdrag av civilområdescheferna har kanslicheferna tagit fram en gemensam inriktning för civilområdeskansliernas verksamhet 2024. Bland de prioriterade målen finns att tydliggöra ansvar, roller och mandat för

civilområdeschefen och civilområdesansvarig länsstyrelse. Inriktningen anger att följande områden, i enlighet med de förordningsstyrda uppgifterna, bör utvecklas enhetligt för alla civilområdeskanslier:

- planering med sektorerna
- planering med Försvarsmakten, per militärregion och nationellt
- värdlandsstöd (stöd till Försvarsmakten och civilt värdlandsstöd)
- samlade lägesbilder
- förmågebedömning och underlag för inriktning och prioritering
- krigsorganisation, räddningstjänst och övnings- och utbildningsplan.

Inriktningen pekar också ut elva gemensamma åtgärder och aktiviteter inom ovan nämnda områden som ska genomföras under 2024.²²

3.3 Civilområdeskanslierna utgör en liten andel av länsstyrelsernas arbete med samhällsskydd och beredskap

I det här avsnittet redogör vi för hur kansliernas bemanning förhåller sig till länsstyrelsernas verksamhetsområde Samhällsskydd och beredskap.

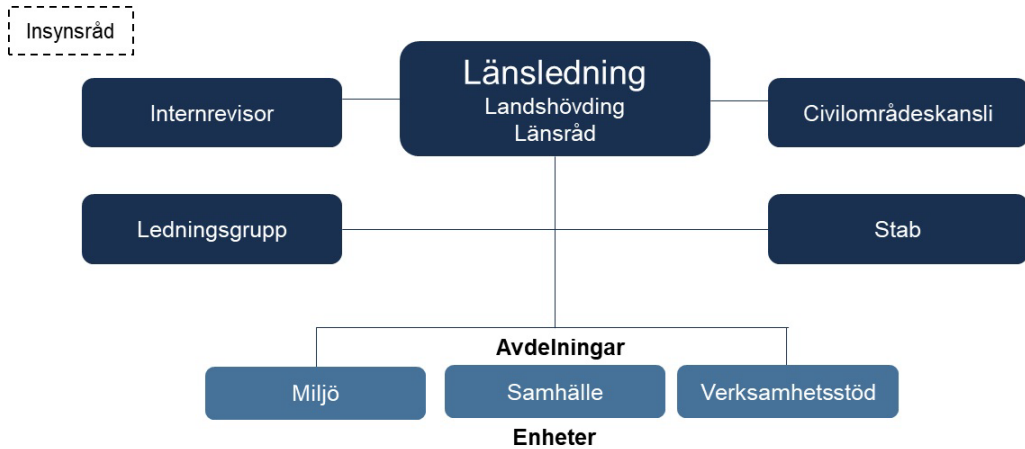
3.3.1 Civilområdeskanslierna står för större delen av ökningen till området samhällsskydd och beredskap vid länsstyrelserna

Figur 2 visar organisationen vid en civilområdesansvarig länsstyrelse.

Beredskapsfunktionen på länsstyrelserna är i de flesta fall placerad på en enhet för Samhällsskydd och beredskap under Samhällsavdelningen (eller motsvarande). Civilområdeskanslierna sitter i samma fastigheter som de civilområdesansvariga länsstyrelserna men i separata lokaler som medarbetare vid länsstyrelsen i övrigt inte har tillgång till.

²² Länsstyrelserna, *Inriktning för civilområdeskansliernas verksamhet 2024*, 2023-11-09.

Figur 2 Organisationsschema vid en civilområdesansvarig länsstyrelse



Källa: Något omarbetad från Länsstyrelsen Norrbotten, ”Organisationsschema 2024”, hämtad 2024-10-18.

Antalet årsarbetskrafter för verksamhetsområdet Samhällsskydd och beredskap varierade 2023 från ungefär 40 vid Länsstyrelsen Stockholm till ungefär 8 vid Länsstyrelsen Södermanlands län.²³ Några länsstyrelser menar att dessa skillnader i resurser skapar en obalans som påverkar kvaliteten på hela civilområdets verksamhet negativt.

År 2023 redovisade samtliga 21 länsstyrelser sammanlagt 396 årsarbetskrafter för verksamhetsområdena Samhällsskydd och beredskap och Civilområden. Av dessa hör 38 till verksamhetsområdet Civilområden, det vill säga knappt 10 procent. Civilområdeskanslierna är alltså en liten del i förhållande till verksamhetsområdet Samhällsskydd och beredskap.²⁴

När man slår ihop verksamhetsområdena Samhällsskydd och beredskap och Civilområden var ökningen drygt 30 årsarbetskrafter under 2023 jämfört med 2022 för samtliga 21 länsstyrelser. Det är civilområdena som står för större delen av den ökningen.

²³ Exklusive verksamhetsområdet civilområden. MTFA:s genomgång av länsstyrelsernas årsredovisningar 2023.

²⁴ För 2024 kan denna del komma att ändras, men MTFA har inte gjort någon sådan prognos.

Tabell 4 Länsstyrelsernas redovisade årsarbetskrafter för verksamhetsområdena Samhällsskydd och beredskap och Civilområden för perioden 2021–2023

Årsarbetskrafter Samhällsskydd och beredskap (VÅS 45) och Civilområden (VÅS 46) ²⁵					
	2021 (innan civilområden)	2022		2023	
	Samhällsskydd och beredskap	Samhällsskydd och beredskap	Civilområde	Samhällsskydd och beredskap	Civilområde
Civilområdes- ansvariga länsstyrelser	141	159	1,5	147	36
Övriga länsstyrelser	224	205	0	210	2
Totalt	365	363	1,5	358	38

Källa: Årsredovisningar för respektive länsstyrelse 2021, 2022 och 2023.²⁶

På flera länsstyrelser har antalet årsarbetskrafter minskat inom området Samhällsskydd och beredskap under 2023. Av Tabell 4 framgår att verksamhetsområdet Samhällsskydd och beredskap minskade med 5 årsarbetskrafter fördelat över samtliga länsstyrelser och med 12 årsarbetskrafter vid civilområdesansvariga länsstyrelser under 2023 jämfört med 2022. Vid övriga länsstyrelser var den sammanlagda ökningen 5 motsvarande period.²⁷

Civilområdeskanslierna har i varierande grad rekryterat medarbetare från länsstyrelserna. Rekrytering har också i vissa fall skett från kommunerna. Flera länsstyrelser anger att de konkurrerar med varandra och med andra myndigheter om samma typ av kompetens, vilket ytterligare har försvårat möjligheten att ersätta personal som slutar. Även bland beredskapsdirektörerna på länsstyrelserna har personalrotationen varit stor.

²⁵ Verksamhetsområdet Samhällsskydd och beredskap omfattar skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar samt totalförsvaret. Enligt den länsstyrelsegemensamma verksamhets- och ärendestrukturen (VÅS) har verksamhetsområdet Samhällsskydd och beredskap VÅS 45 och Civilområde VÅS 46. I 2022 års årsredovisningar redovisas nyckeltal för verksamhetsområdet Civilområden separat. I årsredovisningarna för 2023 har redovisningen av nyckeltal slagits ihop med området Samhällsskydd och beredskap. Verksamhetskostnader och årsarbetskrafter redovisas dock fortsatt separat för respektive verksamhetsområde (VÅS 45 och VÅS 46).

²⁶ MTFÄ noterar att länsstyrelserna som ingår i kategorin ”övriga länsstyrelser” redovisar olika. 5 av 15 länsstyrelser redovisar årsarbetskrafter (och verksamhetskostnader) under området Civilområden för 2023. Övriga gör det inte. Att länsstyrelserna inte redovisar på samma sätt försvårar jämförelser och uppföljning.

²⁷ Vid fem av de övriga länsstyrelserna var minskningen totalt sett fem årsarbetskrafter mellan 2022 och 2023: Länsstyrelserna Gävleborg, Hallands län, Jönköpings län, Kronoberg och Södermanlands län.

Utmaningarna i form av hög personalomsättning inom krisberedskap och civilt försvar på länsstyrelserna är inte nya²⁸, men har fått ökad aktualitet i och med totalförsvarets pågående tillväxt.

3.3.2 Civilområdeskanslierna har behov av resurser och kompetens från länsstyrelserna

Det förekommer att medarbetare på andra länsstyrelser inom civilområdet arbetar med civilområdesgemensamma frågor för att stödja kanslierna när kompetens saknas. Några civilområdesansvariga länsstyrelser och andra länsstyrelser menar att det är positivt eftersom kompetensen då sprids inom hela civilområdet istället för att koncentreras till enskilda länsstyrelser. De uppfattar att det även skulle kunna bidra till att civilområdeskanslierna och länsstyrelser utvecklas i samma takt och att det byggs upp en känsla av att man som medarbetare ingår i ett civilområde. Samtidigt uttrycker ett civilområdeskansli en farhåga om att det kan bli svårare att hålla ihop verksamheten om medarbetare är placerade på flera olika länsstyrelser inom civilområdet. Ett annat civilområdeskansli menar att ett sådant upplägg kräver särskild planering, till exempel när det gäller hur diarieföring och krypterade handlingar ska hanteras.

I ett inledande skede stöttade några länsstyrelser uppbyggnaden av civilområdeskanslierna med personal innan kanslierna rekryterat egen personal. Bland annat tog länsstyrelser över vissa arbetsuppgifter och utbildade nya medarbetare på kanslierna i hur länsstyrelser fungerar. Många länsstyrelser beskriver det som centralt att medarbetarna på kansliet förstår hur länsstyrelserna styrs för att de ska kunna utföra sina uppgifter.

²⁸ Se t.ex. Riksrevisionen, *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar* (RiR 2015:18), 2015, Bilaga 5. *Iakttagelser om personal och kompetens*, s. 3.

4. Samverkan mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser

I det här kapitlet beskriver vi samverkan mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelserna enligt uppgifterna i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Vi redogör för hur samverkansstrukturer har byggts upp och hur samverkan fungerar. Vi beskriver särskilt hur civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelser arbetar för att fördela arbetsuppgifter sinsemellan.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Under 2023 fokuserade civilområdesansvariga länsstyrelser på att etablera rutiner och planer för samverkan. De tog fram en struktur för samverkan med länsstyrelserna inom civilområdet. Det har även skapats utökade samverkansstrukturer som inkluderar militärregioner, polisregioner, Trafikverket och andra relevanta regionala aktörer. Arbetet i samverkansstrukturens gemensamma arbetsgrupper har påbörjats. Under 2024 har det konkreta planeringsarbetet kommit igång i den nya strukturen.
- Införandet av civilområden har skapat oklarheter rörande ansvarsfördelningen mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser. Flera länsstyrelser menar att mandatet för civilområdesansvariga länsstyrelser är otydligt, vilket föranleder ett behov av att tolka förordningarna.
- Otydligheterna har bland annat lett till att länsstyrelserna sett behov av att tydliggöra samverkan mellan de 21 länsstyrelserna och civilområdesstrukturen.
- Länsstyrelserna uppger att arbetsbelastningen har ökat, bland annat på grund av fler möten.

4.2 Civilområdesansvariga länsstyrelser har etablerat rutiner och planer för samverkan

I det här avsnittet beskriver vi den nya strukturen med fokus på samverkan mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelser.

4.2.1 Civilområdesansvariga länsstyrelser har tagit fram en gemensam samverkansstruktur

Den nya förvaltningsnivån har medfört ett behov av att finna nya former för samverkan. De sex civilområdesansvariga länsstyrelserna har tagit fram en gemensam samverkansstruktur. Som framgår av Tabell 5 sker samverkan mellan civilområdesansvarig länsstyrelse och övriga länsstyrelser inom civilområdet i det som kallas Civilområdesråd och Civilområdesforum. Det finns också en utökad samverkan inom civilområdet – Totalförsvarsråd och Totalförsvarsforum – som inkluderar fler aktörer såsom Försvarsmakten och polisregioner. Varje civilområdeskansli deltar i civilområdesgemensamma arbetsgrupper som samverkar med bland annat beredskapssektorerna och med LST 21, i de fall länsstyrelserna ingår i beredskapssektorn. Inom varje civilområde finns därutöver olika arbetsgrupper där samverkan sker med olika aktörer inom civilområdet.

Tabell 5 Civilområdenas gemensamma samverkansstruktur

Nivå	Varje civilområde	Utökad samverkan inom civilområdet
Myndighetschefer <i>Råd</i>	Civilområdesråd Landshövdingar och länsråd inom civilområdet.	Totalförsvarsråd Civilområdeschef, chef militärregion, landshövdingar, länsråd, chefer polisregioner, högre chef vid andra relevanta regionala aktörer. Civilområdeschef och chef militärregion kan i samråd anpassa deltagandet.
Verksamhetschefer <i>Forum</i>	Civilområdesforum Kanslichef, försvars- och beredskapsdirektörer eller motsvarande. Biträdande eller ersättare enligt överenskommelse i gruppen.	Totalförsvarsforum Kanslichef, försvars- och beredskapsdirektörer, representant från militärregion, polisregioner och verksamhetschefer vid andra relevanta aktörer enligt behov.
Handläggare <i>Arbetsgrupper</i>	Arbetsgrupper	Arbetsgrupper

Källa: Mellersta civilområdet, *Tillsammans stärker vi det civila försvaret. Sveriges sex civilområden*, 2024-02-20; Norra civilområdet, *Välkommen till Norra Civilområdet – presentation för MTF A*, odaterad Powerpoint, erhållen 2024-03-22.

Den formaliserade samverkan mellan civilområdesansvarig länsstyrelse och länsstyrelserna sker alltså på olika nivåer. Möten i Civilområdesråd och Civilområdesforum sker en gång i månaden. Vi har sett exempel på att länsstyrelser för att kunna delta i gemensamma aktiviteter i civilområdet i vissa fall får ersättning genom ekonomiska överenskommelser motsvarande två årsarbetskrafter.²⁹

Enligt flera länsstyrelser har arbetet med att ta fram civilområdenas nya samverkansstruktur lett till att vissa länsöverskridande samarbeten har avstannat. Under våren 2024 började arbetet komma igång i flera av de civilområdesgemensamma arbetsgrupperna.³⁰

4.2.2 Det har tagit tid att tolka innebörden av förordningarna

Både länsstyrelser och civilområdeskansliet beskriver att tiden sedan införandet av en högre regional nivå har präglats av att kanslierna sökt hitta sina roller, såväl sinsemellan som i relation till länsstyrelserna. En länsstyrelse beskriver att förordningarna lämnar ett stort tolkningsutrymme och att gränsdragningar för roller och ansvar därför behöver diskuteras fram mellan berörda aktörer. Detta har tagit tid och står i kontrast till regeringens budskap om att uppbyggnaden av det civila försvaret ska ske skyndsamt.

Flera länsstyrelser menar att tolkningen av förordningarna försvåras av att de inte formulerats helt i enlighet med strukturutredningens förslag. Det saknas också förordningsmotiv eller annan vägledning till dem. Vi har sett exempel på att civilområdeskanslierna inledningsvis ägnade tid åt att tolka förordningarna med stöd i strukturutredningen. Syftet var att mejsla fram kansliets huvuduppgifter. Ett av de kansliet som hade en kanslichef på plats tidigare beskriver att det i samverkan med försvars- och beredskapsdirektörerna stämde av om tolkningarna var rimliga. Det var framför allt paragraferna 5 och 6 i förordningen som föranledde diskussioner, eftersom det är uppgifter som även länsstyrelserna har och det därför kan vara svårare att enas om tolkningar.³¹

²⁹ För 2024 har Norra civilområdet tecknat överenskommelser om ersättning upp till 450 000 kronor per län som kan täcka lönekostnader, resekostnader och andra verksamhetskostnader. Länsstyrelserna Norra civilområdet, ”*Överenskommelse*”, 2024-05-23.

³⁰ Bland de civilområdesgemensamma arbetsgrupperna där kanslierna är sammankallande finns: Planeringsinriktning, Utbildning och övning, Stödfunktion till länsstyrelserna vid allvarliga samhällsstörningar, Vårdlandsstöd, Stöd till Försvarsmakten, Säkerhetsskydd och signalskydd samt Lägesbilder.

³¹ Länsstyrelserna, Mellersta civilområdet, *Kansliets uppgifter, främst kopplat till paragrafernas 5 och 6 i förordningen*, PM, 2023-04-03; Länsstyrelserna, Mellersta civilområdet, *Kansliets uppgifter, främst kopplat till paragrafernas 8, 9 och 10 i förordningen*, PM 2023-08-07.

I våra intervjuer framkommer att det finns en uppfattning att mandatet för de civilområdesansvariga länsstyrelserna är vagt formulerat i förordningen. Flera länsstyrelser menar att det vid höjd beredskap och krig kan vara problematiskt om det vaga mandatet förhindrar civilområdesansvariga länsstyrelser från att kunna göra skarpa prioriteringar.

MTFA noterar att begreppen civilområde, civilområdeskansli, civilområdesansvarig länsstyrelse och ”civo” används med lite olika innebörd och utan att det är tydligt vad som avses. Det är till exempel otydligt om ”civilområdesansvarig länsstyrelse” avser även länsstyrelsen i sin ordinarie roll eller enbart civilområdeskansliet. Det är också oklart om ”civo” syftar på kansliet, civilområdesansvarig länsstyrelse eller hela civilområdet.

4.3 Roll- och ansvarsfördelningen mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelserna är inte alltid tydlig

I detta avsnitt redogör vi för hur civilområdeskansliet och de 21 länsstyrelsernas samverkansstruktur (LST 21-strukturen) arbetar för att fördela arbetet mellan sig.

4.3.1 Det tar tid att reda ut vilka frågor som ska hanteras av LST 21-strukturen respektive civilområdesstrukturen

Arbetet med att sortera frågor mellan LST 21-strukturen och den nya civilområdesstrukturen pågår både inom civilområdena och på nationell nivå. De 21 länsstyrelserna har lång erfarenhet av myndighetssamverkan eftersom de är separata myndigheter där ingen länsstyrelse är överordnad. I Försvarsdirektörnätverket, som består av de 21 länsstyrelsernas försvarsdirektörer, finns uppfattningen att nätverkets uppgift blivit otydligare i och med reformens införande.³² Även civilområdeskanslierna uppfattar att svårigheter att sortera frågor och ansvar har varit hämmande för det gemensamma arbetet.

Civilområdeskanslicheferna träffar regelbundet försvarsdirektörnätverket i syfte att undvika dubbelarbete och minska risken för friktion mellan civilområdeskansliet och övriga länsstyrelser. Inom nätverket diskuteras rollfördelning och i dess beredningsgrupper sorteras vad som fortsatt ska hanteras av LST 21 och vad som ska hanteras på civilområdesnivå.

³² Alla länsstyrelser har en försvarsdirektör eller motsvarande som är chef för enheten för samhällsskydd och beredskap eller motsvarande. Det finns alltså 21 försvarsdirektörer som tillsammans utgör Försvarsdirektörnätverket.

Otydligheterna har bland annat lett till att länsstyrelserna sett behov av att tydliggöra hur samverkan ska ske mellan LST 21-strukturen och civilområdesstrukturen. En gemensam riktlinje beslutades i maj 2024 med förslag på hur koordinering ska ske mellan dessa två samverkansstrukturer, och vilka frågor som ska samverkas i vilken struktur.³³ Såväl civilområdesansvariga länsstyrelser som länsstyrelser menar att det även med en beslutad riktlinje alltid kommer att finnas frågor som hamnar i gränslandet eller som inledningsvis hamnar fel. Dessutom finns uppfattningen att riktlinjen inte är formulerad så att den kan lösa alla gränsdragningsfrågor, utan att det krävs konkreta fall för att kunna göra fördelningen.

MSB delar uppfattningen att det inte alltid är tydligt hur frågor sorteras mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelserna. Myndigheten beskriver att osäkerheten gör att man väljer att bjuda in både länsstyrelsen och civilområdeskansliet till vissa möten för att vara säker på att nå alla berörda.

MTFA ser att civilområdesansvariga länsstyrelser har en särskild utmaning i och med att landshövdingen ska samordna det civila försvaret i länet och som civilområdeschef samordna det civila försvaret inom civilområdet. Som landshövding och civilområdeschef behöver man kunna företräda både länsstyrelsen och civilområdet. MTFA noterar att dessa båda perspektiv inte alltid överensstämmer.³⁴

Vidare har det varit vanligt att remisser eller inbjudningar skickas utan tydlig mottagare. För de civilområdesansvariga länsstyrelserna innebär otydligheterna merarbete eftersom de behöver lägga tid på att klara ut vilken nivå som ska adressera en fråga. Det sker genom täta avstämningar mellan civilområdeskansliet och beredskapsenheten (eller motsvarande) på den civilområdesansvariga länsstyrelsen. Regelbundna möten sker också med länsledningen.

4.3.2 Civilområden kan synliggöra det regionala perspektivet

MSB och flera länsstyrelser menar att införandet av civilområden kan stärka de regionala perspektiven på nationell nivå. Genom att civilområdeskanslierna samordnar underlag och ställningstaganden inom

³³ Länsstyrelserna, *Riktlinje för samverkan mellan länsstyrelserna inom civilt försvar*, 2024-05-29.

³⁴ Se exempelvis Länsstyrelserna, Norra civilområdet, *Redovisning av regeringsuppdraget om att bedöma konsekvenser av åtgärdsförslagen i Försvarsberedningens rapport Kraftsamling*, 2024-03-06. Här finns t.ex. förslag som tillstyrks av civilområdesansvarig länsstyrelse för Norra civilområdet men avstyrks av länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län, se s. 23.

respektive civilområde kan det regionala perspektivet stärkas jämfört med om ett underlag bereds gemensamt av samtliga länsstyrelser, såsom man ofta arbetat tidigare.

MSB har i ökande grad börjat be om svar samordnat från civilområdena för att ge civilområdeskanslierna en tydligare roll. Ett civilområdeskansli beskriver dock att det kan innebära dubbelarbete att leverera svar som är gemensamma för civilområdena, eftersom både länsstyrelserna och civilområdeskanslierna tar fram svar som sedan bearbetas tillsammans. Det beror bland annat på att det hittills har varit svårt att likrikta arbetssätten som finns inom LST 21 med nya sätt att samordna sig inom respektive civilområde.

4.3.3 Många länsstyrelser uppger att arbetsbelastningen för dem har ökat sedan den nya strukturen infördes

Överlag är uppfattningen bland länsstyrelserna att arbetsbelastningen har ökat sedan den nya strukturen infördes. Det beror på att arbetet med civilt försvar ökat i omfattning, men även på att den nya strukturen skapar extra arbete. Samverkan inom ramen för LST 21 pågår som tidigare samtidigt som samverkan på högre regional nivå med civilområdesansvarig länsstyrelse har tillkommit. Antalet möten på olika nivåer har ökat. Utöver medverkan i de olika mötena tar det tid att bereda frågor internt på länsstyrelserna inför mötena och det tar det tid att reda ut vilka frågor som ska adresseras i vilka forum och hur.

Beredskapsfunktionen vid en civilområdesansvarig länsstyrelse beskriver hur den får prioritera bort saker från sin egen verksamhetsplanering när civilområdeskansliet presenterar sin planering i ett sent skede. Av den anledningen ändras den berörda beredskapsfunktionens verksamhetsplanering kontinuerligt, vilket påverkar planeringsförutsättningarna negativt. Länsstyrelserna uppger vidare att kraven på rapportering har ökat, bland annat av lägesbilder. Många parallella arbeten riskerar att påverka kvaliteten på rapporteringen, enligt några länsstyrelser.

Flera länsstyrelser uppger att de kan se att det på sikt kan uppstå fördelar med att ha ett civilområdeskansli som avlastar dem, vilket därmed kan stärka arbetet vid länsstyrelsen. En länsstyrelse ser en positiv utveckling sedan civilområdeskansliet tog över ansvaret att leda vissa gemensamma arbetsgrupper. Man menar att det är enklare att hålla samman arbetet med särskilt ansvariga personer än för medarbetare som gör det vid sidan av sina ordinarie arbetsuppgifter.

4.3.4 Länsstyrelserna efterfrågar en mer samordnad styrning från regeringen

Några länsstyrelser ser behov av en mer samordnad styrning från regeringens sida. Länsstyrelserna sorterar under Finansdepartementet, men många av initiativen kommer från Förvarsdepartementet eller andra departement. Det förekommer att centrala myndigheter som MSB får uppdrag som innebär att de ska samråda med länsstyrelser. Sådana uppdrag blir inte synliga och det medföljer därför inga resurser till länsstyrelserna. Det innebär dock en arbetsinsats för länsstyrelserna eftersom de förväntas delta.³⁵ Det är inte heller synligt hur mycket resurser som myndigheter och andra aktörer lägger ned på frågor relaterade till totalförsvaret. Som tidigare påtalats av bland andra Förvarsberedningen är det svårt att få en samlad bild av finansieringen för civilt försvar. Det beror bland annat på att finansieringen är fördelad på ett stort antal utgiftsområden. Ytterligare en orsak är att tillskotten har skett vid olika tidpunkter och för olika tidsperioder. Eftersom det är svårt att få en bild av finansieringen blir det även svårt att följa upp resultaten av tilldelade medel.³⁶

4.3.5 Kommuner och regioner har mestadels kontakt med länsstyrelserna i civilområdet

Regioner och kommuner har viktiga funktioner i totalförsvaret. De nämns inte specifikt i förordningen för civilområdesansvariga länsstyrelser. Flera av de regioner vi intervjuade önskar dock se en ökad samverkan med de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Flera civilområdeskanslier menar också att det finns behov av att samverka med regionerna och att man behöver finna former för det.

Södra civilområdet har inrättat ett forum för dialog med regionerna och de sex största kommunerna. Deltagande sker på kommun- och regiondirektörsnivå. Syftet är att skapa förankring och legitimitet hos stora aktörer.

Flera kommuner uppfattar att civilområdesansvariga länsstyrelser inte funnit sin roll än. Av våra intervjuer med beredskapsfunktionen eller motsvarande i fem kommuner³⁷ framgår att de överlag har liten kontakt med

³⁵ Denna problematik är känd sedan tidigare, se exempelvis Riksrevisionen, *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna* (RiR 2019:2), 2019, s. 21.

³⁶ Ds 2023:34, *Kraftsamläng. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 328. Se även Myndigheten för totalförvarsanalys, *Att förbereda utvärdering av kommande försvarsbeslut. Avrapportering av regeringsuppdrag*, 2024, s. 3.

³⁷ Alla utom en befinner sig i samma stad som civilområdesansvarig länsstyrelse.

civilområdesansvarig länsstyrelse. Kontakten går som tidigare via den egna länsstyrelsen, vilket också är i enlighet med hur samverkan ska ske enligt förordningarna. Flera länsstyrelser ser det också som en viktig uppgift att freda kommunerna från förfrågningar direkt från myndigheter, eftersom det annars finns en risk att de blir överbelastade. En länsstyrelse beskriver till exempel hur den summerat olika förfrågningar och sedan skickat ut en samlad förfrågan till kommunerna.

5. Samverkan mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och centrala myndigheter

I detta kapitel beskriver vi samverkan mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och centrala myndigheter. Civilområdesansvariga länsstyrelser ska bland annat inför höjd beredskap ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarmakten, samt vid höjd beredskap inom civilområdet samordna civila försvarsåtgärder.³⁸

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- MSB:s nationella mötesstruktur har skapat förutsättningar för att reda ut rollfördelning och etablera samarbeten mellan myndigheterna i den nya strukturen.
- Civilområdeskanslierna har likriktat sina organisationer och skapat arbetsgrupper för respektive sektor i syfte att underlätta beredskapssektorernas kontakt med de civilområdesansvariga länsstyrelserna.
- Beredskapssektorerna är i olika fas, vilket påverkar hur långt man kommit i det gemensamma arbetet.
- Många frågor om hur ansvar och roller ska fördelas och förordningarna tolkas uppstår i skärningen mellan det geografiska områdesansvaret och det ansvar som följer av indelningen i beredskapssektorer.

5.2 Myndigheterna har byggt strukturer för samverkan mellan olika förvaltningsnivåer

I detta avsnitt redogör vi för de forum och strukturer som MSB och civilområdeskanslierna har skapat för att underlätta samverkan mellan myndigheter och förvaltningsnivåer.

5.2.1 MSB har inrättat råd och forum för samverkan

I samband med att den nya strukturen trädde i kraft inrättade MSB ett råd för civil beredskap och skapade en mötesstruktur för sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser

³⁸ 8–9 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

samt övriga länsstyrelser. Syftet är att inrikta, utveckla och följa upp gemensamma frågor. Vid sidan av rådet finns ytterligare ett antal forum som syftar till att stödja utvecklingen av den civila beredskapen.³⁹

Civilområdeskanslierna beskriver att det framförallt var i MSB:s forum som arbetet med att förstå skärningen mellan civilområden och beredskapssektorerna bedrevs den första tiden sedan strukturens införande. Enligt några civilområdeskanslier har arbetet i MSB:s mötesstrukturer därefter skiftat fokus. Det handlar allt mer om att diskutera svåra avvägningar och oklarheter samt att driva beredskapsplanering mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och beredskapssektorerna. Mötesstrukturen har enligt kanslierna skapat förutsättningar för att reda ut rollfördelning och etablera samarbeten. Kanslierna menar att det fortsatt finns behov av ett samordnande organ för strukturen på nationell nivå. En utmaning är dock att hitta en balans mellan att å ena sidan träffas och reda ut gemensamma frågor och å andra sidan skapa utrymme för det egna arbetet.

5.2.2 Civilområdeskanslierna samordnar gemensamma arbetsgrupper för varje sektor

För att förenkla och renodla kontakten mellan civilområden och beredskapssektorer har kanslierna likriktat sin organisation och skapat gemensamma arbetsgrupper för varje beredskapssektor.⁴⁰ En medarbetare per kansli har huvudansvar för frågor kopplade till en viss sektor och deltar i de gemensamma arbetsgrupperna för respektive sektor. På så vis finns i normalfallet en kontaktpunkt mellan en beredskapssektor och civilområden, istället för sex separata kontakter. Om en sektorsansvarig myndighet har en tydligt geografiskt avgränsad fråga ska kontakten dock tas direkt med den eller de civilområdesansvariga länsstyrelser som berörs.

5.2.3 Sektorerna har kommit olika långt vilket påverkar kansliernas arbete med att samordna planering

De civilområdesansvariga länsstyrelsernas arbete med att samordna planeringen mellan statliga myndigheter påverkas enligt kanslierna av hur

³⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Beskrivningar av forum med relation till det civila beredskapsrådet*, 2024-03-26.

⁴⁰ Det finns tio beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter: Hälsa, vård och omsorg (Socialstyrelsen); Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (Livsmedelsverket); Ordning och säkerhet (Polismyndigheten); Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (MSB); Transporter (Trafikverket); Ekonomisk säkerhet (Försäkringskassan); Elektroniska kommunikationer och post (Post- och telestyrelsen); Energiförsörjningen (Energimyndigheten); Finansiella tjänster (Finansinspektionen); Försörjning av grunddata (Skatteverket).

långt etableringen av beredskapssektorerna har kommit. Vissa sektorer är fortfarande upptagna med att formera sig internt. Mycket av kontakten med civilområden handlar då om att hitta former för hur man ska mötas och vilka frågor som man ska arbeta med gemensamt. Med andra sektorer har konkret planering påbörjats.

Civilområdeskanslierna beskriver att arbetet med sektorerna fortskrider även om olika sektorer befinner sig i olika lägen och arbetsformerna därför kontinuerligt behöver justeras. Flera av de intervjuade framhåller att konkreta uppgifter och planering bidrar till att driva arbetet framåt. Trafikverket och Socialstyrelsen lyfts fram som exempel på sektorsansvariga myndigheter för sektorer där planeringen börjar ta konkreta former. Kanslierna betonar att det kan finnas behov av att anpassa arbets sätt utifrån sektorernas särart. Arbetsgrupper som inte har kommit så långt kan också dra lärdom av grupper som kommit längre.

5.2.4 Civilområdeskanslierna tror inte att deras resurser är tillräckliga när sektorerna har full verksamhet

Civilområdeskanslierna anser att de i nuläget har tillräckliga resurser för att kunna arbeta med beredskapssektorerna, men på sikt kan det bli svårare att möta sektorernas behov. Kanslierna uppfattar alltså att de flesta beredskapssektorer är i en fas där de främst arbetar med att formera sig internt. Det finns därför en oro för att resurserna för såväl civilområdeskanslierna som övriga länsstyrelser kommer att vara otillräckliga för att möta beredskapssektorernas behov när dessa är i full verksamhet. Flera av de intervjuade lyfter också fram att även belastningen på kommunerna förväntas öka när beredskapssektorerna är fullt etablerade.

5.3 Myndigheterna arbetar tillsammans med att tolka ansvars- och rollfördelning i förordningarna

I detta avsnitt redogör vi för några av de frågor kopplade till fördelningen av ansvar och roller som varit mer utmanande att reda ut.

5.3.1 Överlappande samordningsansvar gör rollfördelningen otydlig

Det finns olika tolkningar av hur civilområdesansvariga länsstyrelser geografiska områdesansvar ska skäras mot de sektorsansvariga myndigheternas samordningsansvar för beredskapssektorerna. En vanlig synpunkt bland de intervjuade är att samordningsansvaren för civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter i

förordningarna är överlappande.⁴¹ I flera intervjuer lyfts det fram som en av de svåraste omständigheterna att reda ut i den nya strukturen. Enligt kanslierna avgränsar vissa sektorsansvariga myndigheter sin roll till den centrala nivån och har uttryckt att de inte kan delta i den beredskapsplanering som civilområdesansvariga länsstyrelser håller i. Samtidigt finns det andra sektorsansvariga myndigheter som tar initiativ till samordning av aktörer på högre regional nivå. En farhåga som lyfts i några intervjuer är att det kan skapa förvirring och dubbelarbete om både sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser tar initiativ till samordning. Likaså är det problematiskt om centrala myndigheter inte kan involveras i det arbete som kanslierna driver på högre regional nivå.⁴²

5.3.2 Rollfördelningen kompliceras av att länsstyrelser är beredskapsmyndigheter

Länsstyrelserna är beredskapsmyndigheter och geografiskt områdesansvariga myndigheter.⁴³ Av intervjuerna framgår att det kan komplicera kommunikationsvägar och rollfördelning mellan civilområdeskanslierna och länsstyrelser.

Det råder samsyn mellan kanslierna och övriga länsstyrelser om att civilområdesansvariga länsstyrelser ska utgöra en länk mellan länsstyrelser och beredskapssektorer. Däremot finns olika syn på hur kommunikationen med enskilda beredskapsmyndigheter bör ske.

En uppfattning är att kanslierna ska vara kontaktpunkt även för enskilda beredskapsmyndigheter. Denna uppfattning utgår från att förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser anger att civilområdesansvariga länsstyrelser har till uppgift att samordna planeringen mellan statliga myndigheter inom civilområdet.⁴⁴ Kanslierna har därför sett det som sin

⁴¹ Enligt 8 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser ska civilområdesansvariga länsstyrelser ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarmakten. Samtidigt ska sektorsansvariga myndigheter enligt 24 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter vidtar, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser samt Försvarmakten.

⁴² I kommande delredovisning av föreliggande regeringsuppdrag har MTFAs fokus på beredskapssektorer och avser att återkomma till frågan.

⁴³ Se 7 och 7 b §§ förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁴⁴ 8 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

uppgift att sköta kontakten med enskilda beredskapsmyndigheter och samordna frågor med länsstyrelserna inom respektive civilområde.

En annan uppfattning om vem som ska hantera kontakten med enskilda beredskapsmyndigheter grundas på att beredskapsförordningen anger att beredskapsmyndigheter ska samverka med varandra.⁴⁵ Eftersom länsstyrelserna är beredskapsmyndigheter har en uppfattning därför varit att kontakten med enskilda beredskapsmyndigheter ska skötas av länsstyrelserna och inte av civilområdeskanslierna.

Enligt ett kansli försvårar de olika uppfattningarna rollfördelningen mellan kanslier och övriga länsstyrelser vilket kan leda till dubbelarbete. Särskilt svårt blir det om det är otydligt i vilken roll den centrala myndigheten agerar. Det är exempelvis inte alltid tydligt om en sektorsansvarig myndighet tar kontakt som företrädare för en beredskapssektor, eller i egenskap av beredskapsmyndighet. Det har förekommit att förfrågningar från en beredskapsmyndighet beretts både av civilområdeskanslier och inom LST 21-strukturen när det varit oklart i vilken roll myndigheten tagit kontakt.

Av riktlinjen för samverkan mellan länsstyrelser inom civilt försvar som beslutades i maj 2024 framgår att frågan delvis är löst. Riktlinjen tydliggör att samverkan med beredskapsmyndigheter sker via LST 21-strukturen och att samverkan med sektorsansvariga myndigheter avseende frågor om civilt försvar sker med civilområdeskanslierna. Samtidigt finns uppfattningen att riktlinjen är trubbig och att fördelningen av ansvar blir enklare när man tillsammans arbetar med konkreta frågor.

5.3.3 Att länsstyrelserna ingår i två beredskapssektorer påverkar kansliernas kontakt med dessa sektorer

Ytterligare en fråga om rollfördelning har enligt intervjuerna handlat om kontaktvägarna med de beredskapssektorer där länsstyrelserna är representerade. Länsstyrelserna ingår i sektorerna *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkning* respektive *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten* och har en gemensam representant som företräder samtliga länsstyrelser i respektive sektor. Det har funnits olika syn på om information från dessa sektorer ska delas av länsstyrelserepresentanterna med övriga länsstyrelser, eller om informationsöverföringen ska ske via de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

⁴⁵ 10 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Denna fråga har funnits med i det utvecklingsarbete som länsstyrelserna bedriver tillsammans med civilområdeskanslierna. Frågan hanteras i riktlinjen för samverkan mellan länsstyrelser inom civilt försvar som beslutades i maj 2024. I riktlinjen anges att frågor som väcks inom ramen för de beredskapssektorer där länsstyrelserna ingår ska samverkas internt och externt⁴⁶ genom LST 21-strukturen.⁴⁷ Samtidigt finns åsikten att det är svårt att skapa teoretiska principer som håller i alla situationer, och att det kan vara lättare att lösa enskilda konkreta fall.

5.3.4 Vissa centrala myndigheter är ovana att ha ett geografiskt perspektiv på verksamhet och ansvarsområde

Vissa myndigheter är ovana att ha ett geografiskt perspektiv på sin verksamhet, vilket har påverkat kontakten med civilområdeskanslierna. Den centralisering av statliga myndigheter som skett de senaste decennierna innebär att det idag enbart är länsstyrelserna som är regionala statliga myndigheter. Många myndigheter har en central organisation medan andra myndigheter, så som Polismyndigheten och Trafikverket, har en organisation med geografiska indelningar. Enligt civilområdeskanslierna är vissa centrala myndigheter utan en geografisk indelning ovana vid att se den geografiska kontexten i verksamheten och att strukturera information utifrån vad som har regional relevans. Vissa myndigheter uttrycker enligt kanslierna att de endast verkar på nationell nivå och inte har kunskap om regionala förhållanden. Samtidigt kan dessa myndigheter ha kunskap om var samhällsviktig verksamhet är belägen. Kanslierna behöver i dessa fall hjälpa myndigheterna att förstå att sådan information har regional relevans.

Ett angränsande problem har enligt vissa kanslier varit att innebörden av det geografiska områdesansvaret varit oklar för vissa myndigheter. Det har medfört att några centrala myndigheter inledningsvis var tveksamma till att dela information med kanslierna, eftersom det inte varit tydligt för dem att civilområdesansvariga länsstyrelser behöver identifiera samhällsviktig verksamhet inom civilområdet inom ramen för sitt geografiska områdesansvar.

5.3.5 Flera geografiska indelningar inom det civila försvaret

På central nivå finns det flera myndigheter med en kritisk roll för totalförsvaret, bland andra Trafikverket och Polismyndigheten.

⁴⁶ LST 21-strukturen samverkar externt med de sektorsansvariga myndigheterna (MSB och Livsmedelsverket) i de två berörda beredskapssektorerna.

⁴⁷ Länsstyrelserna, *Riktlinje för samverkan mellan länsstyrelserna inom civilt försvar*, 2024-05-29.

Trafikverket är den enda sektorsansvariga myndighet som hittills har beslutat att tillämpa sitt sektorsansvar på regional nivå. Detta är fortfarande i ett tidigt skede. Från och med den 1 januari 2024 har Trafikverket anpassat sin regionala indelning efter civilområdena. Den nya indelningen ledde till att en del av planeringsarbetet fick göras om, eftersom de geografiska områdena inte var utformade efter Trafikverkets verksamhet. Myndigheten menar att det är av vikt att harmonisera arbetet mellan regionerna, så att man inte tolkar styrningarna från nationell nivå olika, eller har för skilda arbetssätt. Trafikverket deltar inte i samtliga totalförsvarsråd inom civilområdena, utan endast i Västra och Norra civilområdenas råd. I övriga civilområden är därför samverkan mellan civilområdeskanslier och Trafikverket begränsad.

Polismyndigheten har behållit sin regionala indelning och har valt att i dagsläget inte utöva sitt sektorsansvar på regional nivå. Myndigheten är indelad i sju polisregioner som skiljer sig från den indelning som civilområdena och militärregionerna har. Polisregionerna beskriver att de deltar i ett stort antal mötesforum. Utöver totalförsvarsrådet finns det även andra regionala samarbeten för lägesbilder och incidentrapportering där exempelvis länsstyrelser, militärregioner, Kustbevakningen, Tullverket och flera polisregioner ingår. En polisregion beskriver att de behöver interagera med tre olika civilområden. Utöver den geografiska indelningen är gränsdragningen inte alltid tydlig för vilka frågor kopplade till civilt försvar som ska hanteras på nationell respektive regional nivå inom Polismyndigheten.

6. Samverkan med Försvarsmakten

I det här kapitlet utgår vi från civilområdesansvarig länsstyrelses uppgifter inför och vid höjd beredskap i enlighet med paragraferna 8 och 9 i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Vi beskriver särskilt den samverkan och planering som genomförts med Försvarsmakten inom civilområdena.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Civilområdesansvariga länsstyrelser samverkar med Försvarsmakten, på både regional och nationell nivå. Både civilområdeskanslier och militärregioner beskriver en i stort välfungerande samverkan, även om det finns utmaningar i vissa civilområden.
- Militärregionernas viktigaste samverkanspartner är fortfarande länsstyrelserna. Militärregionerna är positiva till införandet av civilområden, men anser att civilområdeskanslierna har ett ottydligt och svagt mandat i förhållande till länsstyrelserna, vilket försenat deras etablering.
- Samverkan kompliceras, men förhindras inte, av att den geografiska indelningen skiljer sig åt mellan civilområdena och militärregionerna. Problemen är störst för Mellersta och Östra civilområdena som båda behöver förhålla sig till flera militärregioner. I Östra civilområdet har dessutom de två länsstyrelserna så skilda förutsättningar att det leder till vissa utmaningar i det gemensamma arbetet.

6.2 Samverkan mellan civilområdeskanslier och Försvarsmakten sker på både nationell och högre regional nivå

I det här avsnittet redogör vi för hur samverkan mellan de sex civilområdena och de fyra militärregionerna samt Gotlands regemente P 18 sker på högre regional nivå inom respektive civilområde. Samverkan sker även på nationell nivå.

6.2.1 Civilområdeskanslierna och militärregionerna beskriver en överlag väl fungerande samverkan

Civilområdeskanslierna och militärregionerna beskriver att samverkan i de flesta fall fungerar väl och att relationen dem emellan är god.

Militärregionerna är positiva till införandet av civilområden och tycker att

det är bra att kanslierna håller ihop arbetet med civilt försvar på en länsöverskridande nivå.

På nationell nivå sker samverkan mellan de sex civilområdena och de fyra militärregionerna och Gotlands regemente P 18. Under det första kvartalet 2024 infördes ett nytt återkommande möte mellan civilområdescheferna, militärregionscheferna samt med kanslicheferna och militärregionernas planeringschefer. Syftet är att ta fram gemensamma målsättningar som ska gälla samtliga civilområden och som sedan bryts ner i respektive civilområde. De gemensamma målsättningarna är bland annat att likrikta de regionala och högre regionala grundsynerna⁴⁸ samt att skapa en likriktning så berörda aktörer bättre kan förstå den regionala totalförsvarsplaneringen.

Samverkan mellan civilområdeskanslier och militärregioner sker både på handläggarnivå i arbetsgrupper och på chefsnivå genom totalförsvarsråd och forum. Militärregioner och civilområdeskanslier menar att mycket av det inledande arbetet har gått till att formera sig, särskilt vad gäller relationen mellan länsstyrelser och civilområdeskanslier. Vissa arbetsgrupper, som den för värdlandstöd, har dock hunnit längre och börjat generera mer konkreta resultat.

Flera civilområdeskanslier har tillsammans med militärregionerna anordnat konferenser, totalförsvarsdagar och övningar. Konferenserna har riktat sig till en bredare krets som kommuner, regioner och frivilliga försvarsorganisationer. Flera länsstyrelser framhåller att det civila perspektivet, tack vare kanslierna, getts ett ökat utrymme i militärregionernas övningar. Ett exempel är att Totalförsvarsdagarna under 2024 anordnas gemensamt mellan militärregionerna och civilområdesansvarig länsstyrelse.

Vissa länsstyrelser och militärregioner som redan hade ett välfungerande samarbete är dock missnöjda över att detta avbrutits och ersatts av en ny struktur.⁴⁹ De menar att de fått ägna en betydande del av arbetet åt att etablera roller och kunskapsuppbyggnad, istället för konkret planeringsarbete.

Några civilområdeskanslier beskriver att det inledningsvis inte var tydligt för dem hur Försvarsmakten organiserar sig och vilken del de skulle kontakta.

⁴⁸ Högre regional grundsyn är inriktningsdokument för totalförsvaret som började tas fram av samtliga länsstyrelser tillsammans med militärregionerna och andra aktörer, bl.a. Polismyndigheten, utifrån Försvarsmaktens och MSB:s nationella grundsyn 2016.

⁴⁹ Länsstyrelserna och Försvarsmakten började samverka 2013 inom ramen för de då nyinrättade fyra militärregionerna. SOU 2021:25, s. 330–331.

Det var inte bestämt när man skulle kontakta den strategiska eller den operativa nivån, eller militärregionen.⁵⁰ Detta gällde särskilt frågor som avser nationell nivå snarare än den enskilda regionen. Civilområdeskanslierna beskriver det även som förvirrande att Försvarsmakten representerades av den strategiska och operativa nivån på de nationella mötena istället för av militärregionerna, som man varit vana att träffa. Försvarsmakten har därefter tydliggjort att kansliet ska vända sig till militärregionen.

6.2.2 Länsstyrelserna är fortfarande Försvarsmaktens viktigaste samverkanspart på regional nivå

Enligt Försvarsmakten bör den huvudsakliga samverkanspartnern för militärregionen vara den civilområdesansvariga länsstyrelsen och dess kansli. Det framgår däremot av våra intervjuer att länsstyrelserna i praktiken fortfarande fungerar som militärregionernas främsta samverkanspartner. Det beror i huvudsak på att kanslierna befunnit sig i en uppbyggnadsfas, men också på att resurserna i högre grad finns tillgängliga på respektive länsstyrelse, snarare än på kanslierna. En militärregion beskriver att den i framtiden ser att de civilområdesansvariga länsstyrelserna kommer att vara deras primära motpart, men att det sannolikt alltid kommer att finnas ett behov av att upprätthålla direktkontakt med länsstyrelserna.

6.2.3 Militärregionerna efterfrågar starkare mandat för civilområdesansvariga länsstyrelser

Militärregionerna är positiva till införandet av civilområden, men i stort sett alla uppfattar mandatet för civilområdesansvariga länsstyrelser som svagt och otydligt. Det otydliga mandatet uppges ha försvårat och försenat etableringen av civilområden, eftersom det inneburit att rollfördelningen mellan civilområdesansvarig länsstyrelse och övriga länsstyrelser inte varit tydlig.

En militärregion anser att syftet med civilområden är tydligt, nämligen att samordna civilområdesgemensamma resurser. Däremot är mandatet svagt, eftersom en civilområdesansvarig länsstyrelse inte kan kräva att en annan länsstyrelse ska avdela resurser. Ytterligare en militärregion menar att det i vissa situationer kan komma att uppstå behov av att fatta snabba inriktningsbeslut. Sådana beslut måste civilområdesansvariga länsstyrelser kunna fatta utan att behöva vara enig med övriga länsstyrelser. En militärregion förordar en struktur där man istället samordnar länsstyrelserna

⁵⁰ Försvarsmakten särskiljer på förmågeskapande verksamhet (strategisk nivå) och förmågenyttjade verksamhet (operativ nivå). Därtill kommer regional ledning i form av militärregioner.

genom ett stärkt mandat för civilområdesansvariga länsstyrelser att styra utvecklingen genom att kunna besluta om processer, metoder och mål inom civilområdet.

Kopplad till mandat är även frågan vad som ingår i uppgifterna vid höjd beredskap. Det saknas en samsyn bland aktörerna om vilken typ av operativa uppgifter som innefattas i att *samordna* de civila försvarsåtgärderna.⁵¹ Flera militärregioner framhåller att kanslierna är för små för att hantera kritiska uppgifter vid höjd beredskap, inklusive rapportering. Det är en åsikt som delas av ett antal intervjuade länsstyrelser. Försvarsmakten noterade i sin årsredovisning för 2023 att civilområdesansvariga länsstyrelser delvis tolkar sina uppgifter och mandat på olika sätt. Med anledning av det lyfte Försvarsmakten behovet av att förtydliga civilområdesansvariga länsstyrelsernas mandat, framför allt vid höjd beredskap.⁵² MTFA noterar att regeringen bedömer att civilområdesansvariga länsstyrelsernas mandat behöver förstärkas och att man avser att återkomma i frågan.⁵³

6.2.4 Militärregionerna försöker stödja civilområdenas etablering

MTFA konstaterar att en framgångsfaktor för civilområdeskanslierna att komma igång med konkret arbete och planering verkar vara ifall Försvarsmakten har delat sina försvarsplaner och stödbehov till kanslierna. En militärregion har medvetet valt att delge sin stödplan endast till den civilområdesansvariga länsstyrelsen. Avsikten är att civilområdesansvarig länsstyrelse ska implementera planen tillsammans med länsstyrelserna och kommunerna, och därigenom stärka kansliets samordnande roll. Militärregionen beskriver tillvägagångssättet som ett medvetet risktagande, eftersom kanslierna är små och inte fullt etablerade. Trots detta bedöms fördelarna med att stärka kanslierna överväga riskerna. En annan militärregion anger att de har försökt hjälpa till med etableringen och förankringen av kansliet genom att be kanslierna samordna och kalla till möten i länsöverskridande frågor, istället för att göra det själva. Syftet har varit att ge kansliet ökad legitimitet.

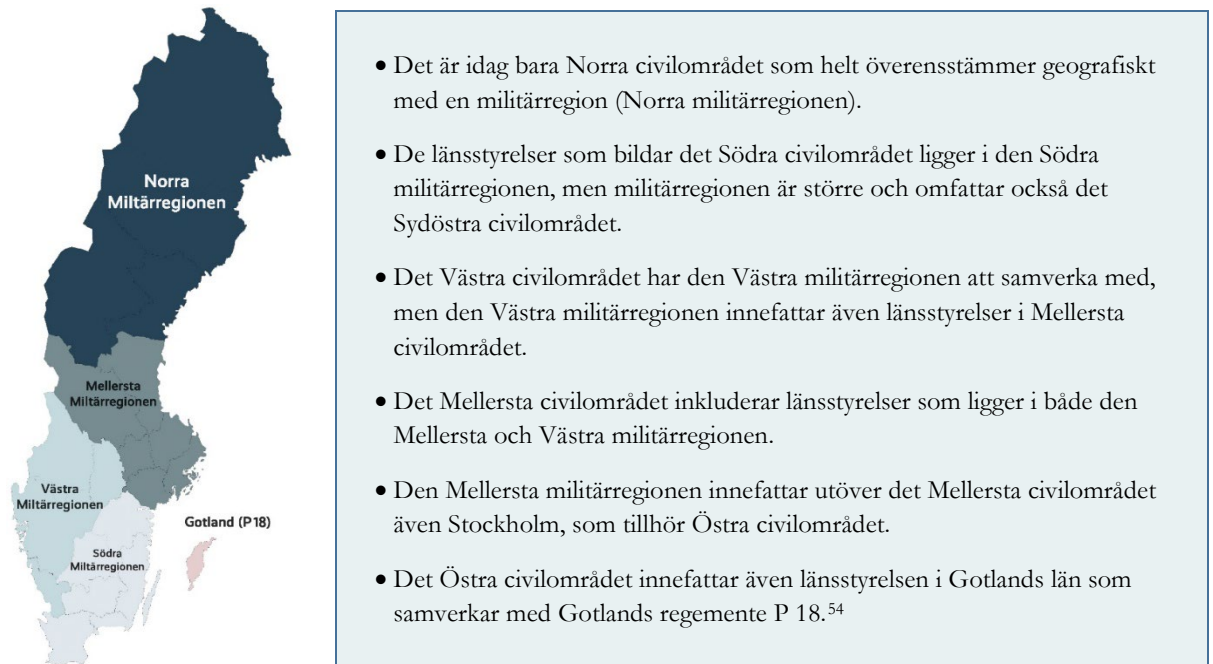
⁵¹ 9 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

⁵² Försvarsmakten, *Tillsammans försvarar vi Sverige Försvarsmaktens årsredovisning 2023*. 2024, FM2023-9190:34, s. 51.

⁵³ Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 112–113.

6.3 Avvikelser i civil och militär geografisk indelning komplicerar men är inte gränssättande

I detta avsnitt beskriver vi konsekvenserna av att den geografiska indelningen skiljer sig åt mellan civilområdena och militärregionerna.



Figur 3 Karta över militärregionerna

6.3.1 Tidigare etablerade kontakter förenklar samverkan

MTFA konstaterar att samverkan har underlättats i de fall det redan funnits upparbetade kontakter, som i norra och södra Sverige. Länsstyrelserna inom Norra civilområdet hade sedan tidigare en fungerande samverkan med Norra militärregionen som civilområdeskansliet kunde ansluta till. Södra och Sydöstra civilområdena ligger inom den Södra militärregionen, vilket gjorde att det även där fanns upparbetade kontakter mellan länsstyrelserna och militärregionen. Två av länsstyrelserna i Västra civilområdet har sedan tidigare samverkan med den Västra militärregionen.

6.3.2 Mellersta civilområdet behöver förhålla sig till två militärregioner och två arbetssätt

Enligt våra intervjuer förefaller Mellersta civilområdet påverkas mest av skillnaderna i den geografiska indelningen. Mellersta civilområdet är också

⁵⁴ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

det enskilt största civilområdet med sju län vilket kan försvåra sammanhållningen ytterligare.

Mellersta civilområdeskansliet beskriver det som en utmaning att förhålla sig till två militärregioner, bland annat eftersom militärregionerna har olika arbetssätt och upplevs ha kommit olika långt i fråga om gemensam planering inför höjd beredskap. När militärregionerna genomför delgivning av operationsplanering eller övningar vid samma datum, blir det svårt för kansliet att kunna närvara på båda. Frågan kan bli särskilt aktuell vid höjd beredskap om det råder oklarheter rörande vilken militärregion kansliet ska prioritera.

Länsstyrelser, kanslier och militärregioner betonar vikten av att metoderna i det gemensamma arbetet ska vara så enhetliga som möjligt. Att lyckas med detta kvarstår dock som en utmaning. Det varierar hur konkret och på vilket sätt militärregionerna uttrycker sina behov. Att arbetssätten kan variera bekräftas av militärregionerna som beskriver sig ha stor handlingsfrihet i hur de väljer att lösa en uppgift.⁵⁵ Västra och Mellersta militärregionerna beskriver hur de har börjat samordna sig för att likrikta arbetet mot civilområdena. Samtidigt betonar de att det krävs olika arbetsmetoder på grund av militärregionernas skilda förutsättningar.

Situationen med dubbla militärregioner blir särskilt invecklad för de två länsstyrelser som tillhör Västra militärregionen men ingår i Mellersta civilområdet. Länsstyrelsen i Örebro län bedriver samverkan med Västra militärregionen medan civilområdeskansliet vid samma länsstyrelse samverkar med Mellersta militärregionen. Länsstyrelserna i Värmland och Örebro län beskriver att de har en välfungerade samverkan med den Västra militärregionen, men begränsad samverkan med Mellersta militärregionen. Däremot jobbar båda länsstyrelserna mindre med Västra militärregionen än innan civilområdena inrättades, vilket till stor del beror på att totalförsvarsarbetet NOST⁵⁶, som pågick mellan 2014 och 2022 lades ner.

Samverkan med Försvarmakten försvåras ytterligare av att Mellersta militärregionen beskrivs vara underbemannad. Militärregionen beskriver sin viktigaste samverkanspartner som de två civilområdeskanslierna i Mellersta

⁵⁵ Denna ledningsfilosofi kallas uppdragstaktik inom Försvarmakten.

⁵⁶ En samverkan bestående av de fyra länen inom Västra militärregionen: Halland (N), Västra Götaland (O), Värmland (S) och Örebro (I). Se t.ex. Länsstyrelserna och Försvarmakten, *Totalförsvaret i Halland, Värmland, Västra Götaland, Örebro län och Militärregion Väst. Högre regional grundsyn 2017–2020*, 2017-06-08.

och Östra civilområdena, men även Stockholms stad är en stor aktör som kräver mycket samverkansresurser. Södra och Mellersta militärregionerna, som båda innefattar två civilområden, uttrycker en oro över sin förmåga att hantera två civilområden när dessa är fullt verksamma, även om det än så länge är hanterbart.

Västra militärregionen betonar nödvändigheten av att anpassa sig efter rådande förhållanden. Militärregionen ser inget anmärkningsvärt i att olika myndigheter, med skilda uppdrag, har varierande geografiska indelningar. Däremot tror militärregionen att det Mellersta civilområdet är för omfattande med sju länsstyrelser, tre polisregioner och två militärregioner. Militärregionen lyfter dock fram även positiva effekter av att samverka med två civilområden, eftersom det skapar incitament för alla parter att samordna sig i högre grad.

6.3.3 Få gemensamma drag mellan Östra civilområdets länsstyrelser

Det Östra civilområdet består av två län som sinsemellan har vitt skilda förutsättningar: Gotland och Stockholm. Dessutom ingår de två länsstyrelserna i olika militärregioner. De skilda förutsättningarna gör att beredskapsavdelningarna på de två länsstyrelserna ser begränsad nytta med civilområdet. Länsstyrelsen Gotlands län anser att det vore mer ändamålsenligt om de fick vara ett eget civilområde.

Civilområdeskansliet säger sig vara mån om att inte bryta upp fungerande samverkansstrukturer och har därför förhållandevis lite kontakt med P 18. Kontakterna med P 18 hanteras därför som tidigare i huvudsak av Länsstyrelsen Gotlands län. Kansliet beskriver att den enda samverkan man haft med Mellersta militärregionen är några gemensamma övningar i form av workshops. Enligt kansliet beror detta på militärregionens bristande resurser. Kansliet önskar att Mellersta militärregionen ger tydligare information om vilka stödbehov man har, så att kansliet kan jobba mot konkreta uppgifter. Detta har nu skett, enligt ett uppföljande samtal med Mellersta militärregionen hösten 2024.

P 18 och Länsstyrelsen Gotlands län beskriver att de har en nära samverkan sedan det gemensamma regeringsuppdraget 2017.⁵⁷ Risken för att ön ska bli avskuren under väpnat angrepp gör att den viktigaste samverkanspartner för P 18 alltid kommer vara länsstyrelsen. P 18 menar att det är bra att

⁵⁷ Försvarsdepartementet, *Uppdrag till Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län*, Fö2017/01726/MFI, 2017.

civilområdeskansliet kan hantera frågor på mer länsöverskridande nivå, som att evakuera från Gotland eller tillföra resurser till ön. P 18 och länsstyrelsen Gotlands län är överens om att Gotland måste kunna uppträda autonomt på grund av risken att bli avskuren. Därför bör Länsstyrelsen Gotlands län få en speciell roll och i högre utsträckning än andra länsstyrelser delta i olika samverkansforum. Länsstyrelsen Gotlands län anser att det vore mer ändamålsenligt om Gotland med sina förutsättningar fick utgöra ett eget civilområde med P 18 som sin egen militärregion.

Även länsstyrelsen Stockholm menar att gränstorna mellan Stockholm och Gotland är otydliga. Länsstyrelsen anser att Gotland har andra förutsättningar i och med att ön endast har en kommun, en region och en länsstyrelse samt deras unika relation med P 18. Därför skiljer sig också arbetsätten mycket åt jämfört med hur arbetet bedrivs i Stockholms län.

7. Civilområdesansvariga länsstyrelser arbete med förordningsstyrda uppgifter

Under 2023 arbetade civilområdesansvariga länsstyrelser framför allt med att etablera gemensamma strukturer för samverkan med länsstyrelserna. Under 2024 har det konkreta planeringsarbetet kommit igång i den nya strukturen. I detta kapitel beskriver vi hur de civilområdesansvariga länsstyrelserna har påbörjat arbetet med några av sina förordningsstyrda uppgifter.

7.1 Sammanfattande iakttagelser

- Civilområdeskanslierna uppfattar värdlandsstöd som en av de mest prioriterade uppgifterna, bland annat på grund av det säkerhetspolitiska läget. Det är också en tydlig uppgift jämfört med flera av de andra förordningsstyrda uppgifterna.
- Uppgiften om att ansvara för en samlad lägesbild prioriteras också av civilområdeskanslierna. Förhoppningen är att kunna effektivisera denna rapportering som många aktörer anser vara betungande.
- Civilområdesansvariga länsstyrelser har prioriterat arbetet med civilt försvar framför arbetet med krisberedskap. Krisberedskap är också en av de frågor där gränsdragningen till länsstyrelser är svårast.

7.2 Civilområdesansvariga länsstyrelser arbete med värdlandsstöd

I det här avsnittet beskriver vi hur civilområdeskanslierna har arbetat med värdlandsstöd.

7.2.1 Uppgiften värdlandsstöd är en prioriterad uppgift för civilområdeskanslierna

Alla civilområden arbetar med värdlandsstöd, både tillsammans på nationell nivå och internt inom varje civilområde. Värdlandsstöd beskrivs vara en av de mest prioriterade frågorna av civilområdeskanslierna på grund av det säkerhetspolitiska läget och Natointrädet med tillhörande ökad övningsverksamhet. Ett kansli beskriver även värdlandsstöd som den uppgift som är enklast att driva, eftersom den är utpekad för civilområdesansvarig länsstyrelse och inget som övriga länsstyrelser ansvarar för. Frågan om otydligheter i mandat och rollfördelning blir därför inte lika påtaglig i detta fall.

7.2.2 Det var svårt att enas om en definition av begreppet värdlandsstöd

Det inledande arbetet med värdlandsstöd komplicerades av att begreppet värdlandsstöd präglades av att MSB och Försvarmakten utgick från olika definitioner av vad värdlandsstöd innefattade. Försvarmakten och MSB lutade sig mot två olika regelverk och hade olika bild av vad stödet innefattar och vem som ”äger” uppgiften. De två olika definitionerna gjorde att myndigheterna inte kunde enas om ett gemensamt arbete och metod. De två skilda spåren ledde till att det blev svårt för civilområdeskanslierna att fastställa mål och arbetssätt för uppgiften.

Försvarmakten utgår från Natos definition av *Host Nation Support*. Natos definition används också av regeringen i samförståndsavtalet från 2015 mellan Sverige och Nato om värdlandsstöd.⁵⁸ Där definieras värdlandsstöd som att i förväg förbereda de praktiska arrangemang som krävs för att ett utländskt förband ska kunna verka på svenskt territorium, till exempel vid övningar eller militära operationer i Sverige eller i närområdet. Värdlandsstöd i den bemärkelsen är således en uppgift som Försvarmakten har haft långt innan den nya strukturen infördes.

Något förenklat utgick MSB tidigare från EU:s civilskyddsmekanism, som myndigheten är Sveriges kontaktpunkt för. EU definierar värdlandsstöd⁵⁹ som de åtgärder som vidtas inför och under kriser av det land (eller EU-kommissionen) som antingen skickar eller tar emot stöd, i syfte att undanröja hinder för internationellt stöd och för att se till att krishanteringsinsatser sker så friktionsfritt som möjligt.⁶⁰

Flera civilområdeskanslier upplevde det som frustrerande att Försvarmakten och MSB inte kunde enas om en definition och uppfattade det som ineffektivt att arbeta i två olika spår gentemot kommunerna. Det skulle även vara betungande särskilt för kommunerna, vars resurser för att arbeta med beredskap ofta är begränsade. Begreppsförvirringen kopplad till värdlandsstöd komplicerades ytterligare av att civilområdesansvarig länsstyrelse enligt sin förordningsstyrda uppgift ska arbeta med ”civila aspekter” och den ”civila delen” av värdlandsstöd.⁶¹ Det skapade osäkerhet kring vad det var som åsyftades.

⁵⁸ Ds 2015:39, *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*.

⁵⁹ European Union, *EU host nation support guidelines. Commission staff working document*, 2012-06-01.

⁶⁰ Lagerström, M. och Norén A., *Värdlandsstöd vid höjd beredskap. Innebörd för civilt försvar*, 2015, FOI-R-4198--SE.

⁶¹ Se förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

MSB beskriver att arbetet med att likrikta synen på värdlandsstöd med Försvarsmakten har tagit tid, men att samsynen har ökat under 2024 och numera är god. Försvarsmakten deltar tillsammans med civilområdeskanslierna i MSB:s arbetsgrupp med mottagande av internationellt civilt och humanitärt stöd. MSB ingår i sin tur i Försvarsmaktens arbetsgrupp för värdlandsstöd. Förhoppningen är att kanslierna, med stöd av MSB, ska kunna dra lärdom av Försvarsmaktens utförda arbete med ”det militära värdlandsstödet”, för att skapa ett gemensamt tillvägagångssätt för samverkan som innefattar mottagande av internationellt och humanitärt stöd.

7.2.3 Försvarsmakten arbetar med värdlandsstöd tillsammans med länsstyrelserna

Värdlandsstöd är inte en förordningsreglerad uppgift för länsstyrelserna, men alla intervjuade länsstyrelser arbetar med uppgiften tillsammans med Försvarsmakten. Mycket av det gemensamma arbetet mellan länsstyrelser och militärregioner har varit inriktat på stöd till Försvarsmakten, och det stödet har oftast bestått av att säkerhetsställa förmågan till värdlandsstöd.

Eftersom samarbetet skett mellan länsstyrelserna och militärregionerna har detta inte påverkats av Försvarsmaktens och MSB:s skilda synsätt, utan planeringen har utgått från hur Försvarsmakten vill bedriva arbetet. I vissa fall samverkar militärregionerna även direkt med kommuner. Flera länsstyrelser beskriver därför värdlandsstöd som just ”stöd till Försvarsmakten och mottagandet av utländska förband”. Arbetet med att kunna ta emot internationellt civilt och humanitärt stöd är i stort sett inte påbörjat än.

7.2.4 MSB stödjer civilområdena i arbetet med mottagande av internationellt civilt och humanitärt stöd

MSB har haft en stödjande roll i civilområdenas arbete med mottagande av internationellt civilt och humanitärt stöd. Myndigheten ser detta som en del i MSB:s uppgift att samordna och att ta fram metodstöd och vägledning. MSB uppfattar att det fanns en efterfrågan från civilområdeskanslierna att samordna båda delarna av värdlandsstöd. MSB har inrättat en arbetsgrupp för kanslierna, och en styrgrupp för civilområdescheferna, som behandlar mottagande av internationellt civilt och humanitärt stöd, och som gemensamt tagit fram en strategi för mottagandet.⁶² MSB definierar nu

⁶² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Mottagandet av internationellt civilt och humanitärt stöd. Stärkt förmåga till värdlandsstöd vid höjd beredskap och fredstida kriser*, 2024.

vårdlandsstöd som ”det civila eller militära stöd som ges från ett värdland till Nato och/eller andra militära styrkor och NATO-organisationer, samt till internationella civila aktörer i syfte att kunna ta emot civil och humanitär hjälp.”⁶³

7.3 Rapportering och uppgiften att sammanställa en samlad lägesbild

I det här avsnittet redogör vi för civilområdesansvariga länsstyrelserns arbete med rapportering och uppgiften att sammanställa en samlad lägesbild.

7.3.1 Aktörerna tycker att rapporteringen är för omfattande

En förutsättning för att civilområdesansvarig länsstyrelse ska kunna sammanställa en samlad lägesbild är att det sker en rapportering från andra aktörer inom civilområdet. Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska beredskapsmyndigheterna inför och vid höjd beredskap lämna underlag till de civilområdesansvariga länsstyrelserna för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter.⁶⁴

Civilområdeskanslierna arbetar gemensamt med frågan om vilken information som ska samlas in. Att strukturera informationsflödet mellan beredskapssektorer och länsstyrelser är en annan uppgift, där den högre regionala nivån kan bidra, enligt flera civilområdeskanslier. Flera av de intervjuade länsstyrelserna beskriver att mängden information som efterfrågas av dem, och i förlängningen av kommunerna, är betungande. Därtill är återkoppling på de underlag som lämnas ofta bristfällig. Sammantaget hämmar det länsstyrelsernas och kommunernas utvecklingsarbete. Här menar flera kanslier att de har potential att skapa mervärde genom att strukturera informationsflödet. I detta ingår att i viss utsträckning försöka freda länsstyrelser från att överbelastas av förfrågningar och information från den nationella nivån, och i förlängningen även kommuner och regioner. Exempelvis beskriver civilområdeskanslier att de kan dela upp information från sektorsansvariga myndigheter, så att länsstyrelserna bara får den information som berör det egna länet.

7.3.2 Aktörer lämnas utanför rapporteringen

Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska beredskapsmyndigheterna vid fredstida krissituationer och höjd beredskap ge MSB den information som behövs för att myndigheten ska kunna

⁶³ MSB, mejl med synpunkter på rapportutkast från MTFA, 2024-11-11.

⁶⁴ 22 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

fullgöra sina uppgifter.⁶⁵ Denna skyldighet gäller samtliga länsstyrelser, men inte i rollen som civilområdesansvariga länsstyrelser. Det innebär att civilområdeskansliet endast ska rapportera sin lägesbild över civilområdet till regeringen och Försvarsmakten,⁶⁶ medan MSB hamnar utanför det reglerade rapporteringsflödet. Likaså hamnar länsstyrelserna utanför det författningsstyrda rapporteringsflöde som går från beredskapsmyndigheterna till civilområdesansvarig länsstyrelse. Detta kan påverka länsstyrelsernas förmåga att utöva geografiskt områdesansvar på regional nivå om det går miste om information.

7.3.3 Olika regleringar med skilda tolkningar av begreppet ”inför”

MTFA noterar att det finns flera tolkningar av den förordningsreglerade rapporteringen. Civilområdesansvarig länsstyrelse har i sin instruktion två paragrafer kopplade till höjd beredskap: en med uppgifter *inför* och en med uppgifter *vid* höjd beredskap. Uppgifterna inför höjd beredskap är mer allmänt formulerade än de vid höjd beredskap.⁶⁷ Uppgifterna i de två paragraferna är så pass lika i sin utformning att *inför* går att tolka som förberedande uppgifter, det vill säga en förmågeskapande planering för hur civilområdesansvarig länsstyrelse ska kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap. I den tolkningen av *inför* finns det ingen förberedande uppgift för samlad lägesbild. Alla kanslier arbetar dock med uppgiften.

I förordningen om totalförsvar och höjd beredskap (2015:1053) finns bestämmelser om att beredskapsmyndigheter, sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga myndigheter ska lämna underlag till Försvarsmakten.⁶⁸ Detta ska ske både inför och vid höjd beredskap, så att Försvarsmakten kan fullgöra sin informationsplikt gentemot regeringen. MTFA konstaterar att *inför* tolkas olika av berörda aktörer. De olika tolkningarna handlar om huruvida det är en förberedande uppgift över tid, eller ett tillstånd på en beredskapsskala som följs av skärpt eller högsta beredskap, och i så fall var på skalan Sverige befinner sig.

7.3.4 Svårt att dela säkerhetsskyddsklassificerad information inom totalförsvaret

Det finns inget gemensamt ledningsstödssystem i totalförsvaret, vilket är ett hinder för effektiv samverkan mellan aktörerna. Avsaknaden av ett

⁶⁵ 12 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁶⁶ 9 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

⁶⁷ Jämför ”ta initiativ till” och ”ska samordna” i 8 och 9 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

⁶⁸ 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

gemensamt system är inte kopplat till införandet av civilområden, men påverkar implementeringen av strukturen. Beredskapsansvariga myndigheter kan huvudsakligen dela säkerhetsskyddsklassificerad information med varandra på en grundläggande nivå, till exempel via telefon, fax och krypterade filer. Endast ett fåtal myndigheter har möjlighet till mer avancerad funktionalitet såsom säkerhetsskyddsklassificerad videokonferens och gemensam hantering och bearbetning av data.

Militärregionerna anser att det är en utmaning att dela säkerhetsskyddsklassificerad information med kommuner och regioner av flera skäl. Dels ställer säkerhetsskyddslagen krav på upprättande av säkerhetsskyddsavtal och överenskommelser, vilket är ett tidskrävande arbete. Dels har många kommuner och regioner fortsatt bristfällig kapacitet att omhänderta säkerhetsskyddsklassificerad information.⁶⁹

7.4 Arbetet med civilt försvar har varit prioriterat framför krisberedskapen

MTFA:s uppdrag har fokus på civilt försvar. Vi har därför inte specifikt undersökt hur civilområdesansvariga länsstyrelser arbetar med krisberedskap. Såväl civilområdesansvariga länsstyrelser som länsstyrelser upplever dock att det är en utmaning att reda ut vad det geografiska områdesansvaret innebär mer konkret på lokal, regional och högre regional nivå. Det gäller särskilt krisberedskap.

Civilområdeskanslierna har arbetat gemensamt för att ta fram en rutin för hur stödet till länsstyrelserna inom krisberedskapen ska utformas. Arbetet är i stort sett endast påbörjat och det råder inte samsyn kring hur stödet ska utformas eller vad det ska innefatta. Ett kansli beskriver det som att diskussionen med länsstyrelserna helt tar stopp när de kommer in på uppgifter inför och vid fredstida krissituationer i civilområdesansvariga länsstyrelserns förordning.⁷⁰ Kansliet beskriver därför att de istället har prioriterat arbetet med civilt försvar. Även bland övriga kanslier är arbetet med civilt försvar prioriterat framför krisberedskapen. I Södra civilområdet har dock länsstyrelserna enats om en överenskommelse om att stötta varandra i fredstida kriser. En länsstyrelse som drabbas av en fredstida kris och önskar stöd från de andra länsstyrelserna med resurser avropar dessa genom civilområdeskansliet. Kansliet ansvarar för att inventera om det finns

⁶⁹ Försvarsmakten, *Tillsammans försvarar vi Sverige. Årsredovisning 2023, 2024*, s. 50.

⁷⁰ 5–6 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

tillgängliga resurser hos de andra länsstyrelserna som motsvarar framställt behov och ser till att informationen når drabbad länsstyrelse.⁷¹

7.5 Uppgiften att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst inom civilområdet

Civilområdesansvariga länsstyrelser har två uppgifter i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Den ena uppgiften gäller övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst.⁷² Om en särskilt omfattande räddningsinsats behövs får regeringen föreskriva, eller i särskilda fall besluta, att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet tar över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs. Mandatet låg tidigare på alla länsstyrelser, men är nu överflyttat till civilområdesansvarig länsstyrelse som då tar över ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner. Uppgiften är tänkt att ge bättre förutsättningar till samordning och överenskommelser mellan olika räddningstjänstförbund när man täcker en större geografisk yta.

Den andra uppgiften gäller rätt att vid höjd beredskap omfördela personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst, om åtgärden gäller personal i olika län inom civilområdet.⁷³

Flera länsstyrelser ifrågasätter behovet av att civilområdesansvarig länsstyrelse ska kunna ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst. Kommunerna har till följd av ändringar i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor etablerat gemensamma regionala ledningssystem för räddningstjänsten. Ledningssystemen bedöms därför minska behovet av statligt övertagande av räddningstjänsten. Vidare har ledningssystemen ofta en annan geografisk indelning än civilområdet, och ett civilområde kan även innehålla flera ledningssystem. Ett kansli ser en svårighet i att förordningen anger att civilområdesansvarig länsstyrelse kan *ta över* ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. I själva verket handlar det om att samordna planeringen för den, vilket är något som redan gjorts under en längre tid av länsstyrelserna.

En länsstyrelse menar att civilområdesansvarig länsstyrelse inte har förmågan att ta över räddningstjänsten. Länsstyrelsen ser inte heller att det behovet finns. Länsstyrelsen menar att räddningsledningssystemet har utvecklats

⁷¹ Länsstyrelserna, *Överenskommelse om stöd i Södra Civilområdet vid fredstida krissituationer*, 2024-02-05.

⁷² 4 kap. 33 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

⁷³ 8 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

sedan de stora skogsbränderna, vilket har lett till att uppgiften inte behövs. Mellersta civilområdet ser inte heller att civilområdesansvariga länsstyrelser skulle ta över den kommunala räddningstjänsten vid höjd beredskap, eftersom de och resten av samhället i en sådan situation då skulle ha fullt upp med andra aktiviteter.

Civilområdena har dock tagit fram en gemensam mall att utgå från när civilområdesansvarig länsstyrelse arbetar fram en plan för övertagande av kommunal räddningstjänst. Där understryks att övertagande endast får ske i undantagsfall, till exempel om det är fråga om en mycket komplicerad räddningsinsats som kommunen inte kan hantera, eller om räddningsinsatser behöver samordnas mellan flera kommuner och kommunerna inte själva klarar av detta.⁷⁴

⁷⁴ *Plan för övertagande av ansvar för kommunal räddningstjänst Förslag till inriktning för ett gemensamt och enhetligt underlag*, s. 14. Dokumentet är en mall som ska fyllas i och anpassas för respektive civilområde tillsammans med det styrande dokumentet *Plan för övertagande av ansvar för kommunal räddningstjänst*, som ska finnas i en anpassad variant för varje civilområde. Mallen erhållen 2024-09-04 från civilområdeskansliet vid Mellersta civilområdet.

8. Slutsatser

Syftet med den här delredovisningen har varit att följa upp och utvärdera myndigheternas arbete med att implementera civilområden. Den övergripande frågan är om uppbyggnaden av de sex civilområdena görs i enlighet med reformens intentioner.

Intentionerna med att införa civilområden var i korthet att förtydliga lednings- och ansvarsförhållanden och att skapa förutsättningar för effektivare samverkan inom det civila försvaret, samt mellan det civila och det militära försvaret. MTFAs bedömer att intentionerna med att införa civilområden och en högre regional nivå hittills inte har uppnåtts.

I detta avslutande kapitel utvärderar vi till att börja med resultaten i förhållande till intentionerna. Avslutningsvis diskuterar vi några av de viktigaste resultaten och lämnar rekommendationer till regeringen.

8.1 Intentionerna med civilområden har hittills inte uppnåtts

I detta avsnitt utvärderar vi resultatet från delredovisningen i förhållande till antagandena om vad som skulle skapa tydligare ansvars- och ledningsförhållanden och effektivare samverkan inom det civila försvaret samt mellan det civila och det militära försvaret. Se kapitel 2 för MTFAs analys av antagandena.

Ett första antagande som låg till grund för införandet av civilområden var att länen och länsstyrelserna är för små enheter för att effektivt hålla samman beredskapsplanering och försvarsansträngningar. Större regionala områden skulle ge bättre förutsättningar för samordning. MTFAs kan inte ge ett entydigt svar på om förutsättningarna för samordning är bättre nu än innan civilområden infördes. Nya forum för samverkan har tillkommit, vissa har avslutats, medan andra fortsätter men under nya benämningar. Flera militärregioner anser att civilområdeskanslierna är för små enheter för att kunna hantera kritiska uppgifter vid höjd beredskap.

Ett andra antagande var att samverkan skulle effektiviseras om Försvarsmakten samverkade med färre länsstyrelser. MTFAs konstaterar dock att Försvarsmakten i stor utsträckning har fortsatt att samverka med enskilda länsstyrelser. Därtill har samverkan med civilområdesansvariga

länsstyrelser tillkommit, vilket innebär att militärregionerna i dagsläget har fler parter att samverka med, istället för färre.

Ett tredje antagande var att ledning och samordning skulle underlättas om civilområden och militärregioner har samma geografiska indelning. Militärregionerna har dock inte omorganiserats så att de följer civilområdenas indelningar. MTFFA bedömer att samverkan kompliceras av att de geografiska indelningarna skiljer sig åt, men att alla myndigheter tycks anpassa sig efter rådande omständigheter. Samverkan för Mellersta civilområdet tycks dock vara mer komplicerad eftersom man behöver förhålla sig till två militärregioner som inte koordinerar arbetssätt och verksamhetsplanering. Därtill är Mellersta civilområdet det största med sju länsstyrelser, tre polisregioner och flera räddningsledningssystem.

Ett fjärde antagande var att centrala myndigheter av särskild vikt för totalförsvaret skulle anpassa sina regionala organisationer till civilområdenas geografiska indelning för att underlätta samverkan mellan myndigheter. Det är emellertid bara Trafikverket som anpassat sin regionala indelning så att den överensstämmer med civilområdena. Därmed har inga större förändringar skett av myndigheternas geografiska organisation sedan den nya strukturen infördes.

Ett femte antagande var att införandet av civilområdesansvariga länsstyrelser och en civilområdeschef för respektive civilområde skulle ge tydligare lednings- och ansvarsförhållanden. MTFFA konstaterar dock att det finns flera förhållanden som gör de civilområdesansvariga länsstyrelsernas roller och mandat otydliga. Det påverkar i sin tur förutsättningarna för att skapa en tydlig ledning av civilområdena. Det samordnande ansvaret för de civilområdesansvariga länsstyrelserna är i förordningen formulerat på ett sätt som ger oklara förväntningar på de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Vidare finns det en överlappning avseende samordningsansvar mellan de civilområdesansvariga länsstyrelserna och de sektorsansvariga myndigheterna. Även mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser finns oklarheter gällande ansvarsfördelningen. MTFFA noterar att det pågår ett arbete med att sortera ansvar mellan de civilområdesansvariga länsstyrelserna och övriga länsstyrelser.

8.1 Det finns flera hinder för implementeringen av civilområden som behöver hanteras

Utvärderingen visar att det finns en rad hinder som påverkar implementeringen av civilområden som behöver hanteras. Några av hindren är till största delen omvärldsberoende, och inte kopplade till införandet av den nya strukturen. Det gäller exempelvis svårigheter att dela säkerhetskänslig information, konkurrens om kompetens och en ökad arbetsbelastning på grund av totalförsvarets tillväxt.

Andra hinder rör förhållanden som är förväntade när en ny förvaltningsnivå införs. MTFA konstaterar att den nya strukturen i stor utsträckning är en reglering av samverkan mellan statliga myndigheter. Att bygga former för denna samverkan är därför nödvändigt, men tar tid, och avsaknaden av förordningsmotiv har försvårat arbetet. Hittills upplever de flesta aktörer att arbetsbelastningen har ökat i förhållande till tillgängliga resurser, eftersom det är prioriterat att bygga upp det civila försvaret och implementeringen medför visst dubbelarbete innan frågor är sorterade. MTFA bedömer att den typen av hinder är övergående – även om de inledningsvis kräver både tid och resurser.

Det finns slutligen en typ av hinder som MTFA bedömer beror på strukturens utformning och som är svårare för myndigheterna själva att komma till rätta med. Dessa hinder omfattar bland annat formuleringen av mandat, rollfördelning och att den regionala indelningen inte överensstämmer geografiskt mellan civilområden och militärregioner.

Mot bakgrund av ovanstående vill MTFA uppmärksamma och rekommendera följande:

8.1.1 Mandatet för civilområdesansvariga länsstyrelser behöver bli tydligare

Av utvärderingen framgår att många uppfattar mandatet för de civilområdesansvariga länsstyrelserna som både vagt och svagt. MTFA vill av denna anledning uppmärksamma följande.

Formuleringarna i förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser ger dem ett relativt vagt mandat för det samordnande uppdraget. Skrivningar som ”*ta initiativ till att samordna* planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarmakten” och ”vid höjd beredskap ge länsstyrelserna inom civilområdet *vägledning* i fråga om inriktning och

prioritering av länsstyrelsernas verksamhet”⁷⁵ skapar oklara förväntningar på de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Därmed är det också otydligt för övriga myndigheter vilket mandat de civilområdesansvariga länsstyrelserna har för samordning.

MTFA noterar vidare att Försvarsmakten framhåller att de civilområdesansvariga länsstyrelserna inte bara har ett otydligt utan även ett svagt mandat. Flera militärregioner framhåller också att kanslierna är för små enheter för att kunna hantera kritiska uppgifter vid höjd beredskap. MTFA bedömer att det behöver tydliggöras vilken typ av uppgifter ett kansli kan utföra med befintlig bemanning. Vi menar vidare att frågan om kansliernas kapacitet bör sättas i relation till vilken roll civilområdeskanslierna ska ha.

MTFA konstaterar att strukturutredningens förslag om civilområdesansvariga länsstyrelsernas mandat var annorlunda utformat än det mandat som förordningen ger. I strukturutredningens förslag ingick bland annat föreskriftsrätt för civilområdeschefen i förhållande till länsstyrelserna och en uttalad rätt att ta del av relevanta uppgifter från beredskapsmyndigheter och Försvarsmakten. Därtill fanns ett förslag på mandat att kunna göra prioriteringar av sjukvårdsresurser inom civilområdet. Eftersom dessa förslag inte realiserades i förordningen blev de civilområdesansvariga länsstyrelsernas mandat svagare än vad strukturutredningen avsåg.

Sammantaget anser MTFA att otydligheten runt de civilområdesansvariga länsstyrelsernas mandat utgör ett hinder för myndigheternas arbete. MTFA bedömer därför att mandatet för de civilområdesansvariga länsstyrelserna behöver förtydligas, men tar inte ställning till hur. Skälen till att regeringen inte gick vidare med vissa av strukturutredningens förslag är inte kända av berörda aktörer. MTFA konstaterar dock att förslagen bygger på att olika delar av strukturen, och aktörer i den, är sammanlänkade och fungerar ihop. Det går därför inte att bortse från att ett svagare mandat för civilområdesansvariga länsstyrelser kan inverka på möjligheten att skapa de tydliga ansvars- och ledningsförhållanden på högre regional nivå som strukturutredningen och Försvarsberedningen såg behov av. Samtidigt är MTFA medvetna om att det mandat som strukturutredningen föreslog var långtgående. Konsekvenserna av ett sådant mandat behöver därför noga övervägas.

⁷⁵ 8–9 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, MTFA:s kursivering.

MTFA anser att regeringen bör se över hur mandatet för de civilområdesansvariga länsstyrelserna kan förtydligas för att skapa bättre förutsättningar för tydligare lednings- och ansvarsförhållanden. I denna översyn bör regeringen förhålla sig till om ett tydligare mandat är tillräckligt eller om mandatet även behöver stärkas.⁷⁶

8.1.2 Arbetet med roll- och ansvarsfördelning behöver fortsätta

Resultatet i denna delredovisning tyder på att myndigheterna behöver fortsätta det gemensamma arbetet med rollfördelningen. MTFA noterar att det finns en rad förhållanden som påverkar rollen för de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Vi har för avsikt att följa myndigheternas arbete med dessa frågor inom ramen för pågående regeringsuppdrag⁷⁷.

En kvarstående fråga som påverkar rollen för de civilområdesansvariga länsstyrelserna är hur de överlappande samordningsansvaren mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter ska fungera. Det är oklart om sektorsansvariga myndigheter kan, och ska, samordna aktörer på andra nivåer än den centrala, och vad det i så fall innebär i relation till de civilområdesansvariga länsstyrelsernas geografiska områdesansvar.

En annan fråga om rollfördelning handlar om ansvarsfördelningen mellan de 21 länsstyrelserna och de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna. Det pågår därför ett arbete med att sortera frågor mellan de två nivåerna. Ett förhållande som komplicerar ansvarsfördelningen är att länsstyrelserna är beredskapsmyndigheter. De civilområdesansvariga länsstyrelsernas roll som länk mellan den centrala och regionala nivån blir otydlig när länsstyrelserna i egenskap av beredskapsmyndigheter samverkar med övriga beredskapsmyndigheter.

Ytterligare ett förhållande som påverkar rollen för de civilområdesansvariga länsstyrelserna handlar om att begreppen *civilområde*, *civilområdeskansli* och *civilområdesansvarig länsstyrelse* samt förkortningen *civo* används av såväl berörda myndigheter som i den politiska diskussionen på ett sätt som inte alltid tydliggör vad som avses. Kanslierna är ett stöd till och direkt underställda civilområdeschefen. MTFA:s utvärdering visar att kanslierna utför uppgifterna i förordningen. Samtidigt konstaterar MTFA att det råder

⁷⁶ MTFA noterar att regeringen bedömer att civilområdesansvariga länsstyrelsernas mandat behöver förstärkas och att man avser att återkomma i frågan. Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 112–113.

⁷⁷ Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 november 2025.

oklarhet om kanslierna och deras resurser ska likställas med civilområdesansvariga länsstyrelser i förordningen, eller om hela länsstyrelsen, eller till och med samtliga länsstyrelser inom civilområdet, avses. Det har i sin tur betydelse för hur uppgifter tolkas och kan utföras.

8.1.3 Konsekvenserna av skilda geografiska indelningar behöver följas

Ett hinder som försvårar samverkan är skillnaden i de regionala indelningarna mellan civilområden, Försvarmakten och andra myndigheter. I nuläget anser myndigheterna att skillnaderna är hanterbara. Både civilområdeskanslier och militärregioner har dock påpekat att allt eftersom planeringen blir mer konkret och arbetsbelastningen ökar så kan det bli svårt att svara upp mot flera aktörer samtidigt. MTFA bedömer att de negativa konsekvenserna av skilda geografiska indelningar kan öka vid höjd beredskap. Ett civilområdeskansli kan inte prioritera bort samverkan med en militärregion och en militärregion kan inte prioritera bort samverkan med ett civilområdeskansli. MTFA anser därför att regeringen bör följa konsekvenserna av att indelningarna skiljer sig åt och uppmärksamma om problemen förstärks när reformen är implementerad fullt ut. Därtill kan andra krav uppkomma när Sverige är fullt integrerat i Natos försvarsplanering.

Referenslista

Rapporter och utredningar

European Union, *EU host nation support guidelines. Commission staff working document*, 2012-06-01.

Försvarsmakten, *Tillsammans försvarar vi Sverige. Försvarsmaktens årsredovisning 2023*, 2024.

Lagerström, M. och Norén A., *Värdlandsstöd vid höjd beredskap. Innebörd för civilt försvar*, 2015, FOI-R-4198--SE.

Länsstyrelsen Uppsala län, *Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. Vägledning för utövande*, januari 2019.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Mottagandet av internationellt civilt och humanitärt stöd. Stärkt förmåga till värdlandsstöd vid höjd beredskap och fredstida kriser*, 2024.

Myndigheten för totalförsvarsanalys, *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och sambällets krisberedskap*, Delredovisning 1, 2023.

Myndigheten för totalförsvarsanalys, *Att förbereda utvärdering av kommande försvarsbeslut. Avrapportering av regeringsuppdrag*, 2024.

Riksrevisionen, *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (RiR 2015:18)*, 2015.

Riksrevisionen, *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna (RiR 2019:2)*, 2019.

SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar*.

Årsredovisningar för samtliga länsstyrelser 2021, 2022 och 2023.

Offentliga tryck

Departementsserien

Ds 2015:39, *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*.

Ds 2017:66, *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

Ds 2023:34, *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret.*

Propositioner

Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025.*

Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030.*

Utskottsbetänkanden

Bet. 2014/15:FöU11, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

Bet. 2020/21:FöU4, *Totalförsvaret 2021–2025.*

Riksdagsskrivelser

Rskr. 2014/15:251.

Rskr 2020/21:133–136.

Författningar

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Regeringsbeslut

Dir. 2018:79, Justitiedepartementet, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

Finansdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna*, Fi2023/02869, Fi2023/02993, 2023-11-23.

Finansdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna*, Fi2023/00435 m.fl. 2023-12-21.

Försvarsdepartementet, *Uppdrag till Försvarmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län*, Fö2017/01726/MFI, 2017-12-18.

Försvarsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för totalförvarsanalys*, Fö2022/01177, Fö2022/01610 (delvis), 2022-12-21.

Justitiedepartementet, Ärendeförteckning I, ärende 18, regeringssammanträde, 2022-05-19.

Regeringsskrivelser

Skr. 2023/24:163, *Nationell säkerhetsstrategi*, 2024-07-04.

Webbsidor

Länsstyrelsen Norrbotten, ”Organisationsschema 2024”, <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/om-oss/om-lansstyrelsen-i-norrbottens-lan.html>, hämtad 2024-10-18.

Övrigt

Försvarmakten, *Remissyttrande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)*, FM2021-8946:2, 2021-06-10.

Försvarmakten, *Försvarmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut – bilaga 2*, 2023.

Försvarmakten, *Försvarmaktens redovisning av regeringsuppdraget om att bedöma konsekvenser av åtgärdsförslagen i Försvarsberedningens rapport Kraftsamling*, FM2024-6830:2, 2024-03-05.

Länsstyrelserna, Mellersta civilområdet, *Kansliets uppgifter, främst kopplat till paragrafernas 5 och 6 i förordningen*, PM, 2023-04-03.

Länsstyrelserna, Mellersta civilområdet, *Kansliets uppgifter, främst kopplat till paragrafernas 8, 9 och 10 i förordningen*, PM, 2023-08-07.

Länsstyrelserna, Norra civilområdet, *Redovisning av regeringsuppdraget om att bedöma konsekvenser av åtgärdsförslagen i Försvarsberedningens rapport Kraftsamling*, 2024-03-06.

Länsstyrelserna Norra civilområdet, *Överenskommelse*, 2024-05-23, dnr. 7945-2024.

Länsstyrelserna, *Riktlinje för samverkan mellan länsstyrelserna inom civilt försvar*, 2024-05-29.

Länsstyrelserna och Försvarsmakten, *Totalförsvaret i Halland, Värmland, Västra Götaland, Örebro län och Militärregion Väst. Högre regional grundsyn 2017–2020*, 2017-06-08.

Länsstyrelserna, *Inriktning för civilområdeskansliernas verksamhet 2024*, 2023-11-09, dnr. 18080-2023-1.

Länsstyrelserna, *Överenskommelse om stöd i Södra Civilområdet vid fredstida krisituationer*, 2024-02-05.

Mellersta civilområdet, *Tillsammans stärker vi det civila försvaret. Sveriges sex civilområden*, 2024-02-20.

Mellersta civilområdet, *Plan för övertagande av ansvar för kommunal räddningstjänst Förslag till inriktning för ett gemensamt och enhetligt underlag*, odaterad mall, erhållen 2024-09-04.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Beskrivningar av forum med relation till det civila beredskapsrådet*, promemoria, 2024-03-26, dnr 2024-00694-17.

Norra civilområdet, *Välkommen till Norra Civilområdet – presentation för MTFA*, odaterad Powerpoint, erhållen 2024-03-22.

Bilaga 1. Intentioner och antaganden kopplat till civilområden

I denna bilaga redogör vi för reformens bakgrund samt för vår analys av de antaganden som låg till grund för att införa civilområden. Se även kapitel 2.

Strukturreformens bakgrund

Planeringen för det svenska totalförsvarets återuppbyggnad påbörjades med riksdagens försvarspolitiska inriktningsbeslut 2015.⁷⁸ Införandet av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap är ett led i ambitionen att stärka totalförsvaret. Det föregicks av ett uppdrag till Försvarsberedningen att göra en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och dess konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Därefter följde en utredning, som med utgångspunkt i Försvarsberedningens slutsatser och förslag, skulle ta fram ett förslag på en ny struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.

Enligt Försvarsberedningen saknade det civila försvaret flera av de strukturer, processer och resurser som kan krävas vid krig eller krigsfara. Krisberedskapssystemet som utformats för att hantera fredstida kriser var inte dimensionerat för att möta ett väpnat angrepp. Otydliga ansvars- och ledningsförhållanden på olika beslutsnivåer i samhället och inom olika samhällssektorer ansågs inverka negativt på förmågan att samordna aktörer inom det civila försvaret, liksom på samordningen mellan det civila och det militära försvaret. Detta bedömdes i förlängningen kunna försvåra möjligheterna att göra de prioriteringar av samhällets resurser som kan behöva göras vid höjd beredskap och krig.⁷⁹

Med anledning av de identifierade bristerna konstaterade Försvarsberedningen att totalförsvaret var i behov av en omstrukturering. Totalförsvarets organisation och ledningsstrukturer behöver kunna fördela, prioritera, inrikta och samordna samhällets samlade resurser för att skapa största möjliga försvarseffekt. Därtill behöver organisation och ledningsstrukturer kunna hantera gråzonsproblematik i fredstid. I det civila försvaret finns enligt Försvarsberedningen behov av att kunna fatta beslut

⁷⁸ Prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.

⁷⁹ Ds 2017:66, *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, s. 46, 50.

snabbare och effektivare. Därför ansåg Förvarsberedningen att ansvars- och ledningsförhållanden samt strukturerna för det civila försvaret behöver bli tydligare.⁸⁰

Med målet att Sverige ska få en förbättrad förmåga att hantera situationer med höjd beredskap och ytterst krig tillsatte regeringen en utredning med uppgift att ta fram en ny struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. I direktivet till utredningen angav regeringen att det finns behov av tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom civilt försvar och att utredningen skulle utgå från förslagen i Förvarsberedningens rapport. Strukturen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.⁸¹ Utredningens förslag på en struktur för ansvar, ledning och samordning inom det civila försvaret presenterades i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) (härefter benämnd strukturutredningen).⁸²

I maj 2022 fattade regeringen beslut om en ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap och strukturen trädde i kraft den 1 oktober 2022. Strukturreformen består i huvudsak av två nya förordningar och en rad förordningsändringar.⁸³ Förordningarna överensstämmer inte helt med de förslag som strukturutredningen lämnade. I den nationella säkerhetsstrategin som regeringen presenterade i juni 2024 förtydligas att strukturreformen ska stärka den operativa ledningsförmågan i samhället vid krig och krigsfara och vid fredstida kriser.⁸⁴

Antaganden bakom införandet av civilområden och en högre regional nivå

Det finns inga förordningsmotiv eller andra underlag som redovisar regeringens syften och överväganden med de förordningar som utgör strukturreformen. Utifrån de resonemang, problembilder och förslag till åtgärder som framförs i *Motståndskraft* och strukturutredningen har vi

⁸⁰ Ds 2017:66, s. 46, 87. Av prop. 2020/21:30, s. 125 framgår att regeringen delar Förvarsberedningens bedömning.

⁸¹ Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*, s. 5–6.

⁸² SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft. Slutbetänkande av utredningen om civilt försvar*.

⁸³ Strukturreformen består av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, förordningarna om förändringar i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap och i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, samt vissa justeringar i ytterligare ett antal myndigheters instruktioner.

⁸⁴ Skr. 2023/24:163, *Nationell säkerhetsstrategi*, 2024-07-04, s. 26.

därför uttolkat de antaganden som legat till grund för införandet av civilområden och en högre regional nivå.⁸⁵

Större regionala områden med tydlig ledning ger bättre förutsättningar för samordning

Länsstyrelserna är de högsta totalförsvarsmyndigheterna på regional nivå och har det regionala geografiska områdesansvaret. Det innebär bland annat att länsstyrelsen ska verka för samordning av aktörer inom länet inför och vid höjd beredskap.⁸⁶ Enligt Försvarsberedningen och strukturutredningen finns indikationer på att län och länsstyrelser är för små enheter för att kunna hantera den samordning och prioritering av civila resurser som totalförsvaret kräver. För att säkerställa transporter och försörjning av livsmedel, bränsle och drivmedel är ofta planering och åtgärder inom ett läns gränser otillräckliga eftersom lager, transportsträckor och transportnoder kan finnas utanför länet eller sträcka sig genom flera län. Regionala områden som är större än länen antas ge bättre förutsättningar för att hålla samman och inrikta beredskapsplanering och försvarsansträngningar. En lämplig storlek bedöms vara 3–6 län.⁸⁷

Samverkan mellan det militära och det civila försvaret underlättas om Försvarsmakten behöver samverka med färre länsstyrelser

Samverkan och samordning mellan det civila och det militära försvaret kompliceras av att varje militärregion behöver samverka med flera länsstyrelser parallellt. I förlängningen finns risk för att samordningen av försvarsansträngningarna försvåras under en väpnad konflikt.⁸⁸ Ett antagande är att samverkan underlättas om militärregionerna kan ha de civilområdesansvariga länsstyrelserna som en gemensam kontaktpunkt för länsstyrelserna i respektive civilområde.

En högre regional nivå minskar antalet länsstyrelser som myndigheter behöver samverka med

Många statliga myndigheter saknar helt en regional organisation och har svårt att på central nivå upprätthålla kontakt och samverka med 21

⁸⁵ Ds 2017:66; dir. 2018:79; prop. 2020/21:30, bet. 2020/21: FöU4, rskr. 2020/21:133–136; skr. 2023/24:163, *Nationell säkerhetsstrategi*, 2024-07-04.

⁸⁶ Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

⁸⁷ Ds 2017:66, s. 98–99; SOU 2021:25, s. 339–340.

⁸⁸ SOU 2021:25, s. 339.

länsstyrelser. Särskilt utmanande är det för mindre myndigheter.⁸⁹ Genom att etablera sex civilområdesansvariga länsstyrelser antas kontakten mellan den centrala och regionala nivån effektiviseras.

En överensstämmande geografisk indelning av militärregioner och civilområden ger bättre förutsättningar för samverkan

Av utredningarna framgår att det är viktigt för samordningen av det militära och det civila försvaret att de nyinrättade områdena överensstämmer med Försvarmaktens regionala indelning. Dessutom antas en geografisk överensstämmelse vara en förutsättning för att skapa effektiva lednings- och samordningsförhållanden. Både Förvarsberedningen och strukturutredningen framhåller dock att de nya områdena inte bör följa militärregionernas nuvarande indelning, eftersom den indelningen inte anses vara tillräckligt funktionell. Istället föreslog strukturutredningen att Försvarmaktens regionala organisation skulle ändras så att militärregionerna följer de nyinrättade civilområdena.⁹⁰

Strukturutredningen föreslog vidare att den nya indelningen skulle följa samverkansregionerna (tidigare benämnda sjukvårdsregioner). Att inte bryta befintliga region- och kommungränser vid indelningen av civilområdena lyfts fram som en viktig parameter att beakta vid indelningen, eftersom samordningen mellan statliga myndigheter å ena sidan och regioner och kommuner å andra sidan bedöms vara av stor betydelse för totalförsvaret. Vidare betonar utredningen att hälso- och sjukvården som bedrivs av regionerna är en viktig grundpelare i totalförsvaret.⁹¹ Sammanfattningsvis föreslog strukturutredningen att civilområdena skulle följa samverkansregionernas indelning och att militärregionernas geografiska indelning skulle förändras så att de överensstämde med civilområdena.

En omorganisering av militärregionerna så att de överensstämmer med civilområdena genomfördes inte i samband med att reformen trädde ikraft. Försvarmakten menar att Natomedlemskapet kan medföra förändringar för militärregionerna med ingående förband. En översyn av nuvarande militära och civila regionala indelning bör enligt Försvarmakten därför vänta tills Sverige fullt ut har integrerats i Natos försvarsplanering.⁹²

⁸⁹ SOU 2021:25, s. 339–340.

⁹⁰ SOU 2021:25, s. 341.

⁹¹ SOU 2021:25, s. 342–344; Se även Ds 2017:66, s. 192ff.

⁹² Försvarmakten, *Försvarmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut – bilaga 2*, 2023, s. 29.

En organisatorisk indelning av vissa centrala myndigheter som överensstämmer med civilområdena underlättar samverkan

Enligt Försvarsberedningen och strukturutredningen försvåras samordning mellan olika aktörer av att det saknas en enhetlig organisering av offentlig verksamhet på regional nivå.

I den mån övriga statliga myndigheter har en regional organisation följer de varken länen eller militärregionerna. Exempelvis har för totalförsvaret särskilt viktiga myndigheter som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Trafikverket egna geografiska områdesindelningar som inte överensstämmer med militärregionerna och länen. Effektiviteten i hela totalförsvaret antas kunna förbättras om myndigheter som är av särskild betydelse för totalförsvaret anpassar sin regionala organisation till civilområdena.⁹³

En utpekad ledning för varje civilområde förbättrar förutsättningarna för en enhetlig inriktning av totalförsvaret

En viktig utgångspunkt för totalförsvaret är att ledningen för totalförsvaret på regional och lokal nivå måste fungera även om den centrala ledningen inte fungerar fullt ut eller om kontakten är bruten.⁹⁴ Strukturutredningen föreslog att det i varje civilområde finns en civilområdesansvarig länsstyrelse som leds av en civilområdeschef. Syftet är att skapa tydlig ledning och ansvarsfördelning på den högre regionala nivån, vilket antas ge större möjligheter till en enhetlig inriktning av totalförsvaret och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser.⁹⁵

Civilområdeschefen ska enligt strukturutredningen ha ansvar för att hålla samman beredskapsplaneringen för det civila försvaret, tillsammans med chefen för militärregionen hålla samman planering och åtgärder på länsöverskridande nivå samt vara en länk mellan myndigheter på central nivå och länsstyrelserna. Att ansvaret för beredskapsplaneringen hålls samman av civilområdeschefen antas även underlätta planeringen för sektorsmyndigheter och andra aktörer på regional nivå.⁹⁶

Försvarsberedningen och strukturutredningen föreslog att civilområdeschefen även skulle ha mandat att under höjd beredskap samordna och inrikta försvarsansträngningar samt verka för att områdets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Till detta

⁹³ SOU 2021:25, s. 346.

⁹⁴ Ds 2017:66, s. 65.

⁹⁵ SOU 2021:25, s. 346–347.

⁹⁶ SOU 2021:25, s. 346–347.

skulle en föreskriftsrätt kopplas. Dessa förslag om civilområdeschefens mandat har dock inte realiserats i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Bilaga 2. Lista över intervjuer

Civilområden

Civil-område	Myndighet/motsvarande	Funktion/roll ⁹⁷	Datum
Mellersta	Länsstyrelsen Södermanlands län	Beredskapsdirektör	2024-03-27
	Polismyndigheten, polisregion Bergslagen	Regional beredskaps- samordnare	2024-04-04
	Länsstyrelsen Värmland	Försvarsdirektör	2024-04-05
	Länsstyrelsen Uppsala län	Försvarsdirektör; beredskapshandläggare	2024-04-10
	Civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Örebro län	Kanslichef; handläggare; funktionsansvarig; kanslikoordinator	2024-04-11
	Länsstyrelsen Värmland	Landshövding	2024-04-15
	Länsstyrelsen Gävleborg	Enhetschef för samhällsskydd och beredskap/ försvarsdirektör; biträdande försvarsdirektör	2024-04-19
	Trafikverket, Mellersta regionen	Chef för enheten för beredskap; beredskaps- samordnare enheten för beredskap	2024-04-19
	Länsstyrelsen Örebro län	Beredskapsdirektör; biträdande beredskapsdirektör	2024-04-23
	Försvarmakten, Mellersta militärregionen	Avdelningschef	2024-04-24
Norra	Länsstyrelsen Västerbotten	Bitr. Enhetschef/beredskaps- direktör; beredskaps- handläggare	2024-03-20

⁹⁷ Avser den funktion eller roll som personen hade vid intervjutillfället.

	Region Västerbotten	Enhetschef; beredskapsöverläkare; beredskapssamordnare	2024-03-20
	Umeå kommun	Beredskapschef; säkerhetschef	2024-03-20
	Civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Norrbotten	Kanslichef; två verksamhetskoordinatorer	2024-03-21
	Trafikverket, Norra regionen	Beredskapschef	2024-03-21
	Försvarmakten, Norra militärregionen	Avdelningschef	2024-03-21
	Polismyndigheten, polisregion Nord	Regional samordnare	2024-04-03
	Länsstyrelsen Jämtlands län	Försvarsdirektör	2024-04-08
Sydöstra	Länsstyrelsen Kalmar län	Beredskapsdirektör	2024-03-13
	Civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Östergötland	Kanslichef; civilområdeshandläggare	2024-03-15
	Linköpings kommun	Säkerhetschef; två säkerhetsstrateger	2024-03-18
	Polismyndigheten, polisregion Öst	Polisintendent	2024-03-19
	Försvarmakten, Södra militärregionen	Avdelningschef	2024-02-26
Södra	Försvarmakten, Södra militärregionen	Avdelningschef	2024-02-26
	Länsstyrelsen Skåne; civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Skåne	Landshövding/civilområdes- chef; länsöverdirektör; kanslichef	2024-02-27
	Malmö stad	Säkerhetsdirektör; hållbarhetsdirektör	2024-02-27
	Region Skåne	Beredskaps- och säkerhetsskyddschef tillika enhetschef Beredskap; medarbetare på beredskapsheten	2024-02-27
	Trafikverket, Södra regionen	Beredskapschef	2024-02-28

	Länsstyrelsen Kronoberg	Försvarsdirektör	2024-03-05
	Länsstyrelsen Blekinge	Försvarsdirektör	2024-03-08
Västra	Försvarmakten, Västra militärregionen	Avdelningschef	2024-04-15
	Civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Västra Götaland	Kanslichef; två handläggare	2024-04-16
	Polismyndigheten polisregion Väst	Samordnare totalförsvaret	2024-04-16
	Länsstyrelsen Västra Götaland	Enhetschef samhällsskydd och beredskap/försvarsdirektör; chef för funktionen Planering civil beredskap	2024-04-17
	Trafikverket, Västra regionen	Regiondirektör	2024-04-17
	Länsstyrelsen Hallands län	Enhetschef för beredskapsfrågor/beredskapsdirektör	2024-04-19
	Västra Götalandsregionen	Chef avdelningen för säkerhet och beredskap	2024-04-23
	Göteborgs stad	Säkerhetschef tillika säkerhetsskyddschef	2024-04-24
Östra	Stockholms stad	Säkerhetsdirektör tillika säkerhetsskyddschef; säkerhetsstrateg	2024-03-11
	Civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Stockholm	Kanslichef; biträdande kanslichef; koordinator; handläggare	2024-03-15
	Trafikverket, Östra regionen	Beredskapssamordnare	2024-03-22
	Region Gotland	Tf. enhetschef för beredskapsenheten	2024-03-26
	Länsstyrelsen Gotlands län	Försvarsdirektör	2024-03-26
	Länsstyrelsen Stockholm	Enhetschef för civilt försvar; beredskapshandläggare	2024-04-05

	Polismyndigheten, polisregion Stockholm	Chef gruppen för beredskapsplanering; verksamhetsutvecklare	2024-04-22
	Region Stockholm	Tf. direktör för säkerhet och beredskap; enhetschef katastrofmedicinsk beredskap; chefsläkare tillika avdelningschef	2024-04-29
	Försvarmakten, P 18 Gotlands regemente	Avdelningschef	2024-08-07

Övriga intervjuer

Myndighet/motsvarande	Funktion/roll	Datum
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Biträdande avdelningschef krisberedskap och civilt försvar, tillika stabschef; enhetschef planering civil beredskap.	2024-08-15
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Tf. enhetschef samverkan och ledning; handläggare enheten för samverkan och ledning	2024-08-15

Övriga möten

Myndighet/motsvarande	Funktion/roll	Datum
Länsstyrelsen Örebro län	Landshövding/civilområdes- chef; länsråd	2024-06-12