

| | | | |
|---------------------------------|----------------------|---------------|--------------------|
| YTTRANDE | Sida 1 (7) | Exemplar - | Antal bilagor - |
| Datum 2021-04-23 | Dnr KS/2021:297 | | |
| Att: Justitiedepartementet | | | |
| Beslutas av: Kommunstyrelsen | | | |

Remissvar Arvika kommun Ju2021/00971

Begränsning

Arvika kommun har valt att begränsa yttrandet till kapitel 14 i utredningen. Kapitlet beskriver överväganden och förslag kopplat till ledningsförmåga i kommuner och regioner. Resterande kapitel rör främst statliga myndigheter och länsstyrelsens arbete. Lagförslaget för kommunen finns att läsa i kapitel 1.1 i utredningen.

Sammanfattning

Arvika kommun ser positivt på att myndigheterna får ett tydligare ansvar och att arbetet likriktas på alla nivåer och för hela hotskalan. Genomgående i utredningen saknas det kommunala perspektivet och på så vis fattas en bit för att få helhetsperspektivet. Framför saknas hur strukturerna ska se ut mellan kommunerna och sektorsansvariga. Arvika kommun anser därför att en ny lagstiftning för kommuner och regioner bör utredas i särskild ordning. Det behövs också en bättre beskrivning av hur ersättningen till kommunen ska se ut i framtiden, både när det gäller ersättning kopplat till lagen men också gällande ersättning för att kunna genomföra åtgärder.

Arvika kommuns ställningstagande

14. Övervägande och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner

Övergripande synpunkter

- En händelse sker alltid i en kommun och mycket av den samhällsviktiga verksamheten som finns i samhället bedrivs av kommunen eller i någon kommuns geografiska ansvarsområde. Det innebär att många av de beslut om fattar i en kris, oavsett omfattning, sker på lokal nivå. Genomgående i utredningen beskrivs hur flödet av information ska nå uppåt i systemet. För att krishanteringssystemet ska fungera, som helhet, behöver det tydlig beskrivas hur flödet av information ska nå lokal nivå och hur det ska förvaltas.
- Syftet med förändringen är att förtydliga kommuners och regioners beredskapsuppgifter. Utredningens avsikt är att bestämmelserna i den föreslagna lagen om kommuners och regioners beredskap ska motsvara och samspela med den av utredningen föreslagna beredskapsförordningen som gäller för statliga myndigheter. Arvika kommun anser inte att det nya lagförslaget bidrar till ett sådant förtydligande. I vissa fall blir det otydligare.
- Arvika kommun anser att en ny utredning bör tillsättas om kommuner och regioners beredskap. En ny lagstiftning behöver utredas i särskild ordning och inte bara inkludera totalförsvarets krav, utan även andra utmaningar som samhället står inför. Så som

exempelvis klimatförändringar, digitalisering och sociala frågor som påverkar samhällets motståndskraft.

14.2 Resursfördelning och ledningsförmåga

Inget att tillägga.

14.3.1 En ny lag

Arvika kommun håller med utredningen om att det behövs en ny lag. Dels för att framtidssäkra ambitionen med beredskapsarbetet men också för att förtydliga de uppgifter som är otydliga idag.

Lagförslaget som presenteras saknar dock en framåtblickande ansats om vad det innebär att skapa en motståndskraftig kommun. De metoder som finns framtagna för resiliens eller motståndskraft avspeglas inte i lagförslaget. Exempelvis arbetet med Sendai Framework och Making Cities Resilient som är FN:s globala ramverk.

Förslaget skapar heller ingen tydlighet i de uppgifter som uppfattas som otydliga i dagsläget. Exempelvis när krisledningsnämnden ska träda i kraft, kommunens geografiska områdesansvar eller vad en extraordinär händelse är.

Arvika kommun vill också lyfta att det är en skillnad mellan förebyggande insatser och förberedande insatser. Den ersättning som kommunen får för arbetet med krisberedskap och civilt försvar räcker till att anställa personal som ska arbeta med frågorna, vissa verksamhetskostnader samt utbildning och övning. De åtgärder som identifieras i exempelvis risk- och sårbarhetsanalysen eller säkerhetsskyddsanalysen bekostas till stora delar av kommunen själv. Vissa bidrag finns för åtgärder kopplat till naturolyckor samt säker ledningsplats.

För att skapa minskad sårbarhet behöver faktiska åtgärder genomföras och ekonomiska resurser tilldelas till fler områden.

Det finns heller ingen anledning att fortsätta ha en gemensam lag för kommuner och regioner. Ansvarsområdena och verksamheterna skiljer sig mycket åt och en ny lag behöver precisera respektive aktörs uppgifter tydligare.

14.3.2. Den nya lagens syfte

Det nya lagförslaget innebär en ambitionshöjning gällande uppgifter kopplat till höjd beredskap. Arvika kommun ser positivt på att ambitionshöjningarna tydliggörs i lagen. Det framgår dock att kommunen inte kommer kompenseras gällande denna ambitionshöjning. Utredningen menar att vissa ambitionssänkningar kopplat till RSA skulle kompensera för detta.

Det finns ingen uträkning eller beskrivning som visar på att dessa förändrade arbetsuppgifter skulle ta ut varandra och därmed inte behöva kompenseras ekonomiskt.

Utifrån det arbetet som Arvika kommun idag bedriver gällande krisberedskap, civilt försvar, säkerhetsskydd och informationssäkerhet finns praktiskt erfarenhet av att arbetat systematiskt. För oss är det tydligt att grunden för ett effektivt och systematiskt arbetet är att löpande identifiera den samhällsviktiga verksamheten samt att kontinuitetshandera den kommunala samhällsviktiga verksamheten. Resultatet av analysen används som underlag i risk- och sårbarhetsanalysen, krigsorganisation, informationssäker och säkerhetsskydd. Ambitionssänkningen i lagförslaget innebär att kommunen inte längre ska få ersättning för att bedriva denna typ av systematiska arbete. Det framgår inte i utredningen hur arbetet ska bedrivas istället.

Arvika kommun menar att den ambitionssänkning som åsyftas, i praktiken ändå behöver genomföras för att uppfylla de nya kraven i lagen. Exempelvis styrel, planer kopplat till höjd beredskap samt det geografiska ansvarsområdet både i kris och krig. Grunden för detta arbete är att ha identifierat den samhällsviktiga verksamheten inom det geografiska ansvarsområdet.

För att kunna överblicka och skapa mening med arbetet på lokal nivå är det också viktigt ha ett systematiskt säkerhetsarbete. Den uteblivna ersättningen skapar inte förutsättningar för detta.

14.3.3 Fredstida krissituation ersätter extraordinär händelse

Arvika kommun håller med utredningen om att definitionen av extraordinära händelser behöver ses över. Förslaget som presenteras har dock vissa brister.

- "Avviker från det normala och är svåra att förutse". Det är få situationer som inte är kända. I risk- och sårbarhetsanalyserna under året har detta utvecklats och förfinats. Det är också sällan en situation uppstår helt utan tidiga varningssignaler, dvs. svåra att förutse. Vissa risker förekommer också mer frekvent än tidigare, speciellt risker som påverkas av ett förändrat klimat. När avviker det då från det normala?
- Begreppet grundläggande värden är svårtolkat och det saknar gemensam samsyn kring vad det är.
- Syftet med den nya definitionen är en bredare tolkning men i praktiken tillkommer kriterier för att uppnå definitionen.

En ny definition bör tas fram i samverkan med olika aktörer inom krishantering. MSB:s definitionsarbetet gällande samhällsviktig verksamhet är ett bra exempel på hur det kan gå till.

14.4 Förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Idag styrs arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser främst av de föreskrifter som MSB tagit fram. Det är därför svårt att tolka och förstå det nya lagförslaget som presenteras i utredningen. Arvika kommuns uppfattning är att få saker blir tydligare med de förslag som presenteras i utredningen.

- Det är oklart vad som anses med kommunens ansvarsområde. Är det kommunkoncernens verksamheter eller menas det geografiska områdesansvaret?
- Det är svårt att förstå vilka risker som ska analyseras i RSA:n. Istället för att använda den nya definitionen av fredstida kriser används ytterligare en beskrivning av hot och risker samt att kommunen särskilt ska beakta ett antal punkter.
- Vad ska skyddas i samhället? Det saknas ett beslut och en beskrivning i lagtexten vad som faktiskt är det som ska skyddas.

Arvika kommun håller med om att kommunen ska identifiera sin egen samhällsviktiga verksamhet. I det praktiska arbetet finns dock ett behov av att även känna till samhällsviktig verksamhet inom det geografiska ansvarsområdet. I exempelvis nödvattenplaner och styrelsarbetet behöver kommunen identifiera samhällsviktiga elanvändare och samhällsviktiga verksamheter som är beroende av dricksvatten. Det underlättar att dessa verksamheter redan finns listade i risk- och sårbarhetsanalysen

I det operativa arbetet är det viktigt för kommunen att veta vilken verksamhet som ska prioriteras. Dels i det akuta skedet för den samhällsviktig verksamhet ska skyddas, men också när skyddsåtgärder ska byggas. Arvika har lång erfarenhet av krishantering kopplat till översvämningar. För att få tillstånd att bygga ett översvämningsskydd har det grundläggande argumentet till byggnationen varit att skydda samhällsviktig verksamhet. I den processen behöver kommunen veta vilken verksamhet detta

är. I den akuta krishanteringen är det den samhällsviktiga verksamheten som kallas till samverkanskonferenser (ISF) för att gemensamt fatta beslut om hur vi ska hantera översvämningar. I en situation där beslut måste fattas om vart samhällets resurser ska användas är det extra viktigt att känna till den samhällsviktiga verksamheten i det geografiska området.

Även under pandemin har detta varit viktigt för oss. Kommunen har flertalet gånger haft samtal med både kommunala tjänstemän och privata aktörer om huruvida de anses vara samhällsviktiga i syfte att säkerställa att de får barnomsorg.

Kommunen ser dock positivt på att myndigheterna får ett tydligare ansvar att identifiera samhällsviktig verksamhet inom sin sektor. Den samlande informationen på lokal nivå behöver dock finnas tillgänglig hos kommunen.

Att identifiera samhällsviktig verksamhet är alltså en av de grundläggande uppgifterna som också lägger grunden för ett systematiskt säkerhetsarbete och ett motståndskraftigt samhälle. Arbetet måste göras och kommunen bör också ersättas därefter.

14.4.2 Kommunernas och regionernas arbete med beredskap

Arvika kommun föreslår att tydliggöra ”plan för hur fredstida krissituationer ska hanteras” och istället beskriva att kommunen ska ha en krisledningsplan. I praktiken innehåller denna plan en beskrivning av den metodik som ska användas av krisledningsstaben, hur informationsflödet ska fungera mellan beslutsfattare, staben och övrig verksamhet samt vilka funktioner som finns och vilken kompetens som krävs för att ingå i respektive funktion.

Arvika kommun håller inte med utredningens ståndpunkt gällande arbetet med kontinuitet i den egna verksamheten. För att skapa ett motståndskraftigt arbete som faktiskt ger effekt behövs en metod och ett arbetssätt som når ända ut i verksamheterna. Oavsett metod så krävs det resurser.

Arvika har sedan 2015 arbetet med att implementera kontinuitetshantering i kommunens samhällsviktiga verksamhet. Metoden har gett mycket god effekt i verksamheterna och erfarenheterna visar att krisberedskap blir något konkret och hanterbart. Metoden skapar också förutsättningar för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan säkerhetsamordningen och verksamheten. Metodiken resulterar i en åtgärdsplan där verksamhetsansvarig överskådligt kan förstå på vilket sätt verksamheten kan minska sin sårbarhet och öka sin motståndskraft. Arvika kommun har många exempel från verksamheter som köpt in allt från pannlampor till vattenbunkar, till att öka skalskyddet eller ta fram kontinuitetsplaner för evakuering. Faktiskt åtgärder som skapar motståndskraftiga verksamheter.

Arvika anser att arbetet med kontinuitetshantering är en av de viktigaste och mest effektiva metoderna för att skapa motståndskraft. Det skapar också underlag för arbetet med informationssäkerhet och säkerhetsskydd.

Arvika anser inte att det behöver lagstadgas att kommunen ska arbetet med kontinuitet men att påstå att uppgifter är för omfattande tyder på att utredningen saknar kunskap om hur det systematiska arbetet bedrivs på kommunal nivå. Detta tyder på att en särskild utredning behövs för att förstå behoven på lokal nivå.

14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap

Arvika kommun instämmer med utredningen att innebörden i 3 kap. 1 § behöver konkretiseras i en förordning. Vi ser dock en risk i att nuvarande ersättning till kommunen kommer vara gränssättande för hur förordningen kommer utformas. Kommunens roll i totalförsvaret handlar dels om att stödja försvarsmakten men framförallt om att under höjd beredskap säkerställa funktionaliteten i

samhällsviktig verksamhet. Arbetet behöver vara systematiskt och grundläggande. Att föreslå punktinsatser som saknar grundförutsättningar att implementeras kommer inte leda till ökad förmåga. Exempelvis uppgiften i det nya lagförslaget gällande kommuners beredskap i 4 kap. 2§.

Arvika kommun föreslår att förordningen konkretiserar en metodik och ett angreppssätt som i grunder skapar robusta verksamheter och förutsättningar för att ta sig an mer komplexa uppgifter kopplat till beredskap. En genomtänkt metodik kommer också skapa förståelse i verksamheterna varför de ska arbeta med frågan, och därmed öka försvarsviljan.

I utredning saknas information om hur kommunen ska fortsätta underhålla de säkra ledningsplatser (bergrum) som idag inte används samt om kommunerna ska ersättas för dessa kostnader.

14.4.4 Utbildning och övning

Ingen kommentar

14.4.5 Rapportering av förberedelser

Under det senaste året har ett arbete om mognadsmodeller genomförts av MSB i syfte utveckla ett verktyg för att mäta kommunerna resiliens. Problemet med dagens rapportering är att det saknas en utpekad riktning för hur kommuner ska skapa ett motståndskraftigt samhälle. Dagens indikatorer besvaras med ja eller nej, och det framgår inte vad nästa steg är.

Arvika kommun har erfarenhet att jobba med det verktyg som UNDRR tagit fram ”The TEN Essentials for Making Cities Resilient”. Detta är ett av flera internationella verktyg som bygger på forskning från hela världen om hur man skapar motståndskraftiga kommuner. I arbetet till framtagande av en ny lagstiftning bör denna typ av metodik och verktyg övervägas. Även Sveriges åtagande i Sendai Framework bör beaktas.

14.5 Ledning vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

14.5.1 Krisledningsnämnd

Inget att tillägga

14.5.2 När ska krisledningsnämnden träda i funktion?

Arvika kommun avstryker utredningens förslag gällande när krisledningsnämnden ska aktiveras. Det nya förslaget bidrar inte till att skapa tydlighet. Effekterna av att aktivera krisledningsnämnden behöver också tydliggöras. Det nya förslaget blir mer otydligt när det står att vissa kriterier bara ska *beaktas*. Förslaget begränsas också till att bara omfatta några skyddsvärden, inte alla skyddsvärden. Det begränsar därför möjligheten ytterligare att aktivera krisledningsnämnden.

14.5.3 Rapportering vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

Arvika kommun vill understryka att rapportering vid en händelse inte bara ska ske uppåt i systemet, utan även nedåt dvs. från nationell, till regional och lokal nivå.

Under coronapandemin har Arvika kommun återkommande påpekat bristerna i att inte regeringen och Folkhälsomyndigheten har använt MSB särskilda organisation för att informera om kommande beslut. Svaret kommunen fått är att de inte velat informera eftersom informationen då skulle komma ut innan presskonferensen eller att de själva inte vetat vad beslutet skulle bli. Kommunen är van att hantera både sekretessbelagd information och säkerhetskyddsklassificerad information. Att påstå att vi inte kan hantera informationen finner vi märkligt. På nationell nivå saknas förståelse för de beslut som behöver fattas på lokal nivå samt den tid som krävs för samordning och planering. När regering och myndigheter väljer att informera via presskonferenser har heller inte kommunen

möjlighet att ställa frågor. Grunden för rapportering bör vara MSB:s vägledning ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning” och det bör gälla alla aktörer i krishanteringssystemet.

Totalförsvaret ställer också krav på andra tekniska lösningar än fredstida kriser. I lagen bör det framgå vilka krav som ställs på kommunen. Arvika ser positivt på att det nu införs ett system för kryptografiska förbindelser. Arbetet har dock varit mer omfattande än vad som inledningsvis beskrevs. Det finns stora samordningsvinster att göra nationellt kopplat till tekniska IT-lösningar, krav på fysisk säkerhet och utbildning gällande informationssäkerhet.

14.6 Kommunernas geografiska områdesansvar

Arvika kommun håller med utredningens förslag om att likrikta det geografiska områdesansvaret under kris som höjd beredskap.

Dagens svårigheter kopplat till geografiskt områdesansvar blir dock inte tydligare med förslaget. Att verka för samverkan och samordning skapar stort utrymme för tolkning. Det saknas tydliga mål och vilken förmåga som behöver finnas på kommunen. Många statliga aktörer saknar också kunskap kring kommunens geografiska områdesansvar. Arbetet med geografiska områdesansvar kräver god samverkan med Länsstyrelsen. Exempelvis vilka aktörer som både i det förebyggande och operativa skedet ska samverka med kommunen eller länsstyrelsen, ibland kanske både och.

Det saknas också en koppling till det geografiska områdesansvaret på regional och nationell nivå. Efter att ha läst utredningen är det fortfarande oklart vem som har det nationella geografiska områdesansvaret. För att förstå det geografiska områdesansvaret behöver kopplingen till sektorsmyndigheterna samt den regionala nivån tydliggöras.

14.7 Bistånd mellan kommuner och regioner

Arvika kommun avstryker utredningens förslag om att en kommun eller region vid en fredstida krissituation endast ska få begära hjälp av andra kommuner eller regionen om de egna resurserna visat sig otillräckliga. Förslaget innebär att ytterligare ett krav innan kommunen kan begära stöd. I praktiken innebär det att kommunen inte kommer kunna arbeta proaktivt. Redan i ett tidigt skede, om händelsen kommer bli långvarig bör kommunen planera för hur resurser ska tillsättas.

Arvika har erfarenhet av långdragna översvämningar där vi tagit hjälp av andra kommuner, länsstyrelsen samt MSB förstärkningsresurs. Dessa aktörer har hört av sig till kommunen och erbjudit sin hjälp. Dels som avlastning, men också för att öka sin egen kunskap kring stabsarbete kopplat till översvämningar. Kommunen bör själv avgöra när man kan ta emot eller begära hjälp från andra.

14.8 Statlig ersättning till kommuner och regioner

Arvika kommun vill understryka vikten av att MSB har resurser avsatta till kommunen för åtgärder kopplade till naturolyckor samt säkra ledningsplatser. Många av de åtgärder som krävs föra att förebygga extraordinära händelser är mycket kostsamma. I och med ett förändrat klimat kommer vissa risker också förvärras. Att kunna söka ekonomiska medel till denna typ av åtgärder är många gånger avgörande för om kommunen kan åta sig åtgärden.

Kommunen håller inte med utredningens slutsats att förändringarna i förslagen tar ut varandra och på så vis behövs ingen utökad ersättning till kommunerna.

- Uppbyggnaden av totalförsvaret ställer krav på både en säkerhetsskyddsorganisation och en signalskyddsorganisation. Detta är kostnadsdrivande på så vis att det krävs inköp, ombyggnationer och utbildning. Det behövs också personal som är godkänd och kan hantera den mycket omfattande administrationen som krävs för att följa lagen.

- Oavsett om kravet att identifiera samhällsviktig verksamhet i det geografiska områdesansvaret tas bort, kommer arbetet ändå behöva göras. Dels genom utökad samverkan med myndigheter eller i samband med framtagande av olika beredskapsplaner.
- Syftet med den nya lagen ska vara att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet, ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer och kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap. Utredning anser att arbetet med kontinuitet är för omfattande men det ges inga andra förslag hur kommunen metodisk ska ta sig an uppgiften. Arvika anser att kommunen bör ges tillräckliga resurser för att kunna fortsätta arbeta metodiskt.