

**Remissvar**

2021-06-01

Diarienummer: KLK 2021/91

Justitiedepartementet

[ju.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ju.remissvar@regeringskansliet.se)

ju.L4@regeringskansliet.se

Ju2021/00971

## **Eksjö kommuns yttrande över - Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)**

### **Sammanfattning**

Justitiedepartementet har berett Eksjö kommun tillfälle att senast 2021-06-11 yttra sig över betänkandet ”Struktur för ökad motståndskraft” (SOU 2021:25). Regeringen beslutade i augusti 2018 att tillsätta en utredning för att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå.

Utredningen föreslår bland annat en ny lag för kommuners och regioners beredskap med ett flertal ambitionshöjningar gällande förberedelser inför, och förmåga vid höjd beredskap. Vidare föreslås inrättande av tio beredskapssektorer med en sektorsansvarig myndighet per område. Utredningen föreslår även att landet ska delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning. Dessa områden ska ledas av en civilområdesansvarig länsstyrelse, en så kallad civilområdeschef.

Utredningen framhåller betydelsen av en strukturerad och aktiv samverkan mellan myndigheter, kommuner, regioner och privata företag. Hur information delas, rapporteras och aggregeras i lägesbilder för att kunna uppnå samordning och underlag för beslut är centralt både inom krisberedskap och för civilt försvar.

### **Bakgrund**

Regeringen beslutade den 16 augusti 2018 att tillsätta en utredning med uppdraget att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå (dir. 2018:79).

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

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

Vidare föreslår utredningen nya uppgifter för Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) samt förtydliganden av MSB:s roll och fördelningen av ansvar och uppgifter inom civilt försvar och krisberedskap. En ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, föreslås ersätta den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

### **Kommunspecifika frågor**

Utredningen föreslår en ny lag, lagen för kommuners och regioners beredskap. Lagen ska ersätta nuvarande lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Även förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska således ersättas med en ny förordning.

En övervägande del av nuvarande bestämmelser överförs till den nya lagen men i en annan struktur. Förändringen innebär till viss del även att vissa uppgifter flyttas från överenskommelser till lag och förordning. Utredningen föreslår vidare att begreppet extraordinära händelser ska ersättas med fredstida krissituationer. Med fredstida krissituation avses situationer som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

### **Risk- och sårbarhetsanalyser**

Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska analysera om det inom deras ansvarsområde finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället eller försämra förmågan till verksamhet inom området. Vid analysen ska kommunen respektive regionen särskilt beakta händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som ofta kräver skyndsamma insatser av den egna organisationen. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Av förordningen ska det framgå att det i analysen ska ingå att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten. Gällande begreppet

ansvarsområde gör utredningen bedömningen att verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetssystem inte ska ingå i analysen.

Till skillnad från idag ska det inte göras någon analys av det geografiska området. Utredningen föreslår däremot att analyserna fortsättningsvis även ska innefatta perspektivet höjd beredskap. Scenarion för perspektivet höjd beredskap föreslås upprättas av statliga myndigheter och delges kommuner och regioner.

### **Kommunernas och regionernas arbete med beredskap**

Kommuner och regioner föreslås, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, och erfarenheter från hanteringen av tidigare fredstida krissituationer, för varje ny mandatperiod besluta om:

- mål och riktlinjer för arbetet med minskad sårbarhet i den egna verksamheten och öka förmåga att hantera fredstida krissituationer
- en plan för hur fredstida krissituationer ska hanteras.

Utredning betonar att systematiskt lärande bör vara ingångsvärden i det förberedande arbetet. För kommunerna föreslås det nu även att styrdokumentet bör omfatta kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar.

### **Förberedelser inför höjd beredskap samt utbildning och övning**

Kommuner och regioner föreslås i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav och vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Förberedelserna ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner. Kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap. Länsstyrelsen och statliga myndigheter föreslås stödja kommuner och regioner med metodstöd, digitala övningar, utbildningspaket med mera. Planeringsförutsättningar för höjd beredskap föreslås delges till kommuner och regioner av länsstyrelsen och civilområdeschefen i samråd med Försvarmakten.

### **Krisledningsnämnd**

Utredningen föreslår att kommunstyrelsen, respektive regionstyrelsen, ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Om det finns särskilda skäl får kommunfullmäktige, respektive regionfullmäktige, besluta att någon annan nämnd ska vara krisledningsnämnd. Dagens bestämmelser om krisledningsnämndens verksamhet och upphörande av krisledningsnämnden överförs i stort oförändrade till den nya lagen. Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en fredstida krissituation medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att detta ska ske. Vid bedömningen ska särskilt beaktas behovet av att vidta effektiva åtgärder för att

- förhindra eller åtgärda allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner
- skydda människors liv och hälsa, utöver insatser inom statlig eller kommunal räddningstjänst.

### **Rapportering av förberedelser inför samt vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap**

Kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits när det gäller förberedelser för fredstida krissituationer och höjd beredskap och hur åtgärderna påverkat kommunen eller regionens förmåga att hantera fredstida krissituationer samt uppgifterna under höjd beredskap.

Kommunen och regionen ska även vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap delge lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder.

### **Kommunens geografiska områdesansvar**

Kommuner ska inom sitt geografiska område verka för att berörda aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet avseende fredstida krissituationer samt inför höjd beredskap. Vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap ska kommuner verka för att berörda aktörer samverkar, att de åtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas och att informationen till allmänheten samordnas. Förslaget innebär således ett tillägg om att kommunerna även under höjd beredskap ska samordna information till allmänheten.

### **Statlig ersättning till kommuner och regioner**

Kommunerna och regionerna har rätt till ersättning från staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2, 3 och 4 kap. i utredningens förslag till ny lag. Uppgifter som rör fredstida krissituationer berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra fredstida krissituationer som allvarligt kan påverka samhällsviktig verksamhet i kommunen eller regionen, eller uppgifterna inom civilt försvar. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

Utrednings utgångspunkt är att säkerhets- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser åtgärder för höjd beredskap bör finansieras inom ramen som ordinarie verksamhet.

### **Eksjö kommuns synpunkter**

Eksjö kommun ser positivt på och tillstyrker de förslag rörande myndighetsnivå (beredskapssektorer, sektorsansvarig myndighet, större geografiska områden för civil ledning och samordning) som tas upp i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25).

Utredningens förslag ger en tydligare överbyggnad i form av en nationellt samordnad beredskap<sup>1</sup>, något som kan balansera upprätthållandet av ansvarsprincipen vid kriser där hela systemet överväldigas av krisen<sup>2</sup>.

Eksjö kommun upplever dock en avsaknad av ett väl belyst kommunalt perspektiv i utredningens betänkande. Utredningen saknar en grundlig analys av vilka behov kommuner har avseende civilt försvar. Utredningen belyser inte heller de effekter de framlagda förslagen skulle innebära för kommuner vilket motiverar en ny utredning där kommuners beredskap står i fokus. Många av de ambitionshöjningar som föreslås ses som positiva men anses ej vara finansierade.

### *Säkerhetskydd*

En utgångspunkt i utredningsarbetet har varit att det civila försvaret så långt som möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig<sup>3</sup>.

Att ha som utgångspunkt att se krisberedskapen och det civila försvaret som kommunicerande kärn och ömsesidigt förstärkande är särskilt viktigt mot bakgrund av den breddade hotbilden. Det kan, som nämnts, handla om allt ifrån påverkansoperationer till sabotage och skadegörelse och det kan vara oklart vem som är den egentliga angriparen. Det innebär att denna gråzonsproblematik måste hanteras av samhällets fredstida strukturer. Likaså måste störningar i samhällsviktig verksamhet som inträffar som en konsekvens av antagonistiska angrepp hanteras inom ramen för krisberedskapen<sup>4</sup>.

Med en helhetssyn på de hot som riktas mot Sverige följer att arbetet med säkerhetskydd är grundläggande för vår förmåga att hantera antagonistiska hot och för att minska sårbarheten på alla nivåer i samhället. Enligt Säkerhetspolisen bör ett väl fungerande säkerhetskydd vara grunden i uppbyggnaden av totalförsvaret. Utredningen delar Säkerhetspolisens bedömning som utgör en utgångspunkt i utredningens övervägande och förslag<sup>5</sup>.

Utredningens förslag innebär att kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav och att förberedelser ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, andra kommuner och regioner. Därmed skapas enhetlighet i förhållande till de bestämmelser som gäller för statliga myndigheter<sup>6</sup>. För att en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar ska bli effektiv krävs en tydlighet i hur rapportering och informationsdelning mellan statliga myndigheter, kommuner och regioner ska fungera. Det handlar om rapportering av hur beredskapsförmågan ser ut

---

<sup>1</sup> Sid 16, Perspektiv på pandemin– inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020, FOI--492--SE

<sup>2</sup> Sid 13, Ibid.

<sup>3</sup> Sid 148, SOU 2021:25

<sup>4</sup> Sid 149, Ibid.

<sup>5</sup> Sid 148, Ibid.

<sup>6</sup> Sid 38, SOU 2021:25

(beredskapsläget), rapportering vid fredstida krissituationer samt rapportering under höjd beredskap och då ytterst krig. Hur information delas, rapporteras och aggregeras i lägesbilder för att kunna uppnå samordning och underlag för beslut är centralt både inom krisberedskap och för civilt försvar<sup>7</sup>.

Rubrikerna 14.4.5 Rapportering av förberedelser<sup>8</sup>, 14.5.3 Rapportering vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap<sup>9</sup> och 14.6 Kommunernas geografiska områdesansvar<sup>10</sup> betonar vikten av samverkan och informationsdelning.

Eksjö kommun vill med ovan text understryka vikten som utredningen lägger på informationsdelning, samverkan och samarbete. Eksjö kommun tillstyrker även särskilt ett stärkt säkerhetsskyddsarbete men vill samtidigt lyfta lagrådsremissen *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet* och då särskilt stycket 6.1 *Skyldigheten att ingå säkerhetskydds avtal utvidgas*.

I lagrådsremissen *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet* föreslås att skyldigheten att ingå säkerhetskyddsavtal ska utvidgas till att (bland annat) även inkludera att inleda en samverkan eller ett samarbete med en annan aktör<sup>11</sup>. Säkerhetsskyddsavtal ska ingås om aktören kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. Mellan statliga myndigheter ska kravet på säkerhetsskyddsavtal endast gälla vid anskaffning av en vara, tjänst eller byggtreprenad<sup>12</sup>. Lagändringarna i säkerhetsskyddslagen (och två andra lagar) föreslås träda i kraft 1 december 2021<sup>13</sup>.

Eksjö kommun befarar att en ökad strukturerad och aktiv samverkan mellan totalförsvarets aktörer (myndigheter, kommuner, regioner och privata företag), som SOU 2021:25 med rätta lyfter fram, kan komma att hämmas av effekten av lagrådsremissens innebörd under rubriken 6.1 *Skyldigheten att ingå säkerhetskydds avtal utvidgas*. Farhågan utgörs av att krav på säkerhetsskyddsavtal vid samarbeten och samverkan kommer vara mycket resurskrävande vid samarbeten med många parter för kommunerna. En annan farhåga är att samverkan och samarbete i händelse av höjd beredskap, med ökade krav på flexibilitet och snabbhet, kan komma att hämmas av samma skäl.

#### *Risk- och sårbarhetsanalys*

Eksjö kommun tillstyrker det ändrade fokuset i risk- och sårbarhetsanalysen mot att inriktas mer mot att identifiera samhällsviktig verksamhet och arbetet med kontinuitetshantering<sup>14</sup>. Detsamma gäller utredningens förslag

<sup>7</sup> Sid 39, Ibid.

<sup>8</sup> Sid 465, Ibid.

<sup>9</sup> Sid 472, Ibid.

<sup>10</sup> Sid 475, Ibid.

<sup>11</sup> Sid 26, Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet

<sup>12</sup> Sid 33, Ibid.

<sup>13</sup> Sid 1, Ibid.

<sup>14</sup> Sid 456, SOU 2021:25

om att säkerhetsskyddsanalysen ger underlag för hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen kan bedrivas så att gällande regelverk för säkerhetsskydd kan efterlevas<sup>15</sup>.

Eksjö kommun ställer sig dock tveksam kring att risk- och sårbarhetsanalysen fortsatt särskilt ska beakta händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som ofta kräver skyndsamma insatser av den egna organisationen. Analys av hot och risker inom ansvarsområdet som i fredstid eller under höjd beredskap allvarligt kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället eller försämra förmågan till verksamhet inom området<sup>16</sup> bedöms ta oproportionerligt med resurser i anspråk med tveksam kvalitet i resultatet<sup>17</sup>. I risk- och sårbarhetsanalysen, liksom i riskanalysen kopplat till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) 3 kap. 3 och 8 §§, efterfrågas riskidentifiering med ett framåtblickande perspektiv, där även mer omfattande olyckor som inträffar mer sällan eller som inte har inträffat ska identifieras.

Kommunerna förväntas här bedöma risken (*sannolikheten + konsekvensen*) av exempelvis en kärnteknisk olycka<sup>18</sup>. Detta kan sättas i perspektiv till Strålsäkerhetsmyndighetens egna risk- och sårbarhetsanalys 2020, där SSM anger att allvarliga radiologiska nödsituationer är ovanliga och det saknas därför i de flesta fall ett empiriskt underlag för att beräkna sannolikheten för att de inträffar. SSM har därför avstått från att ange sannolikheten för de dimensionerande händelser som myndigheten fastställt<sup>19</sup>.

Eksjö kommun förordar därför, liksom utredningen föreslår rörande perspektivet höjd beredskap vid kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalysen<sup>20</sup>, att även scenarier för fredstida krissituationer tas fram av statliga myndigheter och delges kommunerna. Om Strålsäkerhetsmyndigheten, som får anses vara expert inom sitt område, inte bedömer sannolikheten för en kärnteknisk olycka, kan inte en mindre kommun i Jönköpings län förväntas göra det.

Det omedelbara hotet för majoriteten av kommunens samhällsviktiga verksamheter utgörs av sekundäreffekter i form av avbrott av kritiska beroenden – för dessa verksamheter är det irrelevant vad som primärt har orsakat avbrottet<sup>21</sup>. Att analyser av övergripande karaktär görs av många aktörer oberoende av varandra uppfattas vara ineffektivt. Fokus bör vara på hur man hanterar en oönskad händelse oaktat vad som orsakat den<sup>22,23</sup>.

<sup>15</sup> Sid 457, Ibid.

<sup>16</sup> Sid 457, Ibid.

<sup>17</sup> Sid 95, Kunskap för beredskap – vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?, FOI-R--4804--SE

<sup>18</sup> Sid 67, Vägledning för kommunala handlingsprogram, MSB246 – april 2011

<sup>19</sup> Sid 17, Strålsäkerhetsmyndighetens risk- och sårbarhetsanalys 2020, Dnr SSM2020-4480

<sup>20</sup> Sid 457, SOU 2021:25

<sup>21</sup> Sid 17, Hjälpa eller stjälpa? – en analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter, FOI Memo 7425

<sup>22</sup> Sid 13, Perspektiv på pandemin– inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020, FOI--4992--SE

<sup>23</sup> Sid 95, Kunskap för beredskap – vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?, FOI-R--4804--SE

denna approach gör krisberedskapen och det civila försvaret till kommuniserande kärn och ömsesidigt förstärkande i praktiken, inte endast i betraktande<sup>24</sup>.

Utredningens bedömning att upphandlad verksamhet eller verksamhet som bedrivs via valfrihetssystem inte ska ingå i risk- och sårbarhetsanalysen, ställer sig Eksjö kommun tveksam till då många kommuner upphandlar verksamhet (vilka kan utgöra kritiska beroenden) som kan påverka upprätthållande av samhällsviktig verksamhet. Kritiska beroenden har stor påverkan på samhällsviktig verksamhet i fredstid, något som blev uppenbart i samband med den pågående covid-19 pandemin<sup>25</sup>. Eksjö kommun bedömer att dessa kritiska beroendens påverkan på samhällsviktig verksamhet, inklusive de som eventuellt är upphandlade, blir än mer uppenbart under höjd beredskap och särskilt bör beaktas i planeringen inför ett sådant scenario.

Sammanfattningsvis tillstyrker Eksjö kommun många av de ambitionshöjningar som föreslås men ser ett behov av en förstärkt grund i form av extra resurser och ökad redundans<sup>26</sup> – även på kommunal nivå. Detta görs lämpligast utifrån ett kommunalt behovsperspektiv där ambitionshöjning och finansiering taktar.

Annelie Hägg  
Kommunstyrelsens ordförande

---

<sup>24</sup> Sid 149, SOU 2021:25

<sup>25</sup> Sid 35, Perspektiv på pandemin – inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020, FOI--4992--SE

<sup>26</sup> Sid 16, Ibid.