



Kommunledningskontoret

2021-05-18

Irène Sjöklint

0733-135095

Irene.sjoklint@kristianstad.se

Kommunstyrelsens arbetsutskott

Remissvar avseende remittering av betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X)

Änr KS 2021/379

Kommunledningskontorets förslag till Kommunstyrelsens arbetsutskott

- Besvara remissen i enlighet med Kommunledningskontorets tjänsteutlåtande 2021-04-29

Sammanfattning

Överlag krävs att resurser och medel tillförs om ambitionsnivån för kommunerna höjs inom olika områden enligt förslagen i utredningen.

Det framgår inte med önskvärd tydlighet vad kommunernas roll i förslaget innebär i form av konsekvenser för kommunerna, samt vad det innebär i ökad ambitionsnivå. Detta behöver förtydligas ytterligare. Kristianstads kommun ställer sig även starkt frågande till varför inte samtliga kommuner varit remissinstans, då utredningen självt betonar vikten av kommunerna som ytterst ansvariga för medborgarna i totalförsvarsplaneringen.

Kristianstads kommun ställer sig mycket positivt till utredningens förslag till ökad koncentration på kommunens interna organisation och därmed ökat ansvar på andra aktörers roll i samhället vad gäller totalförsvarsplaneringen. Kristianstad tror att detta kan medföra att Sveriges totalförsvarsplanering kan komma igång på allvar då fler aktörer ser sitt eget ansvar och genomför viktiga åtgärder samt planering för samhällsviktig verksamhet.



Beslutsunderlag

- Remittering av betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X)
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap

Ärendet

10.2 En ledning för civilområdena inrättas.

Kristianstads kommun ifrågasätter om ytterligare en statlig instans är rätt sätt att få Sveriges arbete med civilt försvar att förbättras med följande argument;

I dagsläget har många kommuner svårt att nå upp till de redan befintliga krav i arbetet med civilt försvar, på grund av brist på resurser och personal som arbetar med frågorna. Det saknas även tydliga målsättningar och scenarion för hur arbetet ska genomföras och det saknas en tydlig målbild för arbetet med civilt försvar.

Grunden i arbetet med civilt försvar utgörs av kommunerna. Kristianstads kommun anser därför resurser och medel bör prioriteras på kommunernas arbete med civilt försvar. Många av Sveriges kommuner har inte påbörjat arbetet med civilt försvar och de som gjort det är många gånger långt ifrån klara som en följd av bland annat för lite personal. Kristianstads kommun tycker istället att arbetet bör förbättras och förankras i grunden, d.v.s. hos kommunerna. Om den nya instansen motiveras med att hjälpa Länsstyrelserna med att göra sitt jobb så ser staten inte hela bilden. Länsstyrelserna behöver få in bättre underlag från kommunerna i arbetet, där det verkliga arbetet med investering och planering i och för infrastruktur och samhällsviktig verksamhet görs. Då först kan Länsstyrelserna få en bättre bild av länets behov av vidare planering för det civila försvaret och rapportera denna bild till nationell nivå.

14.3.2 Den nya lagens syfte

Kristianstads kommun delar utredningens konstaterande att ambitionen i lagen om extraordinära händelser (LEH) om kommuners åtgärder inför kriser och höjd beredskap inte lever upp till att planeringen för höjd beredskap har återupptagits. Däremot ställer sig Kristianstads kommun starkt frågande till



att kommunerna ska klara av en ambitionshöjning utan ny finansiering. Motiveringen är att kommunerna idag har svårt att leva upp till befintlig ambition (grundläggande förmåga till civilt försvar), om denna ska höjas ytterligare bör finansiering för denna ambitionshöjning säkerställas för att det alls ska vara genomförbart i kommunerna.

14.3.3 Fredstida krissituation ersätter extraordinär händelse

Kristianstads kommun anser inte att förslaget om nytt begrepp "fredstida krissituation" förtydligar eller förenklar bedömningen av en händelse. Kristianstad håller med om att begreppet extraordinär händelse också har sina brister, men utredningens förslag om nytt begrepp upplevs inte vara tydligare än nuvarande. Det föreslagna begreppet en fredstida kris har fler kriterier för vad det innebär än vad nuvarande begrepp extraordinär händelse har.

I förslaget står även att; *"en fredstida kris begränsas till att den inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation"*, vilket skulle kunna bli en begränsning snarare än möjlighet i bedömningen av vad som är en kris. Kommunen upplever därför att befintlig definition; *"risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller region"* är tydligare och framförallt mer applicerbart på händelser som kan förekomma inom den kommunala verksamheten.

Kristianstads kommun ställer sig även frågande till om inte samhällsstörning som MSB idag använder sig av som begrepp hade kunnat användas istället för fredstida krissituation. Innan Covid-19 upplevde många kommuner att det var svårt att utropa när en händelse var en extraordinär händelse. Först efter att en händelse inträffat tycktes det i efterhand att händelsen levt upp till begreppet extraordinär händelse (exempelvis flyktingkrisen 2015). Syftet bör vara att kommuner och regioner "vågar" se händelser för vad de är, utan att det känns avskräckande för organisationens sätt att hantera händelsen. Idag är det fortfarande ytterst få som utlyst extraordinär händelse, trots att vi är mitt i en pandemi och de allra flesta fortfarande är i stabsläge för att hantera situationen. Utredningen bör ta detta i beaktan då syftet bör vara att det ska vara lätt att identifiera när en kommun eller region befinner sig i en sådan händelse och genom att utlysa detta så ska det uppfattas som ett stöd för att hantera händelsen på bästa sätt. Det bör inte vara något som organisationen i det yttersta vill undvika att utlysa, på grund av stora förändringar i ledningen av verksamheten som istället känns otryggt.

14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Kristianstads kommun ställer sig positivt till förslaget att kommunens ansvar i risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) ska begränsas till den egna verksamheten



med kommunalförbund och bolag, inte det geografiska ansvaret med all verksamhet där i.

Kommunernas RSA borde vara ett underlag för en stor del av krigsplaneringen. Samhällsviktig verksamhet i krig och fred borde inte skilja sig särskilt åt. Kommunernas RSA speglar mycket av den inventering, planering och därmed struktur som finns för krisberedskap och civilt försvar. Huvuddelen av kommunerna arbetar idag med att uppnå de mål som anges i Agenda 2030. Flera av delmålen i Agenda 2030 bidrar idag genom arbete med befintlig lagstiftning (LEH). Vilket innebär att det finns synergier Agenda 2030 och t.ex. arbetet med civilt försvar. Kristianstad tror därför att om mer fokus läggs på den egna verksamheten så kan synergier bättre upptäckas och sammankopplas i processer som redan finns i kommunen. Exempelvis skulle arbeten med Agenda 2030, klimatfrågor, krisberedskap och civilt försvar kunna aggregeras och ses som arbeten med gemensamma mål. Detta gäller även Parisavtalet och Sendairamverket, där det finns tydliga kopplingar mellan internationella överenskommelser och svensk krislagstiftning.

Kristianstad tror att kommunerna skulle nå djupare och bredare med sin egen civilförsvarsplanering, om förslaget går igenom då resurser skulle kunna fokusera mer på kommunens samhällsviktiga verksamheter. Under RSA-processen i dagens läge, läggs mycket tid och resurser på att samverka med de övriga aktörer som bedöms som samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området, för att få information om vad som gjorts inom ramen för krisberedskap och kontinuitetsplanering där. Detta med olika resultat beroende på hur väl samverkan med privata aktörer och bolag funnits sedan tidigare i motsvarande frågor. Kommunen upplever även att det är svårt att nå vissa verksamheter som exempelvis; den finansiella sektorn så som banker men även driv- och livsmedelsbolag samt centrala myndigheter. Det upplevs som svårt att bedriva en god samverkan och gemensam planering med dessa aktörer i dagsläget då det med befintlig personal tar för mycket tid från den egna kommunala verksamheten.

Kommunen delar helt utredningens inställning att övriga samhällsviktiga sektorer som bedrivs utanför kommunal verksamhet, bör ta ett större ansvar kopplat till krisberedskap, kontinuitetshantering och civilt försvar om Sveriges ambition om återupptagningen med civilt försvar höjts.

14.4.2 Kommunernas och regionernas arbete med beredskap

Förslag från Kristianstad;

Kommuner och regioner ska, 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 ökad förmåga att hantera fredstida krissituationer
- en plan för hur fredstida krissituationer ska hanteras utifrån slutsatserna i kommunens risk- och sårbarhetsanalys
- en plan för hur höjd beredskap ska hanteras utifrån slutsatserna i kommunens risk- och sårbarhetsanalys

14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap

Kristianstads kommun ställer sig positivt till förslaget men samtidigt starkt frågande till hur det ska kunna gå igenom utan motsvarande finansieringsförslag? Som nämnts i tidigare punkter så har kommunerna i dagsläget svårt att leva upp till de redan befintliga krav som ställs, där kommunen ska göra de planer och förberedelser som behövs *inför* höjd beredskap. Om ambitionsnivån ska höjas ytterligare så måste medel tillföras. Kommunen upplever även att specifika scenarion och målsättningar för vad som ingår i den ambitionsnivån måste förtydligas. I utredningen ges förslag om att MSB ska vara den instans som tar fram dessa scenarion i samråd med Försvarsmakten. Kristianstad delar den uppfattningen och vill betona vikten av att denna förmedlas till kommunerna, så att det blir tydligt vad som menas med höjd beredskap och vilka planer och förberedelser som förväntas av respektive kommun och specifikt vad Försvarsmakten förväntar sig för stöd från kommunen. Utan svar på denna fråga upplevs det som svårt för kommunen att påbörja en planering av egen verksamhet, med farhågan att planerade resurser i ett senare skede ska fördelas till Försvarsmakten.

Utredningen säger även att *"förberedelserna ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner"*. Kristianstad tolkar detta som att kommunens förberedelser ska genomföras i samverkan med exempelvis Försvarsmakten. Detta ställer ytterligare krav på säkerhetsskyddsavtal, som i dagsläget inte finns och där kommunen kommer behöva ytterligare stöttning alternativt styrning från Länsstyrelsen hur detta ska genomföras på ett korrekt sätt. Kristianstad anser även att myndigheter och andra aktörer behöver styrning om att samverka med kommuner, då det redan i fredstid är svårt att få med myndigheter och andra aktörer i samverkan.

14.4.4 Utbildning och övning

Kristianstads kommun ställer sig positivt till att det ställs krav på utbildning och övning, men även i detta avseende så saknas finansiering för åtgärderna. De i kommunen som skall genomföra utbildning och övning måste ha kompetens, utbildning och ekonomi för att på ett bra sätt genomföra övning i både



befintliga krav men särskilt om ambitionsnivån enligt förslaget höjs ytterligare.

14.5.1 Krisledningsnämnd

Kristianstads kommuns tolkning av förslaget är att kommunen själv beslutar om det är kommunstyrelsen eller annan nämnd som ska vara krisledningsnämnd. Därför uppfattar kommunen inte att det föreligger någon förändring eller förtydligande i förslaget. Kommunen upplever att det är stort fokus på krisledningsnämnden och dess förmåga, trots att utredningen visar att det är mycket sällan denna träder i kraft. Därför ställer sig kommunen frågande till varför inte mer fokus ligger på ordinarie verksamhet, förvaltningar och bolag som ska hantera kriser och krig i första hand? En önskan från kommunen blir därför att mer fokus bör vara på förvaltningar och bolags egen ledning och förmåga under kris och höjd beredskap. Vidare föreslår Kristianstad kommun att ledningsstrukturen mellan fredstida kris och krig inte förändras. Det vill säga samma nämnd i fredstida kris som i krig.

14.5.2 När ska krisledningsnämnden träda i funktion?

Kommunen anser att denna punkt bidrar till förvirring kopplat till definitioner samt exkluderar en rad händelser som kan inträffa där krisledningsnämnden bör aktiveras. Förslaget menar att kommunen särskilt ska beakta två punkter i sin bedömning för att vidta effektiva åtgärder;

"- förhindra eller åtgärda allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner"

"- skydda människors liv och hälsa, utöver insatser inom statlig eller kommunal räddningstjänst"

Hur och när en krisledningsnämnd ska träda i funktion bör vara enklare formulerat och inte vara låst till något annat än kommunens behov. Exempel på händelser kan vara med, men för tydlighetens skull anser kommunen inte att de två tilläggen om särskilt beaktande bör vara med.

14.6 Kommunernas geografiska områdesansvar

Enligt nuvarande lagstiftning (LEH) ska;

"kommunstyrelsen verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten"

Enligt det nya förslaget ska;

"kommuner ska inom sitt geografiska område verka för att berörda aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet avse-



ende 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.”

Detta är en omfattande ambitionshöjning som skulle vara en stor utmaning för kommunerna idag. Utmaningen ligger i personal som arbetar med frågan samt erforderlig utbildning och kompetens för den personalen. Tydligare styrning om vad kriget innebär specifikt för kommunen och vilket stöd som förväntas ges till Försvarsmakten från kommunen måste specificeras för att kommunen skall kunna göra en bedömning om exakt vilka aktörer det är som blir aktuella inom det geografiska området. Sammantaget behöver detta finansieras för att kommunen skall kunna anställa utbildad personal som kan genomföra detta arbete på ett bra sätt.

Kommunen ställer sig positivt till att information till allmänheten belysts i utredningen, det ställer emellertid väldigt höga krav på kommunen som inte i dagsläget innehar den personal eller utbildning som krävs för att nå upp till denna ambitionsnivå. Här behövs återigen medel för att kunna anställa kompetent personal.

14.8 Statlig ersättning till kommuner och regioner

Från utredningen;

”Utredningen menar att nuvarande begränsning i ersättning, utöver civilt försvar, till endast svåra påfrestningar inte behövs. Av ovanstående resonemang i betänkandet från 2004 framgår att uppgifterna i LEH omfattas av ersättning.

Därför bör bestämmelsens inledande stycke formuleras så att kommunerna och regionerna har rätt till ersättning från staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt kapitel 2, 3 och 4 i den nya lag som utredning föreslår. Därtill bör det precis som i LEH finnas en begränsning med innebörden att 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. Kristianstad kommun förutsätter att finansieringsprincipen fortsatt gäller, det vill säga att ökade uppgifter eller ökad ambitionsnivå innebär tillförsel av resurser.

Kristianstads kommun ställer sig frågande till formuleringen och undrar var den faktiskt skillnaden ligger? Utredningen nämner svårigheten med begreppet extraordinär händelse och tillägget i LEH om att kommuner och regioner endast ska få ersättning ”i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen



av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet.”

Kommunen ställer sig starkt frågande till att den nya formuleringen enligt utredningen skulle göra styrningen av ersättning tydligare eller enklare, då innebörden i befintlig lag och förslaget om nya inte skiljer sig särskilt åt. Från kommunens sida upplevs även det nya förslaget som svårbedömt och benämningen fredstida kris blir inte tydligare som begrepp än vad extraordinär händelse är idag.

Christel Jönsson
Kommundirektör

Andreas Poppius
Säkerhetschef

Beslut expedieras till

Justitiedepartementet

Kommundirektören

Säkerhetschefen



Kommunstyrelsens arbetsutskott

Sammanträdesdatum

2021-06-09

KSAU § 150

Remiss avseende struktur för ökad motståndskraft SOU 2021:25

Änr KS 2021/379

Beslut

- Besvara remissen i enlighet med kommunledningskontorets tjänsteutlåtande 2021-04-29.

Sammanfattning

Överlag krävs att resurser och medel tillförs om ambitionsnivån för kommunerna höjs inom olika områden enligt förslagen i utredningen.

Det framgår inte med önskvärd tydlighet vad kommunernas roll i förslaget innebär i form av konsekvenser för kommunerna, samt vad det innebär i ökad ambitionsnivå. Detta behöver förtydligas ytterligare. Kristianstads kommun ställer sig även starkt frågande till varför inte samtliga kommuner varit remissinstans, då utredningen självt betonar vikten av kommunerna som ytterst ansvariga för medborgarna i totalförsvarsplaneringen.

Kristianstads kommun ställer sig mycket positivt till utredningens förslag till ökad koncentration på kommunens interna organisation och därmed ökat ansvar på andra aktörers roll i samhället vad gäller totalförsvarsplaneringen. Kristianstads kommun tror att detta kan medföra att Sveriges totalförsvarsplanering kan komma igång på allvar då fler aktörer ser sitt eget ansvar och genomför viktiga åtgärder samt planering för samhällsviktig verksamhet.



Sammanträdesdatum

Kommunstyrelsens arbetsutskott

2021-06-09

Kommunledningskontorets förslag till Kommunstyrelsens arbetsutskott

- Besvara remissen i enlighet med kommunledningskontorets tjänsteutlåtande 2021-04-29.

Beslutsunderlag

Kommunledningskontorets tjänsteutlåtande 2021-05-18.

Remittering av betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25), 2021-03-11.