



Svar på remiss SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft

Ärende/diarienum remissavsändare Ju2021/00971

Kommunens ställningstagande

Luleå kommun avstyrker utredningens förslag till införande av ny lag om kommuner och regioners beredskap, med följande motivering:

- Förslaget innebär en ofinansierad ambitionshöjning för kommunerna baserat på en felaktig analys av kommunens nuvarande uppgifter.
- Förslaget innehåller inte förtydligade krav på kommunens ledningsförmåga och behandlar inte frågan om resursfördelning.
- Förslaget till ny författning för kommuner innehåller nya och mer komplexa definitioner som försvårar tillämpning.

Motivering till ställningstagandet

Ofinansierad ambitionshöjning

I nu gällande lag uttrycks att syftet med lagen är att *kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap. 1 § LEH)*. Syftet i författningsförslaget är att *kommuner och regioner ska 1) minska sårbarheten i sin verksamhet, 2) ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer, och 3) kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap*. I nu gällande lag uppnås kravet på förmåga till civilt försvar genom att ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred, i förslaget till ny lag finns ingen begränsning i den förmåga som ska uppnås och den avsedda nivån uppnås inte genom krisberedskapsarbetet. Av betänkandet framgår att utredningen delar denna uppfattning, *att kommuner och regioner enligt lagen bara ska uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar återspeglar enligt utredningen inte att planeringen för höjd beredskap har återupptagits. Någon motsvarande skillnad i ambition mellan fredstida krisberedskap respektive civilt försvar finns inte för statliga myndigheter*. Trots denna ambitionshöjning lämnas inget förslag på förändringar i resurstilldelning för kommuner i linje med finansieringsprincipen.

Ambitionshöjningen återkommer i ett flertal uppgifter:

- Risk- och sårbarhetsanalyserna ska breddas från fredstida förhållanden till att även omfatta analyser av hotbild och sårbarheter vid krig eller krigsfara.



- Ansvar för utbildning och övning breddas från förberedelser inför fredstida förhållanden till att även omfatta förberedelser inför krig och krigsfara.
- Det geografiska områdesansvaret vid höjd beredskap, att verka för att lokala aktörer samordnar åtgärder i en situation av krig eller krigsfara, utökas till att kommunen även ska verka för samordning av lokala aktörers planering och förberedelser.
- Kommunernas rapporteringsskyldighet vid extraordinära händelser och höjd beredskap föreslås breddas till att omfatta alla situationer där länsstyrelsen anser sig behöva lägesinformation.

I konsekvensanalysen gör dock utredningen bedömningen att det endast rör sig om marginella förändringar. Luleå kommun instämmer inte i denna bedömning och ser ytterligare problem i konsekvensanalysen avseende påverkan på kommuner.

Konsekvensanalysen

I kapitel 16.5 i betänkandet redovisas utredningens bedömning av konsekvenser för kommuner och regioner, *sammanfattningsvis bedöms konsekvenserna som marginella men även proportionella i förhållande till syftet och den effekt som eftersträvas*. Luleå kommun instämmer inte i utredningens bedömning och konstaterar att bedömningen baseras på en felaktig analys av kommunens uppgifter i nuvarande lagstiftning. I betänkandet beskrivs att ambitionsökningarna inom flera områden motsvaras av ett minskat uppdrag avseende risk- och sårbarhetsanalysen, *omfattningen av risk- och sårbarhetsanalyser förändras på så sätt att kommunerna inte längre ska göra en analys av det geografiska området*.

I gällande lag är uppgiften att *kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten*, i detta ingår inte att göra en analys av det geografiska området. Även utredningen konstaterar detta förhållande i kapitel 14.6, *att kommunen ska göra en samlad analys av risker och sårbarhet i det geografiska området framgår i dag inte av LEH eller den tillhörande förordningen, utan enbart av MSB:s (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) föreskrifter om kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser samt av gällande överenskommelse mellan SKR och MSB*. Luleå kommun konstaterar att regleringen gällande risk- och sårbarhetsanalyser är densamma för kommuner och regioner, men det anförs inte i utredningen att regionen haft eller föreslås bli av med uppgiften att göra en risk- och sårbarhetsanalys för det geografiska området. Luleå kommun uppfattar att det finns en orimlighet om samma lagtext skulle ha väsentligt olika innebörd för en kommun respektive en region.



I betänkandet anförs att uppgiften om analys av geografiskt område framkommer av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrift om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5). Föreskriften reglerar hur kommunen ska ställa upp en resultatredovisning till länsstyrelsen, inte vad kommunen ska analysera (eftersom det framgår av lagen). Av uppräknningen framgår att kommunen bland annat ska redovisa *identifierad samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området*. Det innebär dock inte att kommunen är skyldig att bedriva ett sådant analysarbete. Luleå kommun uppfattar att föreskriften innebär att kommunen ska redogöra för samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området i de fall sådant identifierats i kommunens analysarbete. Även i betänkandets kapitel 14.6 framgår att utredningen fått kännedom om detta förhållande, *SKR har också uppmärksammat utredningen på att det är svårt att härleda MSB:s nuvarande föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser angående det geografiska områdesansvaret till bestämmelserna i lagen*. Luleå kommun instämmer därför inte i utredningens bedömning avseende föreskriftens innebörd.

I betänkandet anförs vidare att det i gällande överenskommelse (Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022, MSB dnr 2018-09779) regleras att kommunerna ska analysera det geografiska området i risk- och sårbarhetsanalysen. Luleå kommun konstaterar att detta inte stämmer med överenskommelsens lydelse, *kommunerna ska bedriva ett arbete med risk- och sårbarhetsanalys som avser det geografiska områdesansvaret, kommunens organisation, samt berörda kommunala bolag och kommunalförbund*. Det geografiska områdesansvaret regleras i 2 kap. 7 § LEH och kan sammanfattningsvis beskrivas som att kommunen ska verka för samordning mellan lokala aktörer avseende förberedelser inför och hantering vid extraordinära händelser. I aktuell paragraf nämns inte risk- och sårbarhetsanalys. Överenskommelsen måste därför tolkas som att den avser att kommunen i sin risk- och sårbarhetsanalys ska beakta kommunens förmåga och identifiera brister i förmåga att utöva det geografiska områdesansvaret.

Det finns alltså flera belägg för att kommunerna inte har den uppgift som föreslås tas bort, 1) uppgiften är reglerad i en gemensam paragraf för både kommuner och regioner men uppgiften anses i betänkandet inte gälla för regioner, 2) föreskriften som hänvisas till reglerar endast *hur* resultatredovisningen ska ställas upp, inte *vad* kommunerna ska analysera och 3) överenskommelsen innehåller inte den precisering som anförs i betänkandet.

Luleå kommun anser att bedömningen i betänkandet om att konsekvenserna är marginella faller när motvikten till ambitionsökningen baseras på en bristfällig analys av kommunens faktiska uppgifter i nuläget.



Krav på ledningsförmågan förtydligas inte

Av utredningens direktiv framgår att utredaren bland annat ska *analysera och lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och regioner och bedöma kommunernas och regionernas behov av eventuell resursfördelning utifrån förslagen.*

Luleå kommun konstaterar att utredningen inte lämnar några konkreta förslag på en förtydligad ledningsförmåga. Utredningen föreslår istället att MSB ska dela upp kommuner och regioner i två riskklasser och *utifrån tillgängliga medel för ersättning till kommuner och regioner bör MSB efter samråd med Försvarsmakten och i dialog med berörda civilområdeschefer och länsstyrelser kunna ställa utökade krav på berörda kommuner och regioner.* Utredningen lämnar alltså varken förslag till förtydligad ledningsförmåga eller förslag på resursfördelning utifrån förslagen.

I förslag till ny lagstiftning om kommuners och regioners beredskap föreslås att det ska framgå i lagen att kommunstyrelsen ska utgöra krisledningsnämnd. Dock tilläggs att kommunfullmäktige vid särskilda skäl får besluta att någon annan nämnd ska vara krisledningsnämnd. Vilka dessa särskilda skäl ska vara framgår inte av lagförslaget. I praktiken innebär denna reglering ingen skillnad mot idag, då det är upp till kommunfullmäktige att beslut om vilken nämnd som ska utgöra krisledningsnämnd. Luleå kommun uppfattar inte att detta utgör ett förtydligat och enhetligare krav på ledningsförmåga i kommuner men är inte emot det enskilda förslaget.

Obalans i resursfördelningen

Nuvarande finansiering för kommuners arbete med civilt försvar uppgår till 100 miljoner kronor per år fördelat på 290 kommuner. Utredningen föreslår att denna summa ska vara oförändrad trots föreslagen ambitionshöjning avseende uppgifter inför höjd beredskap. Utredningen föreslår ett antal andra ambitionshöjningar för statliga myndigheter, bland annat att en högre regional ledning bestående av sex civilområden med civilområdeschefer, som har till huvuduppgift att samordna beredskapsarbetet mellan de 21 länsstyrelserna och militärområdena. Utredaren föreslår att dessa sex civilområdeschefer tilldelas totalt 99 miljoner kronor per år samt att länsstyrelserna förstärks med ytterligare 24 miljoner kronor per år. Luleå kommun anser att utredningens förslag innebär att befintlig obalans mellan länsstyrelser och kommuner ytterligare förstärks. I Norrbottens län har länsstyrelsen, enligt årsredovisningen för år 2020, 18,3 (12,4 år 2019) årsarbetskrafter inom området krishantering och skydd mot olyckor. I Norrbottens 14 kommuner arbetar 18 tjänstepersoner inom krisberedskap och civilt försvar, där ett stort antal har kombinationstjänster, dvs. att de inte arbetar heltid med krisberedskap och civilt försvar. Det innebär att



länsstyrelsen har ungefär lika mycket resurser för regional samordning som kommunerna har för att samordna och leda arbetet med krisberedskap och civilt försvar i kommunerna. Länsstyrelserna har också idag uppdraget att samverka med varandra.

Luleå kommun anser inte att det är rimligt att staten lägger mer resurser på samordning av de 21 länsstyrelsernas arbete än vad som läggs på de 290 kommuner som ska utgöra grunden i det civila försvaret. I betänkandet konstateras att *försvar är fortfarande ett i grunden statligt åtagande* (s. 503), varför Luleå kommun anser att finansieringsprincipen ska gälla, dvs. att staten ersätter kommunerna för ambitionshöjningar och tillkommande uppgifter.

Föreslagna definitioner och kriterier försvårar tillämpning

Begreppet extraordinära händelser som används i nuvarande lagstiftning definieras i 1 kap. 4 § LEH som:

- En händelse som avviker från det normala,
- Innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner, och
- Kräver skyndsamma insatser av en kommun eller region.

Av författningsförslaget framgår att begreppet extraordinära händelser föreslås utgå och ersättas av begreppet fredstida krissituationer vilket definieras som situationer som:

- avviker från det normala och är svåra att förutse,
- drabbar många människor och stora delar av samhället,
- hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner,
- inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och,
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

I betänkandet anføres att *kommuner och regioner bedömer att en stor del av de risker och hot som är relevanta att analysera inte når upp till kriterierna för en extraordinär händelse som ställs upp i lagen. Definitionens kriterium om skyndsamhet är relevant i vissa sammanhang, exempelvis i förhållande till krisledningsnämndens verksamhet, men begränsar därutöver hanteringen av många fredstida krissituationer.*

Utredningen erfar vidare att vissa regioner uppfattar att innebörden av begreppet extraordinär händelse är för snäv för att omfatta den kris som coronapandemin inneburit med början 2020. Därmed kan regionerna exempelvis inte tillämpa bestämmelserna om möjligheten till bistånd mellan regionerna om en regions resurser inte räcker till.

Utredningens förslag till lösning på problembilden är att öka komplexiteten i definitionen. Utöver att en händelse ska avvika från det normala så ska den vara svår att förutse. Det är dock möjligt att förutse att Sverige framöver



kommer att drabbas av krissituationer i fred så som stora skogsbränder och pandemier, varför det är svårt att förstå syftet med att införa denna del i definitionen. Kravet på skyndsamma åtgärder föreslås inte tas bort vilket hade varit i linje med problembeskrivningen i betänkandet, tvärtom så utökas det i förslaget till att flera aktörer ska behöva vidta skyndsamma åtgärder.

Luleå kommun anser att det bör vara tillräckligt att en kommun drabbas av en händelse som t.ex. avviker från det normala, som drabbar många människor eller som påverkar samhällsviktig verksamhet och som inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation för att det ska vara motiverat att krisledningsnämnden träder i funktion och fattar nödvändiga politiska beslut. Det anförs inga argument i utredningen för att den fredstida krissituationen ska kräva skyndsamma åtgärder från t.ex. två kommuner för att en kommun ska få aktivera krisledningsnämnden. Det saknas också argument för att minst två kommuner ska vara drabbade för att en drabbad kommun ska få begära hjälp av en icke-drabbad kommun.

Luleå kommun anser att nuvarande definition är tydligare och enklare att tillämpa än det utredningen föreslår, även om nuvarande definition skulle kunna utvecklas till exempel utifrån målen för samhällets krisberedskap. Utredningen har inte heller undersökt närmare varför det är ovanligt att krisledningsnämnder träder i funktion. Tänkbara förklaringar till en sådan frågeställning kan vara 1) att förvaltningsorganisationen kan hantera krisen tillfredsställande och 2) att kommunallagen medger möjlighet för kommunen att låta nämndsordförande att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas.

Begreppet extraordinära händelser används genomgående i LEH, men undantag för regleringen av finansiering som har ett tillägg. Det gör lagstiftningen lättare att tolka och tillämpa. Begreppet fredstida krissituationer i författningsförslaget används i reglering av geografiskt områdesansvar, förberedelser, utbildning och övning, rapportering samt stöd till enskilda. Gällande risk- och sårbarhetsanalys, aktivering av krisledningsnämnd, bistånd mellan kommuner och regioner samt gällande statlig ersättning så används definitionen inte alls i författningsförslaget eller så används den med tilläggsriterier, vilket utvecklas nedan. Luleå kommun anser att detta försvårar tolkning och tillämpning av lagen.

Delvis nya och separata kriterier för risk- och sårbarhetsanalysen

Av 2 kap. 1 § LEH framgår att *kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.* Nuvarande reglering använder samma begrepp som definieras i lagens första kapitel.



I författningsförslaget anges 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. Förslaget återanvänder inte begreppet fredstida krissituationer, istället påförs nya kriterier så som allvarligt kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället eller försämra förmågan till verksamhet inom området. Av betänkandet framgår inte vad som avses med det som ska skyddas i samhället. Därefter återkommer del av definitionen av extraordinära händelser från 1 kap 4 § LEH. Det innebär en oförklarlig skillnad mot definitionen av fredstida krissituationer som anger att sådana situationer kännetecknas av att flera aktörer ska vidta skyndsamma åtgärder. Av betänkandet framgår ingen motivering till att risk- och sårbarhetsanalyserna ska inriktas mot annorlunda situationer än de fredstida krissituationer som ska ersätta extraordinära händelser i lagstiftningen. Luleå kommun noterar att förslaget innebär att analysarbetet ska riktas mot andra typer av händelser än fredstida krissituationer, och att den analysen ska användas som underlag för bland annat beslut om åtgärder för att öka förmågan att hantera fredstida kriser och planen för hantering av fredstida krissituationer (2 kap. 2 § författningsförslaget). Luleå kommun anser att det är mer ändamålsenligt om analysen inriktas mot det som den ska utgöra beslutsunderlag för.*

Tilläggs-kriterier för aktivering av krisledningsnämnden

Av 2 kap. 3 § LEH framgår att *ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att så skall ske. Utredningen har anfört att det är ovanligt att så sker, vilket bör leda till antagandet att mandatet inte överutnyttjas i kommuner och regioner.*

I författningsförslaget byts extraordinära händelser ut mot fredstida krissituationer och två ytterligare kriterier tillförs, *vid bedömningen ska särskilt beaktas behovet av att vidta effektiva åtgärder för att:*

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

Utredningen motiverar förslaget med att tillägget ovan ligger i linje med målet för krisberedskapen, vilket är: *värna människors liv och hälsa, samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att*



upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar. Luleå kommun anser att detta resonemang haltar, inledningsvis så framgår det redan av definitionen av fredstida krissituationer att det är fråga om situationer som bland annat drabbar många människor och innebär en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner. Vidare så utelämnas egendom och miljö, dvs. det i målet för krisberedskapen som inte framgår tydligt av definitionen av fredstida krissituationer. Föreslaget tillägg kompletterar således inte definitionen med det som utredning anför som syftet med tillägget.

Oavsett problematiken med föreslagna tilläggsriterier så anser Luleå kommun att det bör vara upp till ordföranden i krisledningsnämnden att bedöma om en extraordinär händelse eller fredstida krissituation medför att krisledningsnämnden ska träda i funktion. Det kan antas vara underförstått att syftet med agerandet är att vidta effektiva åtgärder för att förhindra eller hantera situationen.

Kommunerna och regionerna i Sverige har sedan lagens ikraftträdande visat att denna möjlighet till snabbt beslutsfattande inte överutnyttjats, varför tilläggsriterier inte behövs då de inte heller fyller något befintligt behov av att begränsa nyttjandet.

Tilläggsriterier för att begära bistånd

Av 4 kap. 1 § LEH framgår att *kommuner och regioner får på begäran lämna hjälp till andra kommuner och regioner som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid.* I författningsförslaget föreslås ett tilläggsriterium, *om de egna resurserna visat sig otillräckliga.* I betänkandet (kap. 14.7) lämnas ingen tydlig argumentation som motiverar tilläggsriteriet, t.ex. att det varit vanligt eller överhuvudtaget förekommit att kommuner och regioner 1) nyttjat paragrafen eller 2) nyttjat möjligheten att begära hjälp på ett sätt som inte varit i enlighet med lagstiftarens avsikt. Vidare bör ett resonemang föras om potentiella konsekvenser av den begränsning som föreslås införas, t.ex. om hjälpbehovet rör något som normalt inte betecknas som en resurs eller om hjälpbehovet föranleds av att aktörens resurser är förhindrade att göra insats på viss plats.

Luleå kommun anser att tilläggsriteriet inte bör införas då det inte löser ett teoretiskt eller praktiskt problem som påvisats samt att det kan innebära en önskad begränsning.

Tilläggsriterier för användande av statlig ersättning

Av 5 kap. 1 § LEH framgår att *kommuner och regioner ska få ersättning av staten för uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. Uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast 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.*



Dagens reglering är problematisk, eftersom den förutsätter att det går att dela upp arbetet med krisberedskap (att minska sårbarheten i verksamheten och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred, 1 kap. 1 § LEH) mellan extraordinära händelser och mycket omfattande och svåra extraordinära händelser. Luleå kommun anser att det i praktiken är mycket svårt att göra en sådan uppdelning. I betänkandet beskrivs denna svårighet i några punkter:

- *[...] 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 höjd beredskap (Kap 4).*
- *Beredskapen bygger i stor utsträckning på den ordinarie verksamhetens leveranssäkerhet, uthållighet och robusthet. (kap. 14.1)*
- *För att kunna säkerställa att den samhällsviktiga verksamheten är tillräckligt robust behövs tillräcklig kapacitet och flera alternativa lösningar som kan ersätta verksamhet som inte längre fungerar vid störda förhållanden. Det krävs även att tillräckliga skyddsåtgärder vidtas, liksom en fungerande kontinuitetsplanering, dvs. en planering för alternativ om en normal drift inte kan upprätthållas (kap. 4).*

Det som beskrivs ovan kan sammanfattas i att det civila försvaret i stor utsträckning bygger på de åtgärder som vidtas i den ordinarie verksamheten för att uppnå leveranssäkerhet, uthållighet och robusthet samt för att förebygga kriser i samhället. Det tillvägagångssätt som utredningen rekommenderar är att arbeta med kontinuitetshantering. Någon närmare definition av detta lämnas inte men det finns ISO-standard för området, vilket innebär införande av ledningssystem, något som är resurskrävande. Luleå kommun uppfattar inte att kontinuitetshantering bygger på att endast rikta arbetet mot mycket omfattande och svåra händelser, utan tvärtom att i samhällsviktig verksamhet analysera de processer som är nödvändiga för den samlade leveransen och att vidta åtgärder i den ordinarie verksamheten för att stärka leveranssäkerhet, uthållighet och robusthet. För att avgränsa arbetet till endast mycket omfattande och svåra situationer så bör andra metoder användas, t.ex. analyser av särskilt utformade scenarier som når upp till kriterierna.

Av betänkandet framgår att utgångspunkten är att de säkerhets- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser åtgärder för höjd beredskap bör finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet. Det övergripande ansvar som staten har för att skapa en fredstida förstärkt försvarsförmåga innebär inte att staten har ett finansieringsansvar för alla de åtgärder som behöver vidtas inom samhällets krisberedskap (kap. 14.8). Vidare i betänkandet så konstateras att staten bör även fortsättningsvis ersätta kommuner för uppgiften att beakta totalförsvarets krav inom ramen för det civila försvaret och



kopplingen mellan detta och det krisberedskapsarbete som omfattar så många som möjligt av de från normalläge avvikande händelser [som utgör fredstida krissituationer] (kap. 14.8).

Luleå kommun anser att det i betänkandet anförs motstridiga ståndpunkter gällande vad av kommunernas krisberedskap som staten ska finansiera. Luleå kommun anser vidare att detta väcker frågan om syftet med lagen. Det har i betänkandet anförts att ansvaret för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet bör åligga och finansieras av verksamheten. För stora delar av den samhällsviktiga verksamheten i samhället finns ingen krisberedskapslagstiftning. Gällande kommuner och regioner vill dock staten reglera krisberedskapsarbetet samtidigt som utredningen argumenterar för att det inte är statens sak att finansiera allt det som staten reglerar. Vidare är den enda sanktionsmöjlighet som finns för staten att reducera den statliga ersättningen. Om stora delar av arbetet enligt lagstiftningen inte kvalificerar för den statliga ersättningen, varför ska dessa delar finnas i lagstiftningen och varför ska de följas upp av staten? Som exempel så föreslås att arbetet med risk- och sårbarhetsanalys ska utgå från andra kriterier än de som gäller för fredstida krissituationer och rapporteringsskyldigheten till staten föreslås gälla även situationer som varken är höjd beredskap eller fredstida krissituationer. Luleå kommun anser att det rimliga borde vara att den statliga ersättningen och lagen i allt vad gäller kommunens skyldigheter riktas mot samma område. Nuvarande och föreslaget förfarande skapar också ett problem för uppföljande myndighet, som dels ska följa upp tillämpningen av lagen och dels ska följa upp att den statliga ersättningen används inom ett snävare område som är svårt att skilja ut. Det är i så fall fullt möjligt för uppföljande myndighet att konstatera att en kommun uppfyller kraven i lagen och just därför inte använt ersättningen i enlighet med bestämmelserna om dess snävare användningsområde. Den begränsning som framkommer av regleringen av statlig ersättning återspeglas inte i övernskommelserna inom området eller MSB's anvisningar för användande av den statliga ersättningen. Luleå kommun uppfattar inte heller att det finns någon tydlig praxis att utgå ifrån när det gäller nivåindelning av arbetet med extraordinära händelser.

Författningsförslaget om statlig ersättning repeterar nuvarande lagstiftning och ersätter extraordinära händelser med fredstida krissituationer, *kommuner och regioner har rätt till ersättning från staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför (enligt lagen). 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.* Luleå kommun noterar att ett kriterium tillkommit, nämligen att de fredstida krissituationer som avses också *allvarligt kan påverka samhällsviktig verksamhet i kommunen eller regionen.* Luleå kommun noterar vidare att den



föreslagna definitionen av fredstida krissituationer avser situationer som bland annat innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner. Föreslagen reglering om vad den statliga ersättningen kan användas till kan därmed utläsas som *mycket omfattande och svåra fredstida krissituationer [som innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner] som allvarligt kan påverka samhällsviktig verksamhet i kommunen*. Det finns förvisso en nivåskillnad mellan viktiga samhällsfunktioner och samhällsviktig verksamhet, men det är sannolikt samma typ av verksamhet som avses. Luleå kommun noterar att det föreslås tillföras en precisering av att det ska röra sig om fredstida händelser som påverkar kommunen. Det får dock antas vara mycket ovanligt att en kommun använder sin statliga ersättning till åtgärder i någon annan kommun. Luleå kommun ser av ovannämnda anledningar inte att tilläggsriteriet tillför något av vikt till regleringen och därför inte bör införas.



§ 167

Remiss av SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft

Ärendenr 2021/368-1.3.1.5

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen beslutar att anta bifogat remissvar gällande SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft som sitt eget.

Sammanfattning av ärendet

Betänkandet, SOU 2021:25 struktur för ökad motståndskraft innehåller förslag till struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå samt förslag på en ny lag om kommuner och regioners beredskap. Det senare utgör en mindre del av betänkandet och innehåller en väsentlig ambitionshöjning för kommuner men saknar förslag på finansiering för detta. Luleå kommun har valt att inrikta sitt yttrande mot de delar som ger störst påverkan på kommunen.

Kommunstabens föreslår att kommunstyrelsen avstyrker utredningens förslag till införande av ny lag om kommuner och regioners beredskap, med följande motivering:

- Förslaget innebär en ofinansierad ambitionshöjning för kommunerna baserat på en felaktig analys av kommunens nuvarande uppgifter.
- Förslaget innehåller inte förtydligade krav på kommunens ledningsförmåga och behandlar inte frågan om resursfördelning.
- Förslaget till ny författning för kommuner innehåller nya och mer komplexa definitioner som försvårar tillämpning.

Beskrivning av ärendet

Den 11 mars inkom Justitiedepartementet med en inbjudan till Luleå kommun att lämna remissvar på betänkandet SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft. Remissvar ska vara Justitiedepartementet till handa senast den 11 juni.

Utredaren som lagt betänkandet hade som uppgift att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Utredaren skulle bland annat lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och regioner och bedöma kommunernas och regionernas behov av eventuell resursfördelning utifrån förslagen.



Betänkandet är omfattande och har fokus på ansvarsfördelning och organisation för statliga myndigheters arbete med civilt försvar. En mindre del av betänkandet har direkt beröring mot kommuner. Luleå kommun har valt att inrikta sitt yttrande mot de delar som ger störst påverkan på kommunen.

I betänkandet föreslås att lag (2006:544) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ersätts med en ny lag om kommuner och regioners beredskap. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Förslaget till ny lagstiftning innehåller en väsentlig ambitionshöjning av kommunernas uppgifter, främst inom det civila försvaret. Utredningen lämnar dock inga förslag på finansiering för de ökade uppgifterna.

Betänkandet föreslår också att begreppet extraordinära händelser i fred ersätts med fredstida krissituationer, dock är det nya begreppet mer komplext än det tidigare och det nya begreppet används inte konsekvent i författningsförslaget vilket försvårar tillämpning av lagen.

Luleå kommun avstyrker utredningens förslag till införande av ny lag om kommuner och regioners beredskap, med följande motivering:

- Förslaget innebär en ofinansierad ambitionshöjning för kommunerna baserat på en felaktig analys av kommunens nuvarande uppgifter.
- Förslaget innehåller inte förtydligade krav på kommunens ledningsförmåga och behandlar inte frågan om resursfördelning.
- Förslaget till ny författning för kommuner innehåller nya och mer komplexa definitioner som försvårar tillämpning.

Kommunstyrelsens arbetsutskott har 2021-05-24 § 108 föreslagit kommunstyrelsen besluta att anta bifogat remissvar gällande SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft som sitt eget.

Sammanträdet

Ordföranden ställer arbetsutskottets förslag under proposition och finner att kommunstyrelsen bifaller förslaget.

Dialog:

Deltagande vid Sveriges kommuners och regioners remisskonferens samt samråd med tjänsteperson vid Kiruna kommun som också varit remissinstans.

Bedömning utvecklingsområde: Ökad jämlikhet

Beslutsförslaget om remissvaret har ingen påverkan på utvecklingsområdet ökad jämlikhet.

**Bedömning utvecklingsområde: Mer jämställd fördelning av makt och resurser**

Beslutsförslaget om remissvaret har ingen påverkan på utvecklingsområdet mer jämställd fördelning av makt och resurser.

Bedömning utvecklingsområde: Minskad klimatpåverkan

Beslutsförslaget om remissvaret har ingen påverkan på utvecklingsområdet minskad klimatpåverkan.

Bedömning utvecklingsområde: Starkare ekonomi för tillväxt

Beslutsförslaget om remissvaret har ingen direkt påverkan på utvecklingsområdet starkare ekonomi för tillväxt. Dock kan ett införande av författningsförslaget innebära att kommunen får ökade kostnader till följd av att ambitionshöjningarna är ofinansierade.

Beslutsunderlag

- Remissvar SOU 2021:25 struktur för ökad motståndskraft, KLF Hid: 2021.3702
- Kommunstabens förslag avseende remiss, KLF Hid: 2021.3701
- Remiss gällande struktur för ökad motståndskraft, KLF Hid: 2021.1755
- Kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll 2021-05-24 § 108, KLF Hid: 2021.3918

Beslutet skickas till

Justitiedepartementet, ju.remissvar@regeringskansliet.se och ju.L4@regeringskansliet.se