

Justitiedepartementet
Ert dnr: Ju2021/00971

Yttrande – betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X)

Örebro kommun har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X). Nedan följer Örebro kommuns synpunkter. Yttrandet följer betänkandets struktur.

7 Överväganden och förslag: En ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap

Örebro kommun stödjer förslaget att dela in de statliga myndigheterna i beredskapssektorer med sektorsansvariga myndigheter. Området skola och förskola bör dock vara en beredskapssektor med Skolverket som ansvarig sektorsmyndighet. Som utredningen skriver så är skola och förskola av avgörande betydelse för barns och ungdomars utveckling. Därtill säkerställs att barn till vårdnadshavare som arbetar inom samhällsviktig verksamhet kan arbeta. Därmed är skola och förskola viktig för såväl samhällets krisberedskap som totalförsvaret. Som sektorsmyndighet skulle Skolverket automatiskt också ingå i det beredskapsråd som bildas för information och dialog. Om man väljer att inte göra en beredskapssektor för skola och förskola bör Skolverket ändå ha en permanent plats i ett beredskapsråd.

I beredskapsrådet är det också viktigt att det kommunala perspektivet finns med. Därför bör Sveriges kommuner och regioner ha en permanent plats i rådet.

10 Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning

Örebro kommun stödjer förslaget att införa en högre regional nivå med civilområden och civilområdeschef. Vid höjd beredskap kommer det att vara ett stort behov av att samordna det civila försvaret över en större geografisk yta och att samverka med Försvarmakten på samma nivå. Genom inrättande av civilbefälhavarkanslier skapas förutsättningar för planering och förberedelse för ett geografiskt områdesansvar som komplement till den sektorsindelade planeringen.

Örebro kommun anser att placeringen av ett kansli för civilområdet i Örebro är logiskt och genomtänkt. Örebro har en geografisk placering som ligger centralt i området och med både närhet och avstånd till huvudstaden, är ett

starkt logistiskt nav, har ett starkt universitet, ett starkt universitetssjukhus, har representation av Försvarsmaktens genom Försvarsmaktens telekommunikations- och informationssystemförband (FMTIS) samt en samhällsgemensam ledningscentral där blåljusorganisationer och SOS Alarm är samgrupperade och leder och samverkar över en stor regional yta.

Vid framtagandet av de regionala grundsyner som ska tas fram av Civilbefälhavaren och Försvarsmakten är det viktigt att det finns kommunala representanter med för att säkerställa det kommunala perspektivet.

14 Överväganden och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner

När det gäller den förändring som föreslås kring den kommunala beredskapen så är det ett antal förslag som innebär utökat uppdrag för kommunerna. I nuvarande Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) står att kommunerna och regionerna ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. Motsvarande skrivning finns också i den föreslagna Lag om kommuners och regioners beredskap. Utredningen konstaterar i likhet med tidigare utredningar att ansvaret för landets beredskap inför krig och krigsfara ytterst är en fråga för staten. Utredningen föreslår ingen förändring av hur ersättningen övergripande ska finansieras, dvs. angående nu gällande förhållande med riktat statsbidrag. Man skriver också att en lagreglering av vissa uppgifter som i dag framgår i överenskommelser innebär ett utökat åtagande för den kommunala sektorn. Men utredningen föreslår ändå ingen justerad ersättning.

Örebro kommun ser att de föreslagna förändringarna innebär ökade kostnader för kommunen och att den nuvarande ramen för ersättning till kommunerna måste regleras med högre ersättningar. Det finns en risk att det uppstår en obalans mellan de förberedelser som staten och dess myndigheter gör och vad kommunerna kan göra. Kommunerna riskerar att inte kunna leva upp till de förväntningar som ställs av utredningens förslag och som kommer att ställas av statliga myndigheter på kommunen. Staten kommer att styra ambitionsnivån genom sina ersättningar men risken att få ett beredskapssystem som inte går i takt.

14.2 Resursfördelning och ledningsförmåga

Utredningen föreslår att nuvarande indelning i två klasser när det gäller ersättningen för civilt försvar utifrån militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris bör vara kvar. Motivet till det är att det saknas förutsättningar i dag för en indelning i fler klasser vilket var fallet under 90-talet då det var stort fokus på arbetet med civilt försvar. Örebro kommuns uppfattning är att man bör beakta att om den föreslagna strukturen med civilområden med en militär motsvarighet som också har i uppdrag att ta fram gemensamma grundsyner för de gemensamma geografiska områdena så

kommer det att finnas underlag för en indelning i fler klasser. Den gemensamma grundsynen kommer att behöva bygga på en nationell bedömning av hot, sårbarheter, resurser med mera. Då kommer en indelning i bara två klasser att riskera att bli ett för trubbigt verktyg för fördelning av den ekonomiska ersättningen till kommunerna.

14.3.1 En ny lag

Utredningen föreslår en ny lag, Lag om kommuners och regioners beredskap, som ska ersätta nuvarande Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Samtidigt skriver man att man övervägt möjligheten att dela LEH i två delar, en för kommuner och en för regioner, men att det då skulle krävas mer utredningstid och mer ingångsvärden om den katastrofmedicinska beredskapen. Det finns en risk genom detta att vi kommer att se en ny utredning där man ser över en möjligheterna att skapa separata lagar för kommuner respektive regioner vilket skulle innebära att vi då kommer att få ny lagstiftning igen. Det innebär i sin tur administrativa kostnader för kommuner och regioner. Ett bättre alternativ är att i stället behålla nuvarande LEH men göra nödvändiga justeringar och utreda förutsättningarna att skapa separata lagar.

14.3.3 Fredstida krissituation ersätter extraordinär händelse

Utredningen föreslår att begreppet fredstida krissituationer ska ersätta begreppet extraordinär händelse och användas i den nya lagen. Definitionen av en fredstida händelse är likalydande som extraordinär händelse men med tilläggen att situationerna är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, inte kan hanteras av ordinarie organisation och kräver samordnade åtgärder av flera aktörer. Skälet till förändringen anges vara att det nuvarande begreppet upplevs för snävt och att många händelser inte når upp till nivån extraordinär händelse. Det är då svårt att se hur ytterligare krav som ska uppfyllas i en definition kan göra det lättare att uppnå de händelserna.

14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Utredningen föreslår att kommunerna utöver fredstida krissituationer också ska omfatta perspektivet höjd beredskap. Örebro kommun stödjer det och betonar vikten av det tas fram nationella och regionala underlag som kommunerna i det läget kan använda vid analysarbetet. Kommunen konstaterar också att det är en ambitionshöjning i förhållande till i dag och som måste finansieras.

14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap

Utredningen föreslår att kommuner och regioner i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Det innebär en ambitionshöjning mot dagens LEH som måste finansieras. Vidare skriver utredningen att länsstyrelsen och

civilområdeschefen i samråd med Försvarsmakten bör omsätta anvisningar och inriktningar från regeringen och centrala myndigheter till en dialog så att adekvata planeringsförutsättningar kan ges till kommuner och regioner när det gäller de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Det innebär i praktiken att den högre och lägre regionala nivån tillsammans med Försvarsmakten kommer att styra kraven och nivån på planeringen för kommunerna samtidigt som staten ska ersätta kommunerna genom nationella överenskommelser. Här riskerar det att uppstå konflikt mellan nivån på ersättningen och de krav som kommer att ställas.

14.4.4 Utbildning och övning

Inom området utbildning och övning föreslår utredningen en ambitionsökning jämfört med i dag där det i LEH står att kommunerna ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Här föreslår utredningen att kommunerna på samma sätt ska ansvara för utbildning och övning för att lösa sina uppgifter under höjd beredskap. I dag regleras nivån på utbildning i överenskommelsen mellan staten och kommunerna med nivån att utbilda nyckelpersoner i kommunens organisation under perioden så att de ges kunskaper om höjd beredskap och totalförvar. Den föreslagna formuleringen är en kraftig ökning av uppdraget som måste finansieras.

14.5 Ledning vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

Utredningen föreslår att kommunstyrelsen ska vara krisledningsnämnd, men om det finns särskilda skäl så ska kommunfullmäktige kunna besluta om att någon annan nämnd ska vara krisledningsnämnd. Utredningen menar att man då får en huvudregel med möjlighet till undantag. Utredningen beskriver inte vidare vad det skulle kunna vara för särskilda skäl. Här anser Örebro kommun att det inte finns skäl att ytterligare reglera detta än i dag. Om kommunen bedömer att det är den bästa lösningen att kommunstyrelsen är krisledningsnämnd så kan man besluta det, men man ska också kunna besluta om till exempel ett utskott inom kommunstyrelsen, alternativt annan nämnd. Dessutom riskerar det att uppstå en tolkningsproblematik omkring begreppet särskilda skäl som kan begränsa kommunernas möjlighet.

Krisledningsnämnden föreslås få tydliggörande som stöd när man bedömer om nämnden ska aktiveras. Den ska särskilt beakta behovet av att vidta effektiva åtgärder för att: (1) förhindra eller åtgärda allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, (2) skydda människors liv och hälsa, utöver insatser inom statlig eller kommunal räddningstjänst. Punkterna ska bedömas enskilt, dvs. båda behöver inte vara uppfyllda. Skälet är att man vill ge stöd vid bedömningen så att det blir lättare att i efterhand motivera beslutet. Samtidigt ser man också att vissa händelser i dag kan uppfattas som svåra att bedöma när dagens kriterier för extraordinär händelse är uppfyllda, bland annat genom

kravet på behov av skyndsamma åtgärder som finns i nuvarande LEH. Samtidigt har utredningen i sin beskrivning av fredstida händelse också med behovet av skyndsamma åtgärder som ett kriterium. Det är svårt att se hur det skulle bli enklare med en ändrad definition till fredstida händelse med ytterliga kriterier som ska beaktas jämfört med dagens extraordinära händelse. Det riskerar snarare att bli svårare att aktivera krisledningsnämnden.

14.7 Bistånd mellan kommuner och regioner

Utredningen föreslår en förändring i formuleringen kring kommunens möjlighet att begära hjälp vid en krissituation. I dag har kommunen möjlighet lämna hjälp till andra kommuner och regioner som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid om de begär det. Förslaget är att komplettera möjligheten att begära hjälp med en formulering att man får begära hjälp av andra kommuner om de egna resurserna visat sig otillräckliga. Det är svårt att se varför en kommun skulle begära hjälp utifrån nuvarande LEH om man har tillräckliga resurser. Örebro kommun anser därför att den föreslagna kompletteringen är överflödig.

Kenneth Handberg (S)
Kommunstyrelsens ordförande
Örebro kommun

Kommunstyrelsen

Sammanträdesdatum: 2021-06-08
Justeringsdatum: 2021-06-08
Anslagsdatum: 2021-06-10

§ 139 Remiss av betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Ärendenummer: Ks 427/2021
Handläggare: Anna Pettersson

Ärendebeskrivning

Örebro kommun har beretts tillfälle att yttra sig över Justitiedepartementets betänkande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25).

Utredningens uppdrag är att lämna förslag på en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Utredningen ska utgå från Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66) där brister i dagens struktur har identifierats.

Utredningen föreslår bland annat följande:

- En ny struktur för statliga myndigheter. Samverkansområdena avvecklas och ersätts av tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden. En myndighet i varje beredskapssektor får mandat att inrikta och samordna arbetet inom sektorn.
- Landet delas in i sex civilområden. Dessa ska ledas av en civilområdeschef, dvs. av en av de länsstyrelser som ingår i respektive civilområde. Länsstyrelsen i Örebro län föreslås bli civilområdeschef i Mellersta civilområdet.
- Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) får nya uppgifter och ett förändrat ansvar inom civilt försvar och krisberedskap.
- En ny lag om kommuners och regioners beredskap ska ersätta den nuvarande lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Örebro kommun lämnar ett antal synpunkter på utredningens förslag.

Sista svarsdag är den 11 juni 2021.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, 2021-05-07

Yttrande, 2021-05-07

Remiss betänkande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Förslag till beslut

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till Kommunstyrelsen:

1. Förslag till yttrande antas och överlämnas till Justitiedepartementet.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar:

- Enligt Kommunstyrelseförvaltningens förslag