

Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker inrättandet av beredskapssektorer. SKR avstyrker dock förslaget om särskilda beredskapsområden. Skola och förskola, samt Migration bör utgöra beredskapssektorer. Flera myndigheter som har en stödjande roll i det förberedande arbetet bör bli beredskapsmyndigheter.
- SKR anser att civilområdeschefernas uppdrag endast bör omfatta civilt försvar. De bör inte ha en roll i fredstida kriser. SKR avstyrker förslaget att civilområdeschefer under höjd beredskap ska kunna styra vårdens resurser. SKR anser att frågan bör utredas vidare av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap.
- Införandet av civilområden måste ske med beaktande av närhetsprincipen. Civilområdena får inte bli ett första steg i en koncentration av statlig verksamhet till färre län eller platser i länen. Flerkärnighet bör fortsatt vara principen för den statliga verksamheten på regional nivå.
- Utredningen förslår att MSB ska ha i uppdrag att sammanställa resursbehov inom civilt försvar och krisberedskap. SKR anser att det behövs en särskild process för att inhämta kommuners och regioners resursbehov.
- SKR avstyrker förslaget till ny lag om kommuners och regioners beredskap eftersom det inte bidrar till en bättre beredskap eller en förtydligad ledningsförmåga hos kommuner och regioner. Utredningen behandlar inte statens dubbla styrning av regionernas beredskap, inklusive ledningsfunktion. Utredningen föreslår att flera olika händelsebegrepp införs, vilket skapar stor otydlighet. Förslaget till ny uppgift inom risk- och sårbarhetsanalys skulle vara svårt att tillämpa i en kommun eller region. Förslaget om att kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav innebär i praktiken att länsstyrelsen skulle ges rätt att styra över kommuners och regioners resurser.
- SKR anser att en ny lagstiftning för kommuners och regioners beredskap bör utredas i särskild ordning. Utgångspunkten bör vara att kommuner och regioner ska ha separata beredskapslagar.
- SKR anser att kommuners och regioners arbete med civilt försvar utifrån uppgifterna i lagen om extraordinära händelser (LEH) är kraftigt underfinansierat. Det gäller även regionernas arbete med krisberedskap enligt uppgifterna i LEH. Utredningens förslag innebär inte att denna underfinansiering åtgärdas

- Utredningen föreslår flera nya uppgifter för kommuner och regioner som inte är finansierade. För att kommuner och regioner ska kunna genomföra de uppgifter inom krisberedskapen och uppbyggnaden av det civila försvaret som föreslås förutsätts en finansiering i enlighet med finansieringsprincipen.

Förbundets ställningstagande

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

Övergripande synpunkter

SKR tillstyrker att beredskapssektorer införs. SKR anser att det är viktigt att de sektorsansvariga myndigheterna som har expertkunskap nu ges förutsättningar att leda utvecklingen av beredskapsarbetet inom sina sektorer tillsammans med kommuner och regioner. SKR anser dock att utredningen lägger ett för starkt fokus på de statliga myndigheter som finns i sektorerna, i relation till den verksamhet som bedrivs i sektorerna. I huvuddelen av sektorerna är det andra aktörer än de statliga myndigheterna som utgör den största delen av den samhällsviktiga verksamheten.

En sektor som saknas i den förslagna strukturen är miljö (utöver avlopp och avfall). Krig kommer att medföra enorma konsekvenser för miljön och detta är ett perspektiv som behöver föras in i planering avseende både krisberedskap och civilt försvar.

Det är flera myndigheter än de som nu utpekats som har ansvar för frågor som innebär att de behöver arbete med krisberedskap och civilt försvar. För att växla upp Sveriges arbete behöver dock de viktigaste myndigheterna nu starta och successivt involvera fler.

7.5.5 Försörjning av grunddata

I utredningens förslag saknas kommersiella digitala tjänster som är avgörande för att samhället ska fungera. Det kan t.ex. handla om molntjänster som är baserade i Sverige och som många privata eller offentliga aktörer är beroende av. En statlig myndighet (t.ex. MSB) bör ha i uppdrag att identifiera vilka dessa tjänster och företag är, samt för att vidta åtgärder för att säkerställa tjänsternas robusthet.

7.5.6 Hälsa, vård och omsorg

SKR anser att Statens institutionsstyrelse (SiS) bör ingå i sektorn. SiS ansvarar för tvångsvård av ungdomar. SiS behöver ha en fredstida krisberedskap samt en planering för hur verksamheten ska bedrivas vid höjd beredskap. Om SiS verksamhet inte fungerar ger det konsekvenser för kommunerna.

7.5.7 Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Nuvarande beskrivning av sektorn avser endast dricksvatten. Det finns dock andra typer av vattenbehov i samhället, t.ex. vatten för hygien, jordbruk, kemisk

användning, samt brandvatten. Uppdraget bör vidgas till att omfatta all samhällsviktig användning av vatten.

7.5.9 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Utredningen föreslår att sektorn ska arbeta med blåljusverksamhet endast avseende fredstida kriser och höjd beredskap. SKR anser att sektorn bör arbeta med blåljussamverkan avseende såväl vardagshändelser, särskilda händelser som höjd beredskap. Det finns stora utvecklingsbehov avseende blåljussamverkan. Exempel på sådana områden är blåljussamverkan i glesbygd, samverkan kring flygande och maritima resurser, samt tekniska och legala förutsättningar för effektiv gemensam ärendehantering av samverkanslarm.

Socialstyrelsen och Trafikverket bör adjungeras till sektorn, då både ambulanssjukvården och Trafikverket har viktiga roller i blåljussamverkan. Polismyndigheten bör delta både ur ett räddningstjänstperspektiv och utifrån sin alarmerings- och ingripandeverksamhet.

7.6 De tio beredskapssektorerna kompletteras med fyra särskilda beredskapsområden

SKR avstyrker utredningens förslag om fyra särskilda beredskapsområden. *Skola och förskola*, samt *Migration* bör istället utgöra fullvärdiga sektorer, med Skolverket, respektive Migrationsverket som sektorsmyndigheter. Att det endast finns en statlig myndighet i *Skola och förskola* kan inte vara ett hinder för att detta ska utgöra en sektor. Vidare behövs det finansiering för att Skolverket ska kunna ta sitt samordningsansvar för skolan och förskolan. Utredningen föreslår ingen finansiering för de särskilda beredskapsområdena.

Cybersäkerhet och *Psykologiskt försvar* bör betraktas som tvärsektoriella perspektiv. Andra tvärsektoriella perspektiv som saknas är:

- *Utsatta grupper*: Under Coronapandemin har personer i utanförskapsområden drabbats oproportionerligt hårt av ohälsa. Vid fredstida kriser och krig kan socialt utsatta, funktionshindrade, äldre, personer med dåliga kunskaper i svenska osv. antas drabbas hårdare än övriga i samhället. Förutsättningarna för utsatta grupper vid en fredstida kris eller vid höjd beredskap behöver beaktas av en rad sektorer och aktörer.
- *Upphandling*: Alla offentliga aktörer behöver beakta sin upphandlade samhällsviktiga verksamhet i arbetet med krisberedskap och civilt försvar.

7.9 Kompetensen behöver stärkas vid upphandlingar

Upphandlingsmyndigheten bör bli beredskapsmyndighet så att de inkluderas i de övergripande planeringsprocesser för beredskap som pågår.

8 Överväganden och förslag: Statliga myndigheters ansvar och uppgifter inför och under höjd beredskap samt för fredstida krisberedskap

8.2.2 Kriterier för beredskapsmyndigheter

SKR anser att utredningen har för snäva kriterier för vilka myndigheter som ska utgöra beredskapsmyndigheter. Nu saknas myndigheter som i första hand har en roll att stödja andra aktörers förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. SKR anser att beredskapsmyndigheter bör delas in i kategorier, där de antingen har operativa uppdrag, stödjande uppdrag, eller både och.

8.2.3 Förslag – beredskapsmyndigheter

SKR tillstyrker utredningens förslag på nya beredskapsmyndigheter. SKR anser dock att fler myndigheter bör bli beredskapsmyndigheter. Det handlar då främst om myndigheter med uppdrag att stödja andra aktörers förberedelser inför fredstida kriser och höjd beredskap. Det räcker inte med att reglera uppdraget i myndigheternas instruktioner, då det i regel bara är beredskapsmyndigheter som involveras i de nationella planeringsprocesserna för beredskap.

SKR anser att följande myndigheter även behöver bli beredskapsmyndigheter:

- Statens institutionsstyrelse (operativt uppdrag)
- Upphandlingsmyndigheten (stödjande uppdrag)
- Nämnden för statligt stöd till trossamfund (stödjande uppdrag)
- Boverket (stödjande uppdrag)
- Statens geologiska undersökning (stödjande uppdrag)

8.4.1 Identifiera samhällsviktig verksamhet och upprätthålla kontinuitet i denna

Utredningen skriver att samtliga myndigheter ska verka för att samhällsviktig verksamhet inom ansvarsområdet identifieras och verka för att densamma upprätthålls i fredstida krissituationer och under höjd beredskap. SKR avstyrker detta förslag. Myndigheter utan koppling till en beredskapssektor bör inte identifiera samhällsviktig verksamhet i sitt ansvarsområde. För att identifiering av samhällsviktig verksamhet ska vara till nytta krävs en samordnad metodik och arbetsprocess. Förslaget riskerar att skapa administrativ börda för kommuner och regioner ifall statliga myndigheter utan samordning samlar in uppgifter om samhällsviktiga verksamhet. Vidare kan det krävas säkerhetsskyddsåtgärder för de uppgifter som samlas in.

8.5.2 Planering och åtgärder ska hållas samman från fredstida krissituationer till höjd beredskap

SKR anser att beredskapsmyndigheternas skyldighet att i det förberedande arbetet ge stöd till kommuner och regioner behöver regleras i beredskapsförordningen. Den nuvarande formuleringen att beredskapsmyndigheterna ska bidra till arbetet i beredskapssektorn är inte tillräckligt tydlig.

8.5.6 Rapporteringen vid händelser ska omfatta fredstida krissituationer och höjd beredskap

Beredskapsmyndigheternas skyldighet att rapportera till regeringen kan krocka med utredningens förslag om att kommuner endast ska rapportera till länsstyrelsen. Detta behöver beaktas i det fortsatta arbetet med att skapa en fungerande rapporteringsstruktur.

8.7.1 De sektorsansvariga myndigheternas ansvar för planering och förberedelser

Utredningen föreslår att sektorsansvariga myndigheter ska ansvara för att utveckla och vidmakthålla strukturer för samverkan med näringslivet om detta är relevant för beredskapssektorn. SKR anser att det även bör regleras att sektorsansvariga myndigheter ska utveckla och vidmakthålla former för samverkan med kommuner och regioner om detta behövs för beredskapssektorn. I flera sektorer kommer det att behövs direkt dialog mellan den sektorsansvariga myndigheten och företrädare för kommuner och regioner. Det kommer inte att vara tillräckligt att förmedla kommuners och regioners behov via länsstyrelsen.

8.7.3 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter vid fredstida krissituationer

Se synpunkter under 8.5.6.

10 Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning

Införandet av civilområden måste ske med beaktande av närhetsprincipen. Civilområdena får inte bli ett första steg i en koncentration av statlig verksamhet till färre län eller platser i länen. Flerkärnighet bör fortsatt vara principen för den statliga verksamheten på regional nivå.

10.2 En ledning för civilområdena inrättas

Utredningen använder bl.a. länsstyrelsernas stöd till kommuner, samt länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas arbete med beredskap som skäl för att inrätta en högre regional ledning. SKR ser inte hur en ny administrativ nivå ska bidra till att utveckla arbetet med civilt försvar i kommunerna. Istället bör kommunerna ges ekonomiska förutsättningar för att fullgöra sina uppgifter, vilket idag saknas.

10.4.2 Civilområdeschefens generella uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar

Utredningen föreslår att civilområdeschefen tillsammans med Försvarmaktens regionala chef ska ta fram, besluta och förvalta en gemensam grundsyn för civilområdet och militärregionen. Enligt utredningen ska underlag från kommunerna förmedlas via länsstyrelserna. SKR avstyrker detta förslag. Coronapandemin har tydligt visat på behovet av ett utökat samarbete mellan aktörer på olika samhällsnivåer. Om grundsyner ska tas fram behöver företrädare för kommunerna och regionerna i civilområdet involveras i det arbetet.

10.4.4 Civilområdeschefens roll vid krissituationer i fred

SKR anser att civilområdeschefens uppdrag endast bör avse civilt försvar och inte omfatta hanteringen av fredstida kriser. Civilområdeschefen skulle i hanteringen av fredstida kriser utgöra en extra nivå som ytterligare ökar avståndet mellan kommunerna och den nationella nivån. Ett sådant mellanled skulle riskera att fördröja krishanteringen. Vidare har hanteringen av Coronapandemin och andra kriser visat på betydelsen av närhetsprincipen. Det är värdefullt att de aktörer som deltar i krishanteringen har kännedom om varandra från samverkan i vardagen. Med länsstyrelsen finns en sådan samverkan i vardagen, men det skulle inte gå att upprätthålla gentemot en högre regional nivå.

Vid storskaliga fredstida kriser behöver istället den nationella samordningen mellan länsstyrelserna utvecklas. Under Coronapandemin har detta bl.a. skett genom att ett nationellt kansli inrättats för länsstyrelserna. Här instämmer SKR i utredningens förslag om att ett av kanslierna för civilområdescheferna kan ges rollen att nationellt samordna länsstyrelserna.

I det fall staten skulle besluta att ge civilområdescheferna en roll vid fredstida kriser bör en aktivering vid en fredstida kris föregås av regeringsbeslut.

10.4.5 Civilområdeschefen ska verka för samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida kriser

Tidigare samordnade länsstyrelserna sitt arbete med beredskap i tre kluster – Nordsam, Ösam och Sydsam. Detta bidrog till stora olikheter mellan länsstyrelsernas arbete. Under de senaste åren har länsstyrelserna istället samordnat sitt arbete nationellt. Den nationella samordningen har bidragit till en ökad samsyn i arbetet med beredskap. Om de sex civilområdescheferna istället ska samordna arbetet med beredskap i sina respektive civilområden riskerar detta leda till en försämrad samordning, och att olikheterna i arbetssätt åter ökar.

10.4.8 Uppgifter inom hälso- och sjukvård

Utredningen föreslår att civilområdeschefen under höjd beredskap efter hörande av Socialstyrelsen får besluta om utnyttjande av vårdplatser, förflyttning av personal, patienter och förnödenheter samt i övrigt besluta om de civila hälso- och sjukvårdsresurserna inom civilområdet. Detta är ett mycket långtgående förslag som i praktiken innebär att regionstyrelsen inte längre skulle ha mandat att leda regionens under höjd beredskap. Det är också anmärkningsvärt att civilområdeschefen ska konsultera Socialstyrelsen när ledningen av regionernas verksamhet övertas – men man behöver inte höra regionerna, som rimligen har bäst kunskap om sin verksamhet.

Regioner är stora och komplexa verksamheter. Hanteringen av Coronapandemin har visat att det är mycket svårt för externa aktörer att göra insatser i försörjningsfrågor som gäller regionerna. SKR anser inte att utredningens förslag beaktar verksamhetens komplexitet.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. För att det ska vara möjligt för regering och riksdag att i sitt lagstiftningsarbete göra den proportionalitetsbedömningen behövs ett fördjupat underlag där också regionernas roll beskrivits. I proportionalitetsbedömningen behöver förutsättningarna för en mindre ingripande reglering beskrivas tillsammans med en diskussion om varför sådana inte räcker med hänsyn till de ändamål som ska uppnås med det lagda förslaget. Detta saknas i utredningsunderlaget.

SKR avstyrker förslaget och anser att civilområdeschefernas roll avseende hälso- och sjukvård bör utredas vidare av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap.

12 Överväganden och förslag: Det nationella ansvaret för civilt försvar och krisberedskap

12.1.1 Sammanhängande planering för totalförsvaret

SKR anser att det är viktigt att företrädare för kommuner och regioner involveras i arbetet även på nationell nivå. Kommuner och regioner svarar för ca 80 procent av de anställda i den offentliga sektorn. Kommuner och regioner är de som har bäst kunskap om sina verksamheter. Deras kompetens behövs i planeringen.

Utredningen föreslår en sammanhängande process för planering av det civila försvaret, men det finns inget förslag avseende planeringen för fredstida kriser. Avsaknaden av en planeringsprocess för fredstida kriser riskerar att leda till en stark slagsida mot planeringen för det väpnade angreppet. Styrningen av den svenska beredskapen behöver balanseras så att det även planeras för t.ex. pandemier, värmeböljor, skogsbränder, terrorattentat, snöstormar och översvämningar.

12.1.2 Underlag för beslut om finansiering av civilt försvar och krisberedskap

Utredningen föreslår att regeringen bör ge MSB i uppdrag att sammanställa resursbehov inom civilt försvar och krisberedskap. Utredningen nämner dock inte kommuners och regioners behov.

SKR anser att det behövs en särskild process för att inhämta kommuners och regioners behov av långsiktig finansiering utifrån de uppgifter man har genom lagstiftning, samt de förväntningar som statliga myndigheter har på kommuners och regioners arbete.

12.4.5 MSB ska bilda och upprätthålla ett centralt beredskapsråd

SKR tillstyrker förslaget att det ska finnas ett centralt beredskapsråd. Ett sådant behöver ha representation från SKR, samt representanter för kommuner och regioner. Hanteringen av Coronapandemin har visat på behovet av att kommuners och regioners verksamheter som sjukvård, äldreomsorg och skola uppgraderas i den svenska krisberedskapen.

14 Övervägande och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner

Övergripande synpunkter

Ändringar i lagstiftningen som styr kommuners och regioners beredskap bör föregås av en utvärdering av befintlig lagstiftning, samt en analys av de utvecklingsbehov som finns. Detta saknas i utredningen. Utredningen skriver själva att de endast träffat företrädare för tre kommuner, samt haft ett möte med SKR:s Nätverket för kommunal krisberedskap. Utredningen anger inte att man träffat någon region.

Utredningens förslag bidrar inte till en förtydligad ledningsförmåga. Vidare har utredningen av tidsskäl avstått från att beakta den dubbla reglering som idag finns av regionernas ledningsfunktion vid fredstida kriser.

SKR anser att ny lagstiftning för kommuners och regioners beredskap bör utredas i särskild ordning. Utgångspunkten bör vara att kommuner och regioner ska ha separata beredskapslagar. Regionernas krisberedskap regleras idag både via LEH och hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Hälso- och sjukvårdens krisberedskap regleras mer detaljerat i Socialstyrelsens föreskrifter om katastrofmedicinsk beredskap. Det innebär att regionernas verksamhet styrs med två olika händelsebegrepp och ledningsfunktioner. Denna dubbla styrning skapar otydlighet och motverkar en effektiv ledning i regionerna vid kriser. Vidare är regionernas uppgifter i LEH kraftigt underfinansierade. Samtidigt finansierar staten regionernas arbete med civilt försvar i hälso- och sjukvården, utan att det finns en tydlig koppling till någon lagstiftning. Om regionerna ska kunna bedriva ett långsiktigt arbete med krisberedskap och civilt försvar behövs en samlad statlig styrning och finansiering.

14.2 Resursfördelning och ledningsförmåga

Utredningen föreslår att utgångspunkten för lagstiftningen ska vara att alla kommuner och regionen ”ska ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer och kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap.” SKR tillstyrker denna ambitionsökning, men den behöver finansieras av staten.

14.3.1 En ny lag

SKR avstyrker förslaget att inrätta en ny lag om kommuners och regioners beredskap. Förslaget till ny lag bidrar sammantaget inte till en bättre beredskap i kommuner och regioner. Det saknas tillräckliga konsekvensanalyser av förslagen. SKR anser att kommuners och regioners beredskap ska regleras i separata lagar. Se vidare under 14 Övergripande synpunkter.

14.3.2 Den nya lagens syfte

Se synpunkter under 14.2.

I lagen hänvisas till skyddsvärdena liv och hälsa och samhällets funktionalitet, men t.ex. exkluderas grundläggande värden och miljö. Lagen bör samlat ange vilka skyddsvärden som ska gälla för kommuners och regioners arbete med beredskap.

14.3.3 Fredstida krissituation ersätter extraordinär händelse

SKR delar utredningens uppfattning om att begreppet *extraordinär händelse* har flera problem. Utredningens förslag med begreppet *fredstida krissituation* innebär dock inte någon förbättring – utan en avsevärd försämring.

De kriterier som utredningen anger för en fredstida krissituation innebär högre krav än vad som gäller för en extraordinär händelse. Till exempel ingår kriterierna ”inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation” och ”kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer”. Därmed utgår alla händelser som kommunen eller regionen kan hantera inom egen organisation. Den månadslånga cyberattack som drabbade Västra Götalandsregionen i december 2020 skulle t.ex. inte omfattas av begreppet. Sammantaget är dessa kriterier inte lämpliga för att styra arbetet med kommuners och regioners krisberedskap.

Utredningen reder inte ut hur *fredstida krissituation* ska förhålla sig till *särskild händelse* som är det begrepp som regionerna primärt arbetar utifrån, i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter om katastrofmedicinsk beredskap.

Utredningens förslag omfattar i praktiken fem olika händelsebegrepp med var för sig olika kriterier:

1. Fredstida kriser (med sex olika kriterier)
2. Separata kriterier för risk- och sårbarhetsanalyser (som utgår från definitionen av extraordinära händelser)
3. Separata kriterier för aktivering av krisledningsnämnden
4. Separat kriterium för bistånd mellan kommuner och regioner
5. Separata kriterier för händelser som den statliga ersättningen får användas för förberedelser inför.

Sammantaget innebär detta att begreppet fredstida krissituationer knappast har någon tillämpning, eftersom andra händelsebegrepp gäller i situationerna ovan. Det kommer i praktiken att vara omöjligt för en kommun eller region att hålla ordning på alla dessa kriterier och när de ska tillämpas.

SKR avstyrker utredningens förslag om att införa begreppet fredstida krissituationer.

14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

SKR anser att det finns så många frågetecken kring utformningen av uppgiften risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) att den inte bör ligga till grund för lagstiftning.

Utredningens förslag lyder:

”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.”

Utredningen har i förslaget eftersträvat likformighet gentemot statliga myndigheter, genom att använda samma formulering av RSA-uppgiften som gäller för dessa. Statliga myndigheter ska beakta både sin egen verksamhet och t.ex. den sektor som myndigheten verkar inom. För statliga myndigheter finns därför goda skäl att använda begreppet ”ansvarsområde”. För kommuner och regioner avses med ”ansvarsområde” endast ”egen verksamhet”, men formuleringen kan t.ex. tolkas som att det geografiska området även ingår i uppgiften.

Vidare anges att kommuner och regioner ska ”analysera om det inom deras ansvarsområde finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker...” Innebär detta att hoten ska finnas inom den egna verksamheten – och alltså inte komma utifrån och rikta sig mot verksamheten? Begreppet ”krig” används istället för ”höjd beredskap”, som används i resten av lagstiftningen. Vidare är det oklart vad som menas med ”försämra förmågan till verksamhet inom området.”

Förslaget innebär vidare att kommuner och regioner ska analysera hot gentemot verksamheten i fredstid och i krig. Kommuner och regioner har inte tillgång till hotbildsinformation avseende antagonistiska hot avseende vare sig fredstida förhållanden eller krig, varför de inte har förutsättningar att göra sådana analyser. De kan däremot analysera sårbarheter i den egna verksamheten, givet att staten kan tillhandhålla scenarier som anger hotbilden.

Utredningen anger att verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetssystem faller utanför begreppet ”egen verksamhet”. Detta motiveras med att möjligheterna att inhämta underlag från dessa aktörer är begränsade. SKR anser att utredningens förslag skulle innebära en olycklig utveckling, där stora delar av kommunernas och regionernas verksamhet lämnades utanför RSA-arbetet. RSA-arbetet bör istället omfatta all den verksamhet som kommunen eller regionen ansvarar för – oberoende av driftsform. Behovet av underlag i RSA-arbetet skulle exempelvis kunna tillgodoses genom att kommunen eller regionen via avtal med upphandlade aktörer säkerställer tillgång till nödvändig information. Detta understryker dock vikten av att Upphandlingsmyndigheten blir beredskapsmyndighet och kan ge stöd i denna typ av frågor.

Utredningen beskriver ingen struktur för hur kommuners och regioners RSA-arbete ska relatera till olika statliga myndigheters RSA-arbete. RSA-arbetet är en av krisberedskapens mest centrala aktiviteter som årligen ianspråk tar åtskillig arbetstid för både processledare och medarbetare i samhällsviktiga verksamheter i kommuner och regioner. Om en ändring ska göras av den lag som styr RSA-arbetet så måste detta bygga på en tydlig bild av vad förändringen ska innebära, samt en tydlig bild av syftet med förändringen. Detta saknas i utredningen.

Att kombinera analys utifrån fredstida kriser och krig i samma analysarbete får också konsekvenser ur ett säkerhetsskyddsperspektiv. RSA-arbetet har traditionellt kunnat sekretessbeläggas enligt OSL 18 kap. 13 §. Om sårbarheter som gäller krig även ska

ingå i samma analysarbete kan sekretessnivån behöva höjas till OSL 15 kap. 2 §. Det ställer helt andra krav på säkerhetsskydd, vilket kommer att göra arbetet betydligt mer administrativt betungande. Vidare kommer arbetet att behöva bedrivas i en betydligt snävare krets. Därtill riskerar samarbeten kring risk- och sårbarhetsanalys mellan kommuner, regioner och t.ex. länsstyrelser att kraftigt försvåras till följd av de av regeringen föreslagna nya kraven på säkerhetsskyddsavtal vid samarbeten som omfattar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i klassen konfidentiell och uppåt.

SKR ser positivt på förslaget om att kommunerna inte ska ha i uppdrag att identifiera samhällsviktig verksamhet i det geografiska området. Kommunerna saknar idag förutsättningar för att genomföra denna uppgift. Vidare finns ingen nationell process för att använda den information som kommunerna samlar in. I dagsläget saknas det lagstöd för uppgiften, som enbart regleras i MSB:s RSA-föreskrifter för kommuner.

14.4.2 Kommunernas och regionernas arbete med beredskap

SKR tillstyrker utredningens förslag om att ”kommuner och regioner för varje ny mandatperiod ska besluta om mål och riktlinjer för arbetet med minskad sårbarhet i den egna verksamheten och ökad förmåga att hantera fredstida krissituationer.” Uppgiften bör dock istället formuleras som ”mål och riktlinjer för kommunens och regionens arbete med krisberedskap.”

När det gäller kravet på ”en plan för hur fredstida krissituationer ska hanteras” är SKR tveksamma. Det bör göras en utvärdering av vad dessa planer tillför för nytta i kommuner och regioner, samt om de faktiskt används vid hanteringen av händelser. Benämningen på dokumentet är missvisande – innehållet i nuvarande planer utgör snarare en beskrivning av kommunens eller regionens krishanteringsorganisation.

Utredningen skriver vidare att ”det kan finnas ytterligare planer som också bör tas fram. Av förordningen ska det därför framgå att kommuner och regioner ska besluta om de övriga planer som behövs.” SKR anser att lagen tydligt behöver avgränsa vilka möjligheter som ges att i förordning reglera vilka planer som kommunen ska ha.

14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap

Utredningen föreslår att ”kommuner och regioner ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav.” Av motiveringen till förslaget framgår följande: ”att beakta totalförsvarets krav innebär exempelvis att lokalt omsätta den av riksdagen beslutade försvarspolitiska inriktningen.” Detta skulle innebära att kommuner och regioner skulle vara bundna av allt som skrivs i en proposition. Detta kan bli konstitutionellt komplicerat, i vart fall om den försvarspolitiska inriktningen inte speglas av motsvarande lagstöd för vad kommuner och regioner åläggs genom inriktningen. Länsstyrelser kan förvisso ge planeringsförutsättningar till kommuner och regioner, men dessa måste utgå från en i lag reglerad uppgift. I den nu gällande totalförsvarspropositionen finns många förväntningar från regeringen på vad kommunerna och regionerna ska göra. Ett exempel ur propositionen är följande:

”All berörd vårdpersonal behöver få den utbildning och övning som krävs för att sjukvården ska kunna lösa sina uppgifter i kris och krig, vilket även kan innefatta eventuella förändrade eller förenklade behandlingsmetoder.”

Att ge all vårdpersonal i kommuner och regioner sådan utbildning skulle innebära enorma kostnader. Samtidigt innehåller propositionen ingen finansiering för kommuner och en begränsad ersättning för regioner.

Utredningens förslag innebär i praktiken att länsstyrelsen skulle ges rätt att styra över kommuners och regioners resurser. Det skulle också sätta systemet med överenskommelser mellan SKR och staten ur spel. SKR avstyrker förslaget.

Utredningen skriver vidare att ”kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Förberedelserna ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner.” Regeringen har precis lagt fram lagrådsremissen *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet*. I denna anges att kommuner och regioner – till skillnad från statliga myndigheter – ska vara skyldiga att teckna säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten som kan omfatta säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre. Regeringens lagförslag står i direkt motsättning till utredningens förslag om krav på samverkan i förberedelserna inför höjd beredskap. Sådan samverkan kommer med stor sannolikhet att omfatta säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Vid samverkan aggregeras ofta uppgifterna och klassificeringen höjs. Med de nya kraven på säkerhetsskyddsavtal skulle utredningens förslag om krav på samverkan innebära en omfattande administrativ börda och stora kostnader för såväl kommuner, regioner som statliga myndigheter.

14.4.4 Utbildning och övning

SKR tillstyrker förslaget att uppgiften utbildning och övning även ska avse höjd beredskap.

14.4.5 Rapportering av förberedelser

SKR vill understryka att rapportering innebär stora kostnader och tar tid i anspråk hos kommuner och regioner. Det behöver tydliggöras i den förordning som ska styra rapporteringen att myndigheterna ska vara skyldiga att löpande pröva om de uppgifter som begärs in faktiskt är nödvändiga.

Utredningen föreslår att regionen ska rapportera till Socialstyrelsen och civilområdeschefen. Regionerna är idag administrativt belastade av att på tre olika sätt rapportera till Socialstyrelsen, länsstyrelsen och MSB. Dessa myndigheter samordnar inte sina former för rapportering sinsemellan. SKR anser att civilområdeschefen inte ska arbeta med fredstida krisberedskap. Därmed är det inte lämpligt att civilområdeschefen ska vara mottagare av rapportering om regionernas förberedelser.

SKR anser att en samordnad rapportering till staten måste utredas.

14.5.1 Krisledningsnämnd

SKR avstyrker utredningens förslag om att kommun- respektive regionstyrelsen ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Redan idag utgörs krisledningsnämnderna i de allra flesta kommuner och regioner av styrelsens arbetsutskott eller av medlemmar i styrelsen. Utredningens förslag innebär alltså i praktiken ingen skillnad mot nuläget och medför heller inte en förtydligad ledningsförmåga.

Vissa kommuner och regioner har inkluderat ordföranden i nämnder i krisledningsnämnden, för att få en bredare representation i beslutsfattandet. Det är viktigt att kommuner och regioner själva kan besluta om krisledningsnämndens sammansättning. Vidare är det viktigt att erfarenheter från hanteringen av Coronapandemin inhämtas och analyseras om förändringar ska göras av kommunernas och regionernas ledningsfunktioner vid fredstida kriser och höjd beredskap. SKR anser att frågan om kommunernas och regionernas ledningsfunktioner vid fredstida kriser och höjd beredskap behöver utredas ytterligare.

14.5.2 När ska krisledningsnämnden träda i funktion?

SKR avstyrker utredningens förslag med kriterier för när krisledningsnämnden ska träda i funktion. De kriterier som anges skiljer sig från de sex kriterier som utredningen redan angivit för fredstida krissituationer. Hur ska någon kunna hålla ordning på alla de kriterier som utredningen föreslår för olika situationer? Det uppstår också en otydlighet när det anges att de två kriterierna ”särskilt ska beaktas”. Om de inte behöver uppfyllas fyller de ingen funktion utan bidrar bara till ökad begreppsförvirring.

Vidare anser SKR att de föreslagna kriterierna innebär onödiga avgränsningar. Kriterierna omfattar t.ex. inte åtgärder för att skydda miljön och grundläggande värden. En omfattande miljöskada skulle t.ex. inte motivera en aktivering av krisledningsnämnden. Inte heller om kommunen eller regionen utsattes för informationspåverkan i syfte att påverka demokratin. SKR anser att det bör vara upp till krisledningsnämndens ordförande att bedöma när en fredstida krissituation medför att nämnden behöver träda i funktion.

14.5.3 Rapportering vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

SKR anser inte att regionen ska behöva rapportera både till Socialstyrelsen, länsstyrelsen och civilområdeschefen. Det bör räcka med att regionen rapporterar till Socialstyrelsen och länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan sedan rapportera vidare till civilområdeschefen.

Rapporteringen i denna struktur går enbart uppåt. SKR anser att det bör regleras att statliga myndigheter ska vara skyldiga att rapportera sådan information som kan vara till nytta för hanteringen av en händelse till kommuner och regioner.

SKR avstyrker utredningens förslag att ge MSB föreskriftsrätt om rapportering. SKR anser istället att regeringen bör besluta om sådana föreskrifter.

14.6 Kommunernas geografiska områdesansvar

SKR tillstyrker utvidgningen av kommunens geografiska områdesansvar vid höjd beredskap till att även omfatta samordning av information till allmänheten. Det innebär dock en tillkommande uppgift som måste finansieras.

Staten har höga förväntningar på att kommunen ska arbeta aktivt med riskkommunikation gentemot kommuninvånarna. Uppgiften bör inkluderas i det geografiska områdesansvaret, samt finansieras av staten.

Det finns stora utmaningar kring kommunernas geografiska områdesansvar. Till exempel har statliga myndigheter inte någon skyldighet att delta i kommunens aktiviteter för att åstadkomma inriktning och samordning på lokal nivå. När det gäller höjd beredskap finns stora osäkerheter om hur det geografiska områdesansvaret på lokal nivå ska fungera. Kommunernas uppdrag inom det geografiska områdesansvaret behöver ses över för att tydliggöra bl.a. ansvar och mandat.

14.7 Bistånd mellan kommuner och regioner

SKR avstyrker utredningens förslag att en kommun eller region vid en fredstida krissituation endast ska få begära hjälp av andra kommuner eller regioner ”om de egna resurserna visat sig otillräckliga.” Kommunen och regionen bör vid en fredstida krissituation själv bedöma om man behöver begära hjälp. SKR bedömer inte att det är ett stort problem att kommuner och regioner idag ber varandra om hjälp i onödan.

14.8 Statlig ersättning till kommuner och regioner

SKR avstyrker utredningens förslag att kommuner och regioner ska ha rätt till ersättning för uppgifter som avser fredstida krissituationer ”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”.

Kommuner och regioner ska i enlighet med finansieringsprincipen ha ersättning från staten för tillkommande uppgifter. Det framgår redan av lagen vilka de förberedande uppgifterna är och vilka situationer dessa ska avse, genom definitionen av fredstida krissituationer (som visserligen behöver göras om). Det är inte allvarlighetsgraden i den tänkta händelsen som avgör statens skyldighet att finansiera åtgärden, utan att staten ställer krav på att kommunen eller regionen utför åtgärden. I sammanhanget vill SKR påpeka att de allra flesta kommuner och regioner i stor utsträckning själva finansierar sitt arbete med krisberedskap.

Överenskommelser mellan SKR och staten

När det gäller överenskommelser mellan SKR och staten föreslår utredningen att dessa ska kunna innehålla följande delar:

1. Total ersättningsnivå - men inte fördelningsnycklar, då dessa ska anges i föreskrift.
2. Förtydliganden av gällande bestämmelser i lag och förordning, men inga nya ”ska”-krav. Länsstyrelsens uppföljning ska endast ske utifrån lag och förordning.
3. Statliga myndigheters stöd.

SKR avstyrker utredningens förslag.

Fördelningsnycklar mellan kommuner och regioner har löpande justerats i de överenskommelser som tecknats mellan SKR och MSB. Detta mot bakgrund av att nya uppgifter tillförts, eller att gamla uppgifter tagits bort. Vidare har ny kunskap framkommit om förutsättningarna för kommunerna att lösa olika uppgifter. I vissa fall har staten velat införa förändringar, som 2012 när Rakel-subvention och samverkansersättning infördes. När nya överenskommelser om civilt försvar tecknades 2018 infördes särskilda ersättningsnivåer för prioriterade kommuner och regioner. Listan över vilka kommuner och regioner som är prioriterade skulle sannolikt kunna förändras. Vidare är fördelningsnycklarna utformade mot bakgrund av de låga ersättningsnivåer som gäller nu. Vid högre ersättningsnivåer behöver fördelningsnycklarna göras om i grunden. Det går således inte att skilja frågorna om total ersättning och fördelningsnycklar åt, utan båda dessa behöver förhandlas och överenskommas mellan SKR och staten.

Utredningen skriver att överenskommelser inte ska kunna användas för att höja ambitionsnivåer, utan att obligatoriska uppgifter ska regleras i lag, förordning och föreskrift. Överenskommelserna används dock framförallt för att sänka ambitionsnivån för kommuner och regioner, relativt regleringen i lagen. Fram till 2018 ingick inte uppgifterna i kap. 3 avseende civilt försvar i uppgifterna för kommuner och regioner. När arbetet med civilt försvar i kommuner och regioner skulle återupptas under perioden 2018-2020 var den totala ersättningen så låg att flera uppgifter prioriterades bort, samt att ambitionsnivån sattes till att endast påbörja huvuddelen av uppgifterna. Ambitionen är även sänkt för regionernas arbete med krisberedskap, då den statliga ersättningen är för låg för att regionerna ska kunna utföra alla uppgifter i lagen. Därför är regionerna inte skyldiga att fullgöra uppgiften risk- och sårbarhetsanalys. Utredningen anser att uppföljningen av kommunernas och regionernas arbete endast ska ske utifrån lag, förordning och föreskrift – och inte som idag utifrån överenskommelse. Detta skulle omöjliggöra att uppgifter prioriterades bort. Så länge staten inte betalar en fullständig ersättning för kommunernas och regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar måste uppföljningen av arbetet utgå från överenskommelserna, där ambitionsnivån anpassas utifrån finansieringen.

När det gäller statliga myndigheters stöd är det positivt att detta regleras i överenskommelser. För att statliga myndigheter ska ge stöd behöver det dock finnas ett uppdrag att ge stöd som regleras i berörda myndigheters instruktioner.

14.9 Bestämmelser som föreslås överföras i stort oförändrade från LEH och FEH till den nya lagen och förordningen

SKR avstyrker utredningens förslag om att överföra bestämmelser som reglerar *Lokal kristidsverksamhet* oförändrade till den nya lagen och förordningen. Begreppet Lokal kristidsverksamhet är från 1920-talet och relaterar inte till det begrepp om fredstida krissituationer som utredningen vill införa. Vidare utgår kommunernas uppgift från ransoneringslagen (1978:268), som 2007 bedömdes så inaktuell att en särskild utredare fick i uppdrag att göra en översyn. Utredningens förslag har inte genomförts, och nu har regeringen aviserat att man avser att utreda försörjningsberedskapen på nytt. SKR anser att den inaktuella uppgiften Lokal kristidsverksamhet bör utgå.

15 Om rapportering i en ny struktur

SKR anser att flera av de principer som anges för en framtida rapporteringsstruktur utgör steg i rätt riktning. SKR anser dock att rapporteringsstrukturen måste ses över från grunden. En framtida struktur för rapportering behöver omfatta skyldigheter för aktörer att rapportera både uppåt och nedåt. Centrala myndigheter bör ha en skyldighet att till kommuner och regioner rapportera information som de behöver för att kunna lösa sina uppgifter. Vidare bör en framtida struktur flytta fokus från ensidig rapportering till ett utvecklat samarbete mellan samhällsnivåerna som syftar till en effektiv krishantering.

16 Konsekvensanalys

16.5 Konsekvenser för kommuner och regioner

Utredningen har inte tagit ställning till om nuvarande ersättning till kommuner och regioner ligger på en rimlig nivå. Den ersättning som kommuner (100 mnkr) och regioner (30 mnkr) idag har för arbetet med civilt försvar enligt 3 kap. LEH bygger inte på någon analys av hur ersättningen står i relation till de uppgifter kommuner och regioner har. Istället formulerades uppgifter för kommuner och regioner utifrån den låga ersättning som kommuner och regioner erhöll.

SKR:s uppfattning är att ersättningen för både kommuners och regioners arbete med civilt försvar enligt uppgifterna i 3 kap. LEH är kraftigt underfinansierade. Detsamma gäller för regionernas arbete med krisberedskap enligt 2 kap. LEH. Det bör också noteras att Socialstyrelsen inte betalar ut den ersättning man ska betala enligt LEH-förordningen. Även ersättningen för kommunernas arbete med krisberedskap enligt 2 kap. LEH behöver ses över.

Utredningen föreslår flera nya uppgifter för kommuner och regioner som inte är finansierade, vilket staten är skyldig att göra i enlighet med finansieringsprincipen. Utredningen föreslår en ökad ambition i kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalys. Utredningen menar att eftersom uppgiften att identifiera samhällsviktig verksamhet utgår så behöver staten inte kompensera för den i övrigt

ökade ambitionen i RSA-arbetet. SKR delar inte denna uppfattning. Hela ambitionsökningen i RSA-uppgiften måste finansieras av staten. I sammanhanget är det viktigt att notera att MSB:s RSA-föreskrifter som anger att kommunen ska identifiera samhällsviktig verksamhet i det geografiska området tillkom efter det att de ekonomiska ramarna för kommunernas arbete med LEH angavs i en överenskommelse mellan SKR och MSB. Den ambitionsökning som är gjord av MSB i RSA-föreskrifterna är således inte inräknad i ersättningen till kommunerna. När det gäller ambitionsökningen för regionernas RSA-arbete föreslås en ökad ersättning om 50 mnkr. Det finns ingen förklaring till hur utredningen har kommit fram till detta belopp.

Uppgiften 14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap innehåller flera förslag som är kostnadsdrivande. Det gäller bl.a. uppgiften att beakta totalförsvarets krav, då det torde innebära att kommunen och regionen måste ha ett ledningssystem för att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas. Det gäller även kravet på samverkan i förberedelsearbetet, eftersom en gemensam planering med andra aktörer kräver mycket resurser. Därtill kommer det nya kravet på säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten som gäller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter att medföra omfattande administrativa kostnader. Sammantaget innebär därför de föreslagna åtgärderna betydande ofinansierade åligganden.

Utredningen har i kapitel 14 lämnat ytterligare förslag som innebär ambitionsökningar för kommuner och regioner:

- Kommuner och regioner ska kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap (tidigare skulle de bara ha en grundläggande förmåga)
- Utbildning och övning ska nu även avse höjd beredskap
- Kommuner ska samordna information till allmänheten även vid höjd beredskap

Utredningen har föreslagit en rad kostnadsdrivande ambitionshöjningar i kommuners och regioners uppgifter – men ingen ökad ersättning för kommuner och endast en mindre ökning av ersättningen för regioner. SKR anser att kommuner och regioner har viktiga uppgifter att fylla för Sveriges krisberedskap och civila försvar. Det krävs dock ekonomiska förutsättningar för att kommuner och regioner ska kunna lösa sina uppgifter.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande