



Kommunstyrelsen  
Malin Dreifaldt  
Epost: Malin.dreifaldt@vasteras.se

Justitiedepartementet

## Yttrande Remiss - Betänkandet struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

### Bakgrund

Utredningen fastslår att kommuner och regioner, vid sidan av statliga myndigheter, är viktiga aktörer i arbetet med civilt försvar.

Det låg inte i utredningens uppdrag att lämna förslag på finansiering av den lokala nivån. Detta bör däremot utredas för att hitta en hållbar finansiering av kostnader som ligger hos kommuner och som inte finansierats på många år, exempelvis omfattande kostnader för befolkningskyddsrum.

I utredningens direktiv konstaterar regeringen att Sverige behöver en förbättrad förmåga att hantera situationer med höjd beredskap och då ytterst krig, och att det finns behov av tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom civilt försvar inom ramen för totalförsvaret. Den samordningen fungerar inte om civilt försvar bara är ett statligt åtagande.

Utredningens uppdrag är att föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar och den strukturen ska också stärka samhällets krisberedskap. Västerås stad instämmer i merparten av dessa förslag.

I regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 betonar regeringen vikten av en sammanhängande planering för totalförsvaret. Detta borde inkludera alla nivåer av det geografiska områdesansvaret.

Kommuner och regioner ansvarar för en mängd samhällsviktig verksamhet och har ett stort och direkt ansvar i relation till sina invånare och de som vistas i kommunen eller regionen.

## **En ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap**

Att bevakningsansvarig myndighet blir beredskapsmyndighet tror Västerås stad förtydligar rollen. Ordvalet uppfattar vi även som mer aktivt än nuvarande bevakningsansvarig myndighet.

Beredskapssektorer är en bättre indelning än samverkansområden och även här känns ordvalet mer aktivt. Möjligen behöver begreppet ”beredskapssektor” beskrivas ännu tydligare. Hur ska sektorn verka tillsammans med den geografiskt områdesansvariga aktören? De två ansvarsformerna, sektorsansvar och geografiskt områdesansvar, måste kunna samverka och därför önskar Västerås stad ett förtydligande gällande detta.

Västerås stad anser det vara klokt att de sektorsansvariga myndigheterna får föreskriftsrätt men understryker samtidigt vikten av att föreskrifter används vid behov av komplettering av lag och förordning. Det finns idag ett omfattande behov av att uppdatera Sveriges hela administrativa beredskap. Risker är överhängande att myndigheter börjar använda föreskrifter i stället för att lagar och förordningar justeras. Det är även av vikt att föreskrifter samordnas så att övriga aktörer ges en rimlig chans att få kontroll över författningarna.

Västerås stad anser vidare att åtminstone två av beredskapsområdena borde benämnas beredskapssektorer. Skola och migration borde vara sektorer. Risker finns att dessa olika begrepp, områden och sektorer, får olika status och därmed hanteras olika genom att exempelvis prioriteras olika och ges olika förutsättningar.

Inom beredskapssektorerna är det av stor vikt att det kommunala perspektivet beaktas. Detta görs exempelvis genom kommunal medverkan/adjungering inom sektorerna. Detta skulle bidra till ökad helhetssyn samt att risken för missbedömningar utifrån lokal verksamhet minskar. Kommunerna har också omfattande säkerhetskänslig verksamhet där säkerhetsskyddet spelar en avgörande roll. Inom försörjning av grunddata, transport, energiförsörjning, hälsa, vård och omsorg, ekonomisk säkerhet, elektroniska kommunikationer och post, livsmedelsförsörjning och dricksvatten, räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen borde omfattande kommunala delar inkluderas. Redan i fredstid är kommuner/kommunala bolag aktiva aktörer inom dessa verksamhetsområden. Inom Ordning och säkerhet bör kommunernas säkerhets-/beredskapsfunktioner kunna spela en avgörande roll.

Även inom de fyra beredskapsområdena borde kommunala perspektivet inkluderas eftersom kommunerna bland annat har ett stort ansvar för skola och förskola samt har ett ansvar kopplat till information till allmänheten. Kommunerna ansvarar även för VMA-systemets operativa delar vilket kan vara helt avgörande vid krig eller krigsfara.

## **Statliga myndigheters ansvar och uppgifter inför och under höjd beredskap samt för fredstida krisberedskap**

Utredningen föreslår att en beredskapsförordning ersätter krisberedskapsförordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Detta är ett bra förslag tycker Västerås stad. Det understryker vikten av att hantera hela skalan, från kris till krig, regleras inom begreppet beredskap.

Även förslaget att en definition av begreppet samhällsviktig verksamhet införs i den föreslagna beredskapsförordningen, anser vi är klokt. Det gör begreppet tydligare och definitionen blir då mer långvarig och byts rimligen inte lika ofta.

## **Civilområden och en högre regional ledning**

Västerås stad tycker att förslaget på geografisk indelning är positivt och tror att förslaget rimligen borde bidra till samordning när 21 högsta civila totalförsvarsmyndigheter blir 6. Vi hoppas att utredningens förslag på att andra statliga myndigheter, som har regional indelning, följer förslaget så att de geografiska gränserna blir desamma oavsett myndighet. Idag samverkar Västerås stad exempelvis med Mellersta Militärregionen, Trafikverkets region Öst och Polisregion Mitt. Dessa myndigheters regioner ser i jämförelse helt olika ut.

Uppgiften att samordna statliga myndigheter inom regional geografi behövs verkligen. Detta ska i förslaget skötas av Civilområdeschefen, vilket Västerås stad anser är ett bra förslag.

Såväl den geografiska indelningen som placeringen av civilområdescheferna anser vi vara ett väl genomtänkt förslag.

Större geografiska områden behövs dessutom för att hantera komplexa frågor som exempelvis storskalig utrymning och försörjningsflöden. Att, som idag, planera storskalig utrymning inom ett län är inte funktionellt.

Funktionen beredskapskansli kommer behövas för fokus på en mer komplex hotbild. Ekonomin för beredskapskanslierna bör delvis kunna finansieras av de 2:4-anslag som är öronmärkta för länsstyrelsernas projekt. Eftersom uppgifter flyttas bort från länsstyrelserna borde detta vara ett motiverbart sätt att lösa delar av finansieringen.

Västerås stad anser att hela skalan från kris till krig ska hanteras på samma sätt och med samma struktur (civilområden). Detta öppnar för helhetssyn som omfattar fredstida krissituationer men också förberedelser inför höjd beredskap. Västerås stad tror att civilområdescheferna behöver hantera hela skalan. Speciellt med tanke på gräzonspromatiken som i sig innebär att det är oklart om hotet handlar om kris eller angrepp. Att då vara osäker på om det ska vara till länsstyrelsen eller till civilområdeschefen vi ska vända oss skulle vara olyckligt. Att dessutom under en händelse skifta från en

upplevd kris till ett definierat angrepp blir också väldigt komplicerat. Att vid en kris samverka med "vår länsstyrelse" för att skifta och vända oss till civilområdeschefen, om vi inser att vi är under angrepp, blir både märkligt och svårhanterat.

Risken finns att krisberedskap och civilt försvar blir två separata "stuprör". Dessa hör hållas samman och hanteras som olika delar av ett gemensamt investeringsarbete. Krisberedskap och totalförsvar förstärker varandra och förmågor för kris kan användas i krig och vice versa. Därför måste ansvaret hållas ihop så att inte civilområdeschefen hanterar civilt försvar helt separat och länsstyrelsen hanterar krisberedskap separat. Detta måste gälla såväl sektorer som det geografiska områdesansvaret. Utredningens förslag måste bli tydligare så att roll- och ansvarsfördelningen mellan länsstyrelse och civilområdeschefen är helt klart.

### **Det nationella ansvaret för civilt försvar och krisberedskap**

Västerås stad anser att det är positivt med förtydligande av MSB:s roll. Bland annat genom att MSB ska samordna det geografiska områdesansvaret och beredskapssektorerna. MSB:s roll kan dock formuleras ännu tydligare.

Vid många händelser ska MSB samordna och detta blir ofta väldigt otydligt. Detta har exempelvis visat sig under pandemin. Lägesrapporter och direktiv har kommit från olika håll och det har varit mycket oklart vem som gör vad när det gäller såväl det strategiska som det operativa arbetet. Under pandemin har dessutom varje länsstyrelse tagit fram egna lägesbildsmallar. Detta har gjort att variationen i rapporteringarna skiftat såväl när det gäller innehåll som kvalitet. Om istället en statlig myndighet samordnat formerna hade rapporterna blivit mer jämförbara.

När det gäller rapporteringsvägar behöver reglering av rapporter nedåt i systemet skapas. Idag upplever många kommuner att de rapporterar till länsstyrelsen men inget kommer sedan tillbaka. Kommuner har ofta ett stort behov av nationella och regionala lägesbilder i sitt arbete. Återigen krävs en förbättring så att helhetssyn kan uppnås.

Vid landsomfattande händelser, i fred eller krig, krävs en tydlig samordning. Detta skulle kunna vara MSB:s roll. MSB har också en omfattande roll inom kriskommunikation. Med en samordnad nationell kommunikation kommer vi längre än att alla aktörer bygger sin egen budskapsplattform.

Arbetet med farliga ämnen får inte tappas bort om samverkansområdena tas bort. Kanske ska farliga ämnen rymmas inom Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen alternativt rymmas inom Ordning och säkerhet? Att MSB har ett viktigt ansvar kopplat till farliga ämnen är viktigt. Men Västerås stad tror inte att farliga ämnen ska ligga helt utanför sektorerna.

Även i det föreslagna centrala beredskapsrådet är det viktigt att det kommunala perspektivet finns representerat. Det kommunala perspektivet tappades till viss del bort under den första tiden av pandemin och det fick

mycket oönskade konsekvenser, exempelvis brist på skyddsmateriel inom den kommunala vården.

Kommunalt deltagande behövs också i rådet för identifiering av målkonflikter. Problematik kring exempelvis vägnätet nationellt-kommunalt och energiförsörjning, där många kommuner driver olika typer av energibolag, kräver kommunalt deltagande.

Ett centralt beredskapsråd är en funktion som har saknats för att samordna arbetet.

## **Ledningsförmåga i kommuner och regioner**

### **Beredskapsuppgifter för kommuner och regioner**

Västerås stad ser stora fördelar med att det föreslås att i lag reglera att kommunstyrelsen är krisledningsnämnd. Det gör att det, oavsett kris eller krig, alltid är kommunstyrelsen som leder arbetet.

Det nya lagförslaget borde även inkludera hur kommunal vård ska bedrivas/ledas under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Regioner och kommuner borde därmed ha varsin lag kopplat till fredstida krissituationer och höjd beredskap. Skillnaderna mellan kommuner och regioner borde vara stora nog för att verksamheternas ansvar regleras utifrån egna lagar i stället för en gemensam lag.

Det finns tyvärr en risk för begreppsförvirring när extraordinära händelser byts mot fredstida krissituationer. Bra dock att ett begrepp som kan användas av alla aktörer, oavsett nivå, etableras. Västerås stad föredrar ”fredstida krissituationer” så att samma begrepp gäller samtliga aktörer oavsett om aktören är statlig, regional, kommunal eller privat.

Västerås stad vill understryka att det finns en risk för att det kommunala självstyret förändras om inte resurser ges till den lokala nivån. Ansvarsprincipen ska fortsätta gälla. För att kommuner ska kunna ta det ansvar kommuner vill ta krävs att staten visar en vilja att bidra på den nivå som möter allmänheten mest.

I skogsbrandsutredningen 2014-2015 föreslogs förändringar inom krisberedskapsprinciperna. Västerås stad tycker att skogsbrandsutredningens förslag med ansvar – samverkan – handling var bra. Dessa beskriver dessutom arbetet inom totalförsvaret på ett bättre sätt än ansvar -närhet - likhet.

## **Förberedelser inför frestida krissituationer och höjd beredskap**

Utredningen beskriver ett antal förslag gällande förändringar av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). Till vem ska RSA:n redovisas? Med vilket tidsintervall ska den redovisas? Enligt utredningens förslag ska "Länsstyrelsen hållas underrättad." Vad innebär det formellt?

Utredningen föreslår att det i analysen ska ingå att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten. Kommunerna ska till skillnad från i dag inte göra någon risk- och sårbarhetsanalys av det geografiska området kommunen. Detta behöver förtydligas och analyseras så att inte samhällsviktiga verksamheter som bedrivs av exempelvis näringslivet faller utanför alla aktörers ansvarsområde. Västerås stad tror att det kan vara svårt för länsstyrelserna att få in uppgifter från företag. Kommunerna har, inom många områden, etablerad kontakt med företagen.

Utredningen har även övervägt om arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser bör kompletteras med ett lagkrav om att bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet). Ett sådant arbete är en viktig del i att öka motståndskraften och robustheten i verksamheten. Emellertid skulle ett sådant krav innebära en ny omfattande uppgift för kommuner och regioner och bedöms därmed inte rymmas inom de nuvarande ersättningsramarna.

Bra att "beakta totalförsvarets krav" föreslås gälla även för kommuner och regioner. Det går väl i linje med säkerhetsskyddslagstiftningen och förtydligar vikten av samtliga nivåer av det geografiska områdesansvaret. Dock behöver det beskrivas konkret vad det innebär att "beakta totalförsvarets krav". En konkretisering skulle kunna innebära att dimensioneringen gällande kontinuitet tidsätts. Kravet på kontinuiteten inom olika områden behöver konkretiseras som exempelvis att en kommun ska ha en livsmedelsförsörjning för 7 dagar.

Krav på den enskildas beredskap bör också konkretiseras. Invånarna behöver få veta vad som förväntas av dem gällande bland annat hemberedskap. Detta skulle rimligen bidra till såväl folkförankringen som försvarsviljan.

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

Förslaget till finansiering av kommunernas arbete med krisberedskap och totalförsvaret är inte tillämpligt. Utredningen är tydlig med att kommunernas roll är avgörande men inga ekonomiska medel föreslås tillföras.

Utredningen konstaterar i likhet med tidigare utredningar att ansvaret för landets beredskap inför krig och krigsfara ytterst är en fråga för staten. Utredningen föreslår med den motiveringen ingen förändring av hur ersättningen för kommunerna ska finansieras. Motivet är att civilt försvar är ett statligt åtagande och eftersom behoven och åtgärderna kommer att variera mellan kommuner respektive regioner är det motiverat med avsteg från den annars tillämpade principen om ersättning per capita.

Detta kräver ytterligare resonemang. Att tillskjuta ekonomiska medel till exempelvis aktörer inom infrastruktur, vård och omsorg samt energi utan att ta hänsyn till kommunernas avsevärda ansvar inom dessa områden torde vara ett misstag. En transport kommer sällan fram till målet genom att bara använda statlig infrastruktur. Inte heller försörjs Sverige med enbart "statlig energi". Få människor lever hela sina liv utan att komma i kontakt med kommunala hälso- och sjukvården. Att fortfarande tänka att totalförsvaret ska hanteras av staten och hanteras uppifrån och ner får katastrofala följder för planeringsarbetet.

För totalförsvaret är det oerhört viktigt att ett system för statlig ersättning till kommuner och regioner tas fram skyndsamt så att arbetet kan öka i tempo och så att helhetssyn skapas.

I fråga om finansieringen av civilt försvar och krisberedskap finns i dag ingen samlad process. Kommunernas finansiering måste säkerställas på lång sikt.

Kommunstyrelsen  
Västerås stad

Pia Svennerholm Moberg  
Administrativ chef/verksamhetschef

Mikael Lagergren  
Säkerhetsdirektör

Malin Dreifaldt  
Säkerhetsstrateg

Beslut om yttrandet har fattats med stöd av kommunstyrelsens delegationsordning punkt A4.