



Enheten för samverkan och ledning samt  
samordnat stöd, KC-ST  
Therese Wikström Brask  
010-240 54 14  
[therese.wikstrombrask@msb.se](mailto:therese.wikstrombrask@msb.se)

Regeringskansliet  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## MSB:s remissvar på betänkandet SOU 2020:8, Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget

MSB har mottagit Regeringskansliets *Betänkande SOU 2020:8, Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, och ställer sig positiv till betänkandet som helhet.

MSB ser särskilt positivt på utredningens grunduppdrag att utjämna rådande ojämlikheter i systemet och öka kommunernas förutsättningar att klara av det kommunala uppdraget. Dock anser MSB att kommundelationens arbete också måste ha som uttryckligt mål att stärka kommunernas förmåga under kriser<sup>1</sup> och höjd beredskap, med utgångspunkt i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och kommunernas roll och ansvar i totalförsvaret enligt lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Frågorna är en viktig del i välfärdsuppdraget, vilket tydliggjorts under Coronapandemin.

Givet situationen med Coronaviruset och Covid-19, anser MSB att kommundelationen, Statskontoret, samt övriga myndigheter som föreslås ansvara för olika åtgärder i betänkandet, måste genomföra fördjupade analyser av hur erfarenheter av Coronakrisen påverkat betänkandets innehåll och förslag till åtgärder inför det fortsatta arbetet.

### En strategi för stärkt kapacitet i kommunerna

Samhällets krisberedskap och arbete med totalförsvaret innebär att samhället kan gå från olycka till kris och höjd beredskap med bibehållen ansvarsfördelning mellan myndigheter, kommuner och regioner. För samhällets krisberedskap är ansvarsprincipen en viktig del. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Om kommunernas ansvarsfördelning, organisation och konstellation skulle komma att variera ytterligare mellan olika typer av händelser och olika nivåer i hotskalan än idag, vore det i så fall viktigt med en sömlöshet som bygger på tydlighet i ansvarsfördelningen så att inte mandatet blir otydligt vid kriser och större olyckor.

Starkare kommuner generellt ger också kommuner som klarar samhällsstörningar bättre. Dock bör även ett beredskapsperspektiv läggas på valet av metod för att stärka

---

<sup>1</sup> För kommuner används begreppet *extraordinär händelse* utifrån den lagstiftning som kommuner och regioner har att förhålla sig till (Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). I detta dokument används för enkelhetens skull emellertid begreppen *extraordinär händelse* och *kris* synonymt.

Datum  
2020-09-22

Ärendenr  
2020-03078

kommunerna. Beredskapslagarna har inte följt med i samhällsutvecklingen där kommunal verksamhet lagts ut i gemensam nämnd och kommunalförbund, och gemensamma bolag etc. privatiserats. Detta har skapat osäkerheter i ansvarsfrågor under höjd beredskap, bl.a. i skapande av krigsorganisationer och krigsplaceringar. Det bör därför finnas ett tydligt ansvar genom hela hotskalan, vilket således är viktigt ur fler hänseenden än att medborgarna enkelt ska kunna utkräva ansvar, så som utredningen uttrycker.

Utredningen har förtjänstfullt identifierat ett antal utmaningar för kommunerna, bland annat klimatförändringar och hållbar utveckling. I sammanhanget saknas dock de utmaningar som uppbyggnad av ett modernt totalförsvar innebär för samtliga samhällsnivåer, inte minst kommunal ledning och organisationen för räddningstjänst.

Det är bra att utredningen uppmärksammar problemen med kompetensförsörjning i räddningstjänsten, särskilt avseende deltidskärer utanför städerna. Denna problematik aktualiseras ytterligare i fråga om möjligheten att rätt dimensionera organisationen för räddningstjänst i förhållande till stigande krav p.g.a. klimatförändringar, räddningstjänst under höjd beredskap m.m., och borde därför fördjupas vidare i kommundlegationens fortsatta arbete.

De förändringar av kraven på kommunal räddningstjänst som följer av *Räddningstjänstutredningen* (för tillfället under behandling i Lagrådet) borde beaktas i högre grad då den bland annat kräver högre grad av samordning, samt att kommunen ska ha ett enhetligt ledningssystem för räddningstjänsten där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas. Detta innebär i sin tur ytterligare krav på kompetensförsörjning och ekonomiska medel.

## Strukturella åtgärder

### Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner

MSB bedömer att utvecklingen för att utjämna olikheter mellan kommunerna och stärka dem ges bäst förutsättningar genom en kombination av frivillighet och incitament till strategisk samverkan, samt lagstiftning.<sup>2</sup> MSB bejakar därför förslaget till uppdrag för fortsatt arbete och stöd till kommunerna.

Den generella krisberedskapen i landets kommuner har haft en positiv utveckling de senaste åren. Klart är dock att en del kommuner, för att lösa sina uppgifter inom krisberedskap och civilt försvar, behöver få till en strukturerad samverkan med andra aktörer – såväl andra kommuner som myndigheter, frivilliga organisationer och näringslivet. Många kommuner är för små för att kunna ha den kompetens och de resurser de behöver ha för att kunna klara sina uppgifter inom krisberedskap och civilt försvar. MSB ser därför positivt på att kommunerna genom samverkan klustras, så att de med ökade materiella och personella resurser tillsammans kan lösa sina uppgifter.

Vid sidan av ekonomiska argument är förväntningar om stärkt kompetens vanligt förekommande vid diskussioner om kommunsammanläggningar. Små kommuner har

---

<sup>2</sup> MSB:s Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap talar om tre olika metoder för styrning inom krisberedskapsområdet: kunskapsstyrning, ekonomisk styrning och regelstyrning.

### Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:  
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se  
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Datum  
2020-09-22

Ärendenr  
2020-03078

svårt att ha olika specialister anställda. Kommunens säkerhetssamordnare har en nyckelroll i kommunens arbete med krisberedskap. I små kommuner är ofta denna befattning en tillikattjänst, vilket innebär att säkerhetssamordnaren arbetar med fler funktioner och kan medföra att krisberedskapsarbetet blir lidande när utrymme för det arbetet saknas. Om säkerhetssamordnaren innehar flera befattningar ökar också risken att denne blir generalist, med risk för att viktiga delar i krisberedskapsarbetet tappas. Detta är en aspekt som bör tas i beaktande i kommundelagationens fortsatta arbete kring ökad samverkan och kommunsammanslagningar.

### **Former för stöd och analys för att stärka kommunernas kapacitet**

Kommunerna har en nyckelroll i samhällets beredskap för kriser och krig. Ju bättre kommunerna är på att hantera en kris, desto bättre blir hela samhället på krishantering. Kommunerna har geografiskt områdesansvar på lokal nivå, vilket innebär att de ansvarar för att verka för samverkan med, och samordning av, de aktörer som finns inom det geografiska området. Kommunerna ansvarar för en mängd samhällsviktiga verksamheter såsom äldreomsorg, vattenförsörjning, fjärrvärme, räddningstjänst och skola, vilka måste fungera under såväl normala förhållanden som vid extraordinära händelser och under höjd beredskap. Många samhällsviktiga verksamheter drivs dock av privata aktörer, vilket ställer stora krav på samordning och samverkan mellan det privata och offentliga.

MSB anser att kommundelagationen i sitt fortsatta arbete kring kommunsammanläggningar och förstärkt kommunal samverkan, t.ex. inom kommunalteknisk försörjning, särskilt måste beakta kommunens förmåga att bedriva och upprätthålla kontinuitet i samhällsviktig verksamhet. I den situation som Sverige och resten av världen för närvarande befinner sig i, med hanteringen av Coronaviruset och Covid-19, ses tydligt att behovet av kontinuitetshantering och att försörjningssäkerhet inom samhällsviktig verksamhet på kommunal nivå är stort för att samhället ska fungera och kommunerna ska kunna klara av sitt välfärdsuppdrag.

### **Statens åtaganden och statlig närvaro i landet**

Inom civilt försvar och krisberedskap är det avgörande att de mindre kommunerna har förmåga och kompetens hos sin personal. Här finns det möjlighet för statliga myndigheter att utbilda och coacha de ansvariga i kommunerna för att bidra till att förbättra skyddet där samhället är sårbart. Även stöd med processtyrning samt ökade ekonomiska medel behövs, tillsammans med tydlig uppföljning.

Om små kommuner kvarstår som organisationsform kan de som idag troligen fortsatt inte specialisera sin personal, utan är i många fall generalister. I detta fall behövs ökat stöd från staten via länsstyrelserna, särskilt i fråga om civilt försvar där nya förmågor ska byggas, fr.a. avseende ekonomiska medel, fysiska resurser och personalens kapacitet. MSB kan idag stödja kommuner med analyser inom t.ex. informationspåverkan, men tanken är att kommunerna på sikt ska bygga sin egen kompetens. MSB utvecklar under 2020 exempelvis ett utbildningssystem inom skydd mot informationspåverkan som syftar till att öka förmågan i samhället.

Det planeringsunderlag kommunerna behöver för att ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av klimatrelaterade naturolyckor såsom översvämning, ras, skred och erosion, som utredningen lyfter, är mycket viktigt att samordna mellan

### **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

Postadress:  
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se  
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Datum  
2020-09-22

Ärendenr  
2020-03078

myndigheterna, för att underlätta för kommunerna. Flera initiativ till samordning av detta pågår, bland annat inom myndighetsnätverket för klimatanpassning. Påståendet att kommunerna betalar för att få tillgång till klimatrelaterade planeringsunderlag från MSB (sidorna 330 och 666 i rapporten) är dock helt felaktig. MSB:s underlag, exempelvis ras- och skredkarteringar och översvämningsskarteringar är fritt tillgängliga utan kostnad och går också att ladda ner direkt via MSB:s webb.

Utredningen lyfter behovet hos kommunerna att genomföra förebyggande åtgärder för att anpassa sig till klimatförändringarna. MSB anser att det framförallt finns behov av att stödja kommunerna för att anpassa den befintliga bebyggelsen med beslutsunderlag och ekonomiska medel. För bebyggda områden där risken för naturolyckor är särskilt stor har staten för budgetår 2020 anvisat cirka 75 miljoner kronor för förebyggande åtgärder mot naturolyckor. MSB fördelar anslaget till kommunerna. MSB ser ingen nedgång i ansökningar om bidrag utan snarare finns ett ökat tryck, bland annat till följd av att kommunerna ser ett ökat behov av att anpassa sig till klimatförändringarna.

### **Kommunernas ekonomi**

Vad gäller kommunernas ekonomi och utredningens förslag att minska de riktade statsbidragen till förmån för mer generella bidrag, anser MSB att det finns för- och nackdelar med både riktade och generella bidrag. Långsiktigt ser MSB att utvecklingen bör gå mot en ökning av generella bidrag, men då kommunerna inom ramen för krisberedskaps- och civilt försvarsarbetet fortfarande befinner sig i ett uppbyggnadsskede bör de riktade bidragen kvarstå tillsvidare för att ge tyngd och utrymme åt frågorna.

### **Kommunernas kompetensförsörjning**

Att totalförsvaret inte nämns i utredningen är problematiskt med tanke på vilken utmaning höjd beredskap skulle innebära för kommunerna. Särskilt kommunledningarna men även beredskapssamordnare och jurister behöver kunna mer om roller, ansvar och förväntade uppgifter inom totalförsvaret. Utvecklingen av det nya totalförsvaret kommer att leda till återkommande utbildningsinsatser samt övningar på alla nivåer. Processerna för att bygga förmåga inom civilt försvar för kommunerna behöver vara klarlagda och följas upp av staten.

### **Kommunernas digitaliseringsarbete**

MSB ser positivt på att kommunerna lyfter att digitala lösningar kan vara en del i lösningen för hur kommuner fortsatt ska kunna leverera välfärd. Det är i linje med regeringens Digitaliseringsstrategi och flera andra utredningar har tidigare, som denna utredning nämner, lyft digitaliseringens möjligheter för att effektivisera kommunernas verksamhet.

Digitaliseringen kan vara ett sätt för kommuner att effektivisera och utveckla sin verksamhet. MSB bedömer att en fortsatt digitalisering av kommunal verksamhet, tjänster och informationshantering, som i grunden ofta är medborgarnära, måste kunna göras på ett säkert och hållbart sätt. Säkert och hållbart ska förstås som ett arbetssätt där anammande av ny teknik, etablerande av processer och erbjudande av nya digitala tjänster görs med stöd av organisationens långsiktiga, riskbaserade och systematiska informationssäkerhetsarbete. Detta är en förutsättning för att tilliten till kommunal och annan offentlig verksamhet ska kunna bibehållas över tid.

### **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

Postadress:  
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se  
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Datum  
2020-09-22

Ärendenr  
2020-03078

I regeringens skrivelse Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet anges att en central målsättning för regeringen är att bl.a. kommuner ska ha kännedom om hot och risker, ta ansvar för sin informationssäkerhet och bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete. MSB fick 2018 ett regeringsuppdrag att förbättra kommunernas informationssäkerhet i samarbete med länsstyrelserna. I uppdraget ingick att uppdatera och vidareutveckla det metodstöd på informationssäkerhetsområdet som är riktat mot kommuner samt att genomföra riktade utbildningsinsatser mot kommuner, regioner och länsstyrelser. För att bygga vidare på den satsningen har regeringen i september 2019 gett MSB i uppdrag att genomföra riktade utbildningsinsatser till statliga myndigheter, kommuner och regioner för att höja nivån på informationssäkerhetsarbetet i offentlig sektor. Mot bakgrund av det arbete som genomförts och genomförs vill MSB särskilt lyfta vikten av att säkerställa säkerhetsfrågorna när nya produkter och tjänster utvecklas av kommuner.

### Övriga synpunkter

MSB hade gärna sett en djupare analys av hur ökad tydlighet i de olika lagar som styr kommunernas uppgifter både genom direkta krav och genom mera övergripande mål skulle kunna påverka kommunernas incitament för ökad samverkan. Erfarenheter inom räddningstjänstområdet talar för att just tydligare krav på kommunal verksamhet blir ett skäl för kommunerna att utöka sin samverkan eftersom samverkan är nödvändig för att nå de prestations- och kvalitetsmål som lagstiftningen ställer. Tydligare krav leder naturligtvis inte i sig till ökade resurser för kommunerna men kan underlätta för kommunerna att analysera behovet av samverkan samt de fördelar det ger

-----

I detta ärende har generaldirektör Dan Eliasson beslutat. Therese Wikström Brask har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Camilla Asp, chef för Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar, samt Niklas André, chef för Enheten för samverkan och ledning samt samordnat stöd, deltagit.

Dan Eliasson

Therese Wikström Brask

#### Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:  
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se  
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984