



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-03-06

Diarienummer N165-0028/23

Handläggare

Pia Woelfler

Telefon: 031-366 13 02

E-post: pia.woelfler@socialsydvast.goteborg.se

Yttrande över remiss från försvarsdepartementet - Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap

Förslag till beslut

1. Socialnämnd Sydväst tillstyrker förslaget om ”*Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)*” med hänvisning till de synpunkter och förslag som redovisas i tjänsteutlåtandet och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.
2. Socialnämnd Sydväst förklarar paragrafen för omedelbart justerad.

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 6 maj 2021 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat.

- Förvaltningen förhåller sig övervägande positiv till utredningen och delar bedömningen att ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap är av största vikt att utreda.
- Förvaltningen delar utredningens bedömning att kommunerna som utgångspunkt ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen, vilket är utrymmen som ska fungera som ett komplement till skyddsrum. Samt på begäran av regeringen eller MSB också kunna lämna upplysningar om vilka utrymmen inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen.
- Förvaltningen instämmer även med utredningen om att det behövs utökade resurser för att kommunerna ska kunna hantera uppdraget och dess uppgifter.
- Förvaltningen delar utredningens bedömning att kommunerna uttryckligen ska ansvara för att förmedla övergripande information och grundläggande kunskap till invånare samt fastighetsägare och andra inom kommunen om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen.
- Förvaltningen delar utredningens bedömning att det bör finnas en planering för utrymning och inkvartering för hela landet.
- Förvaltningen har svårt att ta ställning till förslaget om att inrätta en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst.
- Avslutningsvis vill förvaltningen betona att det utifrån utredningen är svårt att uttala sig om hur förslagen kommer att påverka socialnämnden Sydväst.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen kan inte kunna göra en mer precis bedömning ur ekonomisk dimension än de ekonomiska konsekvenser som utredningen presenterar då förvaltningen inte har något ytterligare underlag än vad som presenteras i utredningen. Förvaltningens bedömning ur ekonomisk dimension utgår därför från utredningens bedömning av ekonomiska konsekvenser för kommuner gällande de förslag som utredningen presenterar. Förvaltningen vill dock poängtera att det är svårt att på förhand bedöma de ekonomiska konsekvenserna för förvaltningen då det är beroende av vilka uppdrag och ansvar som i sin tur åläggs förvaltningen enligt utredningens förslag.

Utredningens bedömning är att kommunernas ansvar för förmedling av övergripande information och grundläggande kunskap om skyddsrum och skyddade utrymmen inom kommunen är en relativt begränsad insats som kan hanteras inom befintliga resurser. Dock kan det skilja sig väsentligt åt mellan olika kommuner och utredningen poängterar att det är rimligt att anta att vissa kommuner kan vara i behov av resurser för att fullgöra dessa uppgifter. Dessutom så är det ansvar som kommunerna nu får genom utredningens förslag en ny uppgift, vilken som utgångspunkt kommer att kräva extra resurser som kräver statlig finansiering.

Gällande de förslag som utredningen lämnar om utrymning och inkvartering, så anses dessa kunna föranleda stora kostnadsökningar för kommunerna. De nya uppgifter som kommunerna åläggs i och med utredningens förslag är omfattande. Enligt utredningen råder det ingen tvekan om att det behövs utökade resurser för att kommunerna ska kunna hantera uppgifterna på avsett sätt. Kommunerna skiljer sig dessutom markant åt i storlek – från nästan en miljon invånare till ett par tusen invånare. Således skiljer sig även behovet av förstärkningar åt. För att de allra största kommunerna ska kunna fullgöra sina uppgifter som åläggs dom gällande planering för utrymning och inkvartering, beräknar utredningen kommer innebära en årlig kostnad per kommun på 5,6 miljoner kronor. Utöver bedömda utökade personalbehov kan även kostnader för inköp av viss materiel tillkomma.

De förslag som utredningen presenterar om en statlig beredskapsorganisation bedömer utredningen kommer innebära utökade kostnader för kommuner. Det är dock inte praktiskt möjligt att göra några ekonomiska beräkningar i fråga om kommuners ökade kostnader kopplade till förslaget.

Bedömning ur ekologisk dimension

En situation med krigsfara eller krig skulle kunna medföra allvarliga konsekvenser för ekologi och klimat. Generellt kan även sägas att i arbetet med såväl krisberedskap som civilt försvar kan målkonflikter med klimatmål uppstå. Ett exempel på en sådan målkonflikt är att säkerställa kritiska transporter vid höjd beredskap då olika typer av störningar i samhället är att vänta, exempelvis störningar i elförsörjningen, då kan investeringar i fossildrivna fordon bli aktuellt. Vilket kan strida mot såväl nationella som kommunala miljömål. Förvaltningen har dock inte funnit några särskilda målkonflikter gällande de förslag som lyfts i utredningen. Med det sagt är det viktigt att den ekologiska dimensionen tas i beaktning även i den framtida planeringen för höjd beredskap då det är troligt att målkonflikter kommer att uppstå. När dessa målkonflikter uppstår bör noga

avvägningar göras. Dessutom finns det områden där förmågan att möta ökade förändringar i ekosystemet som föroreningar, bränder eller extremväder kan gå hand i hand med krisberedskap och civilt försvar, exempelvis livsmedelsförsörjning. I arbetet framåt är det därför viktigt att identifiera dessa områden.

Bedömning ur social dimension

Sker ett väpnat angrepp kommer civilbefolkningen drabbas i hög grad. En sådan bedömning påverkas av det pågående kriget i Ukraina. Ryska militära angrepp har i stor omfattning riktats direkt mot den ukrainska civilbefolkningen. Mot denna bakgrund är det därför realistiskt att utgå ifrån att det kan finnas en påtaglig risk för att civilbefolkningen i Sverige kan komma att drabbas hårdare av ett väpnat angrepp än enligt tidigare gjorda bedömningar. Därför är utredningens förslag kring skyddsrum och skyddade utrymmen samt utrymning och inkvartering centrala för att skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp.

Utredningen föreslår att myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ha rätt att meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas. Med stor sannolikhet kommer stora delar av befolkningen att fly självmant inför eller vid ett väpnat angrepp. Därför bör planeringen för utrymning fokuseras på de mest sårbara grupperna, som inte kan utrymma på egen hand. Det gäller exempelvis barn som av olika anledningar står utan anhöriga, äldre, personer i hemlöshet, sjuka och personer med funktionshinder. Dessutom ska planeringen beakta dessa gruppers särskilda behov, då de behöver mer hjälp vid utrymning.

Bedömning utifrån barnrättsperspektivet

En situation med krigsfara eller krig bedöms medföra allvarliga konsekvenser och påverka barns rättigheter negativt. För att barnrättsperspektivet ska vara en naturlig del i planeringen av ett stärkt skydd till civilbefolkningen bör nämnder och styrelser inom Göteborgs Stad analysera dessa perspektiv och planera för åtgärder som kan förebygga och minska barns utsattheten i krig.

Samverkan

Information i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 20 mars 2023.

Bilagor

1. SOU 2022:57 - Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap
2. Stadsledningskontorets internremittering, dnr 0086/23 – Nämnds-/styrelseremiss från Försvarsdepartementet – Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap

Ärendet

Försvarsdepartementet remitterade betänkandet ”Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap SOU 2022:57” till 174 remissinstanser den 4 januari 2023, däribland Göteborgs Stad. Kommunstyrelsen beslutade att bifogat ärende översänds till stadsfastighetsnämnden, exploateringsnämnden, stadsmiljönämnden, stadsbyggnadsnämnden, idrotts och föreningsnämnden, grundskolenämnden, socialnämnd Centrum, socialnämnd Hisingen, socialnämnd Sydväst, socialnämnd Nordost, nämnden för demokrati och medborgarsservice samt Framtiden AB för yttrande.

Förvaltningen har begärt och fått förlängd svarstid och svaret ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 30 mars 2023.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Regeringen beslutade den 6 maj 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat. Utredningens uppdrag har sin bakgrund i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde, vilket föranlett en återuppbyggnad av det civila försvaret.

Uppdrag

Uppdraget har omfattat tre sakområden som enligt utredningens direktiv är starkt förbundna med varandra;

- Skyddsrum
- Utrymning och inkvartering
- Behovet av en stödorganisation, som under ledning av en myndighet eller annat offentligt organ kan genomföra insatser exempelvis inför eller i samband med användningen av skyddsrum och vid utrymning och inkvartering.

Ett moderniserat skyddsrumsbestånd

Utredningen har kommit fram till att tillgången till skyddsrum i Sverige är god, men det behövs en grundlig undersökning av skicket på de befintliga skyddsrummens för att upptäcka och åtgärda fel och brister. Det finns även behov av en viss nybyggnation samt andra skyddade utrymmen som ska kunna utgöra ett komplement till skyddsrum.

Trots att stora delar av det civila försvaret gradvis avvecklades efter kalla kriget finns det idag drygt 64 000 skyddsrum med plats för 7 miljoner personer. Dessa skyddsrum är en viktig tillgång för det civila försvaret.

Utredningen lämnar förslag till en ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen. På skyddsrumsområdet föreslår utredningen att myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) centrala roll ska tydliggöras och förstärkas samt att länsstyrelserna ska ansvara för kontrollen av skyddsrum och skyddade utrymmen. Utredningen konstaterar att det finns ett behov av att en viss kontinuerlig nyproduktion av skyddsrum återupptas. För att snabbt kunna öka tillgången till skydd i hela landet föreslår utredningen att det ska införas en ny reglering som ger MSB möjlighet att utforma och dimensionera ett system för skyddade utrymmen. Skyddade utrymmen bör inte förväxlas med skyddsrum, utan ska utgöra ett komplement till skyddsrum. Potentiella användbara utrymmen för ändamålen kan vara källare, garage och tunnlar, som med enklare förberedelser eller

anpassningar skulle kunna utgöra ett skäligt skydd mot sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig.

Utredningen uttrycker att ansvaret för iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen bör tydliggöras. Utredningen föreslår att ägaren eller nyttjanderättshavaren, förutom att bereda plats i skyddsrummet, även ska ansvara för att skyddsrummet eller det skyddade utrymmet är iordningställt inom den tid som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, förskriver eller särskilt beslutar. Utredningen gör bedömningen att det bör finnas bättre möjligheter att besluta om avveckling av skyddsrum, men att detta bör ske med restriktivitet. Vidare presenterar utredningen en kartläggning av så kallade specialskyddsrum med plats för sammanlagt drygt 96 000 personer, vilka det finns omkring 80 stycken av i Sverige. Utredningen bedömer att underhåll och modernisering av dessa specialskyddsrum vars skyddsrumsfunktioner behöver bibehållas, får ske succesivt under en längre tidsperiod.

Utredningen föreslår att kommunerna som utgångspunkt ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen. Kommunerna ska även på begäran av regeringen eller MSB också kunna lämna upplysningar om vilka utrymmen inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen samt om andra förhållanden av betydelse för MSB:s beslut och planering i frågor om sådana utrymmen. Utredningen föreslår att kommunerna uttryckligen ska ansvara för att förmedla övergripande information och grundläggande kunskap till invånare samt fastighetsägare och andra inom kommunen om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen. Utredningen föreslår att fastighetsägare eller nyttjanderättshavaren ska ansvara för iordningställande av skyddsrum. Med iordningställande avses ansvaret för att all utrustning finns, att skyddsrummet fungerar som det ska och att det öppnas upp vid höjd beredskap.

Gällande avveckling av skyddade utrymmen föreslås kommunerna eller MSB att få besluta om avveckling av skyddade utrymmen. Gällande specialskyddsrummen så föreslår utredningen att befattningar för iordningställande och drift av dessa skyddsrum ska omfattas av civilplikt och att kommunerna, som också i många fall är fastighetsägare till dessa skyddsrum, ska vara bemanningsansvariga för personalen.

Utrymning och inkvartering

Utredningen gör bedömningen att ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp ska omfatta utrymning som en skyddsåtgärd vid sidan om tillgången till skyddsrum och skyddade utrymmen. Med utrymning i denna kontext avses större bostadsorter, städer eller kommuner. För att detta ska vara möjligt är det nödvändigt att det finns en planering hos berörda offentliga aktörer för genomförande av utrymning med efterföljande inkvartering vid höjd beredskap. Utredningen bedömer att det bör finnas en planering för utrymning och inkvartering för hela landet.

Gällande utrymning och inkvartering föreslår utredningen att MSB ska få ta beslut om vilka områden inom ett län som ska planläggas för utrymning eller inkvartering. Där det kan väntas att områden som är av särskilt stor betydelse avseende militärt strategiskt viktiga områden eller andra områden som bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp. Länsstyrelsen ska sedan enligt förslaget ta fram en inriktning för planering gällande utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap gällande länet. Därefter ska kommunen använda länsstyrelsens inriktning som grund för att planera utrymning eller

inkvartering gällande kommunen. Kommunen ska informera dess invånare om det allmänna innehålllet i planeringen. Kommunen ska få ersättning för kostnaderna för de förberedande uppgifterna de utför, länsstyrelsen ansvarar för att följa upp kommunernas tillämpning och kan föreslå att en del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för den kommun som inte fullgjort sina uppgifter.

Idag är det regeringen eller länsstyrelsen som får besluta om utrymning. Utredningen föreslår ingen ändring avseende denna del. Dock föreslås det att kommunerna ska åläggas ansvaret för verkställigheten av ett sådant beslut samt att det bör införas ett förtydligande om att kommunen ansvarar för inkvartering av de personer som har utrymts från andra kommuner.

En statlig beredskapsorganisation

De kommunala organisationerna för räddningstjänst har en avgörande betydelse för civilbefolkningens skydd i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. Utredningen föreslår att det ska inrättas en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst som ska förstärka den samlade förmågan till genomförandet av kommunal räddningstjänst och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Utredningen föreslår att den statliga beredskapsorganisationen ska bemannas med civilpliktiga. Vidare föreslås att MSB ska ansvara för beredskapsorganisationen och dess civilförsvarspersonal. För att kommunerna på ett ändamålsenligt sätt ska kunna bistås av civilförsvarspersonalen föreslås kommunerna medverka i den planering som MSB genomför för civilförsvarspersonalen. Utredningen föreslår även att personal för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum ska omfattas av civilplikten. Berörda kommuner föreslås vara bemanningsansvariga för den civilpliktiga personal som behövs för iordningställande och drift av dessa skyddsrum.

Frivilliga i skyddet av civilbefolkningen

Utredningen bedömer att det är av grundläggande betydelse att frivilligas medverkan i de offentliga aktörernas åtgärder för skyddet av civilbefolkningen under höjd beredskap och ytterst krig omfattar en förmåga att kunna lämna stöd och hjälp när skyddsrum behöver användas, vid genomförandet av större utrymningar med efterföljande inkvarteringar, vid första hjälpen åt och transport av skadade, samt vid åtgärder för att trygga befolkningens omedelbara försörjning av dricksvatten, livsmedel och andra förnödenheter.

Förslagen gällande kommuners ansvar

Utredningens förslag innebär att nya uppgifter åläggs främst kommunerna. Dessa nya uppgifter, främst gällande utrymning och inkvartering, är omfattande. Utredningens förslag att kommunerna ska åläggas ett ansvar för planering och genomförande av utrymning med efterföljande inkvartering vid höjd beredskap samt förslaget om en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst innebär dock en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 4 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det ska således prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär.

Förvaltningens bedömning

Socialförvaltningen Sydväst tillstyrker förslaget gällande ”Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57).

Förvaltningen är eniga med regeringens bedömning att enbart de skyddsrum som finns idag inte är tillräckligt för att skapa den förmåga som behövs för att skydda civilbefolkningen till följd av krig. Därför bedömer socialförvaltningen Sydväst att utveckla de tre sakområden som utredningen fokuserat på (skyddsrum, utrymning och inkvartering samt behovet av en stödorganisation) som lämpliga åtgärder för att skydda civilbefolkningen mot krigshandlingar. Vidare är förvaltningen positiva till förslaget att se över befintliga skyddsrum samt bygga nya skyddsrum och skyddande utrymmen avseende ett moderniserat skyddsrumsbestand.

Förvaltningen ställer sig även positiv till att kommunen föreslås som ansvarig för information till allmänheten eftersom det ligger inom befintligt uppdrag. Förvaltningen delar utredningens bedömning att kommunerna som utgångspunkt ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen samt på begäran av regeringen eller MSB också kunna lämna upplysningar om vilka utrymmen inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen. Detta då förvaltningen anser att kommuner är den aktör som bör ha bäst lokalkännedom inom sitt geografiska områdesansvar samt enklast kunna inhämta sådan information.

Förvaltningen anser dock att ansvaret för bereda plats i skyddsrum samt iordningställande av skyddsrum bör tilldelas ägaren och inte nyttjanderättshavaren. Om nyttjanderättshavaren skulle ges ovan ansvar riskeras ansvarsfördelningen att bli otydlig då det kan vara flera nyttjanderättshavare för en fastighet med tillhörande skyddsrum. Dessutom är det mer sannolikt att fastighetsägare har kompetensen och resurserna för att verkställa denna typ av uppdrag.

Förvaltningen är vidare positiv till att frivilligorganisationer nämns som en viktig deltagande och att dessa frivilliga beredskapsgrupper även bör utökas från dagens ca 3000 till minst 11 000. Dock är det idag inte möjligt att bedöma storleken på kostnadsökningarna detta skulle medföra för kommunen.

Utifrån utredningens förslag är det inte orimligt att anta att ett ansvar för utrymning och inkvartering med följande uppehåll, kan komma att läggas på stadens fyra socialförvaltningar. Förvaltningen har i dagsläget inte de resurser som krävs för att ansvar för uppdraget. Nästan all verksamhet som socialförvaltningarna bedriver är samhällsviktig vilket gör att hela personalstyrkan kommer att vara fullt fokuserad på att ta hand om grunduppdraget vid en krissituation. Förvaltningen vill därför lyfta att det kan finnas andra aktörer som är mer lämpade för ett uppdrag av denna karaktär, trots att de inte omfattas av socialtjänstlagen. Exempel på sådana aktörer kan vara de förvaltningar och bolag som är vana att hålla evenemang av olika slag, där de hanterar ett stort flöde av människor under en kort tid.

Beslutet ska skickas till:

Kommunstyrelsen

Anna Bilén

Avdelningschef

Annika Ljungh

Förvaltningsdirektör