



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-01-13

Ärendenummer SLK-2024-01039

Handläggare

Tommy Eliasson

Telefon: 031-368 01 35

E-post: tommy.eliasson@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Försvarsdepartementet - Betänkande av utredningen om kommuners och regioners beredskap (SOU 2024:65)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över betänkandet Om kommuners och regioners beredskap (SOU 2024:65), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Försvarsdepartementet.

Sammanfattning

Försvarsdepartementet remitterade 2024-11-04 betänkandet kommuners och regioners grundläggande beredskap inför krig och kris (SOU 2024:65). Svar ska vara försvarsdepartementet tillhanda senast 2025-02-17.

Göteborgs Stad är inte utpekad som remissinstans, men utifrån omfattningen av de nya uppgifter och ambitionsökningar som berör landets kommuner föreslår stadsledningskontoret att Göteborgs Stad skickar ett yttrande till Försvarsdepartementet.

Stadsledningskontoret konstaterar att betänkandets författningsförslag är omfattande och innebär en tydlig ambitionsökning vad avser kommuners och regioners beredskap i händelse av krig och kris. Stadsledningskontoret ser i huvudsak positivt på föreliggande utredning samt förslag till lag och förordning men ser skäl att lämna övergripande synpunkter, kopplade till begreppet kvalificerad fredstida krissituation, Länsstyrelsens roll, angränsande lagförslag och pågående utredningar samt privata aktörer.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I betänkandet görs bedömningen att lagförslaget inte i någon nämnvärd utsträckning medför nya uppgifter eller ambitionsökningar vad avser befintliga uppgifter för kommuner och regioner, i fråga om deras planering och förberedande åtgärder inför *fredstida krissituationer*. I betänkandet anges därför att kommuner och regioner själva bör finansiera den planering och de förberedande åtgärder som följer av lagförslaget vad avser *fredstida krissituationer*.

Vad avser *kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap* så anges i betänkandet att dessa situationer medför såväl nya uppgifter som ambitionsökningar och att staten därför bör lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner. Enligt utredningens bedömning bör ersättning till kommuner och regioner primärt ske genom höjning av de generella statsbidragen.

Utredningens författningsförslag förväntas medföra ökade kostnader för staten med totalt cirka 13,5 miljarder kronor under åren 2027-2031 vad avser statlig ersättning till kommuner eller regioner. Av utredningen framgår att kostnaderna som uppkommer till följd av förslagen behöver behandlas och finansieras i kommande budgetpropositioner.

De redovisade uppskattade kostnaderna på 13,5 miljarder kronor fördelas på två huvudsakliga poster, cirka 10,2 miljarder avseende uppskattade nya löpande kostnader (nya årsarbetskrafter samt utbildning och övning) och cirka 3,3 miljarder avseende inköp av material samt investeringskostnader. Merparten, cirka 12,5 miljarder kronor fördelas till landets kommuner och cirka 1 miljard kronor till landets regioner. Den genomsnittliga ersättningsnivån per kommun blir cirka 43 miljoner kronor, för perioden 2027-2031 och avser ersättning avseende finansiering av nya årsarbetskrafter, utbildningar och övningar, upprätthållande av måltidsverksamhet, investeringar för inrättande av särskilda samlingsplatser samt investeringar för inrättandet av robusta och säkra ledningsplatser.

Den faktiska ersättningen per kommun kommer enligt utredningen att variera dels beroende på antal invånare, dels beroende på strategisk betydelse. Huruvida ersättningen är rimlig sett utifrån Göteborgs Stads perspektiv är svårt att bedöma, givet osäkerheten i faktisk ersättningsnivå per kommun i kombination med att samtliga redovisade kostnader är uppskattade och generella. Utöver dessa kostnader tillkommer kommuners och regioners löpande drifts- och underhållskostnader. Omfattningen av dessa är enligt utredningen inte möjliga att uppskatta i nuläget.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Syftet med den föreslagna lagstiftningen är att förbättra landets kommuners grundläggande förmåga och beredskap inför krig och kris. Genom att implementera och följa kraven i föreslagna lagstiftning kan medborgarna känna sig ännu tryggare vad avser den allmänna förmågan och beredskapen i samhället. Detta kan medföra att förtroendet för den offentliga sektorn ökar och att det sociala kontraktet mellan medborgare och kommunen stärks.

Bilagor

1. Sammanfattning av betänkandet (SOU 2024:65)
2. Förslag till Göteborgs Stads yttrande

Ärendet

Försvarsdepartementet remitterade 2024-11-04 betänkandet kommuners och regioners grundläggande beredskap inför krig och kris (SOU 2024:65). Svar ska vara försvarsdepartementet tillhanda senast 2025-02-17.

Göteborgs Stad är inte utpekad som remissinstans men utifrån omfattningen av de nya uppgifter och ambitionsökningar som berör landets kommuner föreslår stadsledningskontoret att Göteborgs Stad skickar ett yttrande till Försvarsdepartementet.

Beskrivning av ärendet

Utredningens uppdrag har sin bakgrund i ett klart försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde och i övriga Europa på grund av det anfallskrig som Ryssland inledde mot Ukraina 2022-02-24, och som alltjämt pågår. Det nuvarande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget innebär enligt utredningens bedömning att det behöver ställas nya krav på kommuner och regioner i fråga om deras grundläggande verksamhetsförmåga om det blir krig i Sverige.

Till utredningens bakgrund hör också att Sverige och vår omvärld allt oftare drabbas av omfattande och svårartade konsekvenser av klimatförändringar, såsom stormar och orkaner, extrema nederbördsmängder, omfattande översvämningar, stora ras och skred, långvariga värmeböljor, långvarig torka samt stora skogsbränder. Andra typer av fredstida krissituationer av minst lika omfattande och svårartat slag kan exempelvis utgöras av pandemier och epizootier (epidemier bland djur). De mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer som drabbat Sverige i modern tid har enligt utredningens bedömning visat att det behöver ställas nya verksamhetskrav på kommuner och regioner under sådana förhållanden.

Kärnan i utredningens uppdrag har varit att analysera vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap, och på grundval av det föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än den i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en ny lag ska ersätta LEH. Den nya lagen föreslås betecknas *lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap*. Den nya lagen föreslås kompletteras av *förordningen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap*. Akronymen för den nya lagen föreslås vara LKRB och FKRB för den nya kompletterande förordningen. Författningsförslagen föreslås träda i kraft 2027-01-01.

Avgränsning – SOU 2024:65

I utredningen anges att vissa större frågor har identifierats inom ramen för utredningen men som inte kan sägas omfattas av utredningsuppdraget. Detta avser privata aktörers utövande av samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap samt frågor med anledning av Sveriges medlemskap i NATO och Försvarsmaktens behov.

Av betänkandet framgår att privata aktörers utövande av samhällsviktiga verksamheter inte har omfattats av utredningsuppdraget.

I utredningen lämnas inga förslag kopplat till privata aktörers medverkan i planeringen för det civila försvaret eller deras förmåga att upprätthålla sina verksamheter under kris och krig. Vissa författningsförslag och bedömningar syftar dock till att säkerställa vissa privata aktörers förutsättningar.

Åtgärder av kommuner och regioner med anledning av Sveriges medlemskap i Nato, avseende till exempel värdlandsstöd, har dock legat utanför utredningens uppdrag. Det samma har gällt i fråga om de behov som Försvarsmakten har av kommuners och regioners åtgärder.

Det övergripande syftet med LKRB

Utredningen föreslår att det övergripande syftet med LKRB ska vara att säkerställa att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en *ändamålsenlig och likvärdig förmåga* att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter (grundläggande verksamhetsförmåga). Kommuner och regioner ska därigenom under sådana förhållanden ha en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt rädda egendom eller miljön.

Begrepp

Regleringen i LKRB ska inte som den i LEH innehålla begreppet extraordinär händelse i fredstid. Utredningen föreslår att begreppet fredstida krissituation som definieras och används i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap även ska användas i LKRB. Utredningen föreslår att med begreppet fredstida krissituation avses en situation som, avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Utredningen pekar på att samtliga dessa kriterier ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om en fredstida krissituation.

Definitionen av begreppet fredstida krissituation i LKRB är enligt utredningens bedömning inte tillräcklig för att uttrycka att en sådan situation kan variera i fråga om allvarlighetsgrad. Därför föreslår utredningen även att det nya begreppet kvalificerad fredstida krissituation ska användas i LKRB. Med en kvalificerad fredstida krissituation ska i LKRB definitionsmässigt avses en mycket omfattande och svårartad fredstida krissituation som innebär en hög risk för många människors liv och hälsa eller för mycket omfattande skador på egendom eller miljön. Begreppet kvalificerad fredstida krissituation innebär således en kvalificering av begreppet fredstida krissituation, och är inte ett fristående begrepp i förhållande till begreppet fredstida krissituation. När begreppet fredstida krissituation används i LKRB avses följaktligen även kvalificerade fredstida krissituationer.

Det grundläggande syftet med att använda begreppet kvalificerad fredstida krissituation i LKRB är att det begreppet ska vara styrande för arten och omfattningen på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer som antingen drabbar hela eller stora delar av landet eller endast en eller ett fåtal kommuner eller regioner på ett mycket svårartat sätt.

I författningskommentaren till 1 kap 5 § framgår även att definitionen är avsedd att utgöra en vägledning för ansvariga beslutsfattare inom kommuner och regioner när det gäller att ta ställning till om en situation är av sådan art och omfattning att en kvalificerad fredstida krissituation bedöms föreligga. Förflyttningen till en kvalificerad fredstida krissituation ger dock inga ytterligare verktyg för att hantera situationen och inte heller någon förändring i uppgift eller mandat för kommunen.

Generella verksamhetskrav på kommuner och regioner inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Enligt LKRB ska kommuner och regioner ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap (grundläggande verksamhetsförmåga). Enligt utredningen innebär kravet på en grundläggande verksamhetsförmåga att kommuner och regioner ska ha reella möjligheter att generellt kunna fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det kan i det avseendet exempelvis handla om att i en extrem bristsituation under krigsförhållanden ha omedelbar tillgång till dricksvatten och livsmedel, drivmedel, reservsystem för el- och värmeförsörjning eller reservdelar och reparationsutrustning.

I utredningen föreslås att kommuner och regioner ska för varje ny mandatperiod anta en övergripande plan för sin planering och sina förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planen ska särskilt innehålla de mål och verksamhetsinriktningar som behövs för att en kommun eller region ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga enligt LKRB. Kommuner och regioner ska bedriva ett fortlöpande och systematiskt arbete för att säkerställa sin grundläggande verksamhetsförmåga (kontinuitetshantering). Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt LKRB ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter. Varje kommun och region ska ha tillgång till en funktion för samordning av sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Kommuners och regioners verksamhetsförmåga vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap

Enligt utredningens bedömning ska kommuner och regioner vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap:

- Med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka två veckor kunna upprätthålla sina måltidsverksamheter för skolverksamheter enligt skollagen (2010:800) och verksamheter avseende särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453) eller 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) respektive sjuk-vårdsverksamheter enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar.

Vidare bedömer utredningen att den närmare inriktningen för den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret bör vara att:

- Kommuner och regioner ges förutsättningar att successivt på längre sikt bygga upp en verksamhetsförmåga som innebär att med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka två veckor kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av

grundläggande betydelse för människors liv och hälsa samt sina verksamheter för kollektivtrafik med vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning.

Enligt utredningen bör regeringen ge MSB ett eller flera uppdrag att, tillsammans med berörda statliga myndigheter och i nära samverkan med kommuner och regioner, göra kartläggningar och analyser av vilka behov av materielförvärv och investeringar det finns inom kommuners och regioners olika verksamhetsområden för att säkerställa en sådan förmåga som avses i den ovanstående punkten och lämna redovisningar av de kostnader som kan förväntas uppstå för att uppfylla sådana behov.

Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

Enligt utredningen ska varje kommun och region enligt LKRB och FKRB hålla Länsstyrelsen informerad om den planering och de förberedande åtgärder som de har vidtagit inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vidare ska varje kommun och region enligt LKRB och FKRB under fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla Länsstyrelsen informerad om händelseutvecklingen, det rådande tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder. Dessutom ska varje kommun i ovan angivna avseenden lämna information till Socialstyrelsen, såvitt informationen avser verksamhet för hälso- och sjukvård eller socialtjänst. Detsamma ska gälla för varje region, såvitt informationen avser hälso- och sjukvård.

Länsstyrelsernas roll

Enligt utredningens förslag ska länsstyrelserna stödja och samordna kommunerna och regionerna vid genomförande av deras planering och förberedande åtgärder enligt lagen. Enligt lagförslaget ska också länsstyrelserna ha tillsyn över att kommunerna och regionerna följer den lag och föreskrifter som har meddelats. Om en kommun eller region i betydande omfattning inte fullgör sina skyldigheter ska länsstyrelserna få förelägga kommunen eller regionen att åtgärda bristerna. Ett sådant föreläggande ska inte få förenas med vite.

Särskilda verksamhetskrav

Lagförslaget innehåller bestämmelser om särskilda verksamhetskrav på kommuner och regioner i syfte att säkerställa deras förmåga att i vissa särskilda avseenden kunna skydda och hjälpa allmänheten under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta avser krav på särskilda samlingsplatser, hjälp vid användande av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen samt verkställighet av utrymningar och inkvartering. Exempelvis ska en kommun utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att kommunen, regionen och privata aktörer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa skolbarn och skolungdomar samt äldre personer och personer med funktionshinder som bor i vissa särskilda boendeformer att omedelbart komma i skydd.

Bestämmelser som överförs oförändrade

Det nya begreppet fredstida krissituation har genomgående ersatt det nuvarande begreppet extraordinär händelse i fredstid i de bestämmelser som i sak föreslås överföras oförändrade från LEH till LKRB.

Bestämmelser i följande avseenden föreslås överföras i sak oförändrade från LEH till LKRB, krisledningsnämnd, kommuners och regioners inbördes bistånd samt deras stöd

till enskilda, kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning (benämnt lokal kristidsverksamhet i LEH), kommuners och regioners uppgifter i fråga om krigsfångar och andra skyddade personer samt tystnadsplikt.

Ekonomiska konsekvenser och formerna för statlig ersättning

Utredningen bedömer att den nuvarande ordningen med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner varken är en ändamålsenlig eller effektiv form för att styra och tillföra medel till kommuner och regioner för deras planering och förberedande åtgärder. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att den ifrågavarande ordningen inte längre bör tillämpas när LKRB träder i kraft. Statens styrning av kommuners och regioners förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap bör i stället ske med traditionella styrmedel inom ramen för den etablerade förvaltningsmodellen och de reglerade ansvarsförhållanden som råder mellan regeringen, myndigheter, kommuner och regioner.

I utredningen anges att staten bör, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner för de betydande kostnadsökningar som förväntas uppstå som en följd av föreslagen ambitionsökning kopplat till planering och förberedande åtgärder inför *kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap*. Enligt utredningens bedömning bör ersättning till kommuner och regioner huvudsakligen ske genom höjningar av de generella statsbidragen för sådana kostnader som är hänförliga till de *nya uppgifter* och de *ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter* som LKRB innebär.

Enligt utredningens bedömning kommer LKRB inte i nämnvärd utsträckning att medföra *nya uppgifter eller ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter* för kommuner och regioner i fråga om deras planering och förberedande åtgärder inför *fredstida krissituationer*. Kommunerna och regionerna bör därför i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar, själva finansiera den planering och de förberedande åtgärder som de till följd av LKRB kommer att behöva genomföra inför fredstida krissituationer.

De författningsförslag som utredningen lämnar förväntas leda till nya stora löpande kostnader (permanent kostnader) och nya stora anskaffnings- och investeringskostnader (engångsvisa kostnader) för kommunerna och regionerna under den närmaste femårsperioden. Utredningens författningsförslag förväntas medföra ökade kostnader för staten med totalt cirka 13,5 miljarder kronor under åren 2027-2031 avseende statlig ersättning till kommuner eller regioner. De permanenta kostnaderna förväntas huvudsakligen bestå av kostnader för nya årsarbetskrafter samt utbildningar och övningar. De engångsvisa kostnaderna förväntas huvudsakligen bestå av kostnader för anskaffning av livsmedel och utrustning för upprätthållande av måltidsverksamheter, investeringar för inrättandet av särskilda samlingsplatser, robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser) samt lager för förvaring av nödvatten och livsmedel. De omfattande kostnadsökningar utredningen pekar på ryms inte inom de medel som redan har beslutats eller aviserats för samhällets samlade åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap, vilket innebär att de kostnader som uppkommer till följd av förslagen behöver behandlas och finansieras i kommande budgetpropositioner.

Angränsande lagförslag och pågående utredningar

Kommunstyrelsen yttrade sig 2024-05-15 § 443 över NIS2-direktivet, delbetänkandet Nya regler om cybersäkerhet (SOU 2024:18). I delbetänkandet redogörs för förslag om införlivning av NIS2 i svensk rätt. Staden instämde övergripande i delbetänkandets förslag och bedömningar men såg skäl att yttra sig gällande kommunen som verksamhetsutövare, tolkning av undantag från regleringen, hantering av incidenter, vägledningar i myndighetsföreskrifter och utmaningen med flera tillsynsmyndigheter.

Kommunstyrelsen yttrade sig 2025-01-15 över CER-direktivet, slutbetänkandet lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare (SOU 2024:64). I betänkandet redogörs för förslag om att CER-direktivet införlivas genom en ny lag, lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Utredningen föreslår inte några skyldigheter utöver vad som följer av direktivet. Staden instämde i huvudsak i utredningens slutsatser och bedömningar samt förslag till lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare men såg skäl att lämna övergripande synpunkter inom följande områden: ekonomiska konsekvenser, förtydliganden av begrepp, tillsynsmyndigheter, register- och bakgrundskontroller samt sekretessbestämmelser.

Parallellt med detta ärende och anmält till samma sammanträde i kommunstyrelsen (2025-02-05) bereder stadsledningskontoret förslag till yttrande avseende promemoria från Justitiedepartementet gällande Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. I promemorian föreslås att i syfte att upprätthålla ett skydd för kommunal verksamhet och för att möta upp ett skyddsbehov som inte når upp till den kvalificering som gäller för säkerhetsskyddslagen ska en kommun få besluta om registerkontroll vid anställning till befattningar som är kritiska för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag.

I relation till säkerhetsskyddslagen fattade regeringen 2023-06-20 beslut om att utreda en förbättrad process för säkerhetsprovningar (Dir. 2023:91). Syftet med utredningen är att stärka regleringen på personalsäkerhetsområdet, ge verksamhetsutövare tydliga förutsättningar för sitt säkerhetsskyddsarbete samt öka rättssäkerheten och förutsebarheten för såväl enskilda som verksamhetsutövare. Utredaren ska bland annat bedöma om det bör finnas en möjlighet enligt säkerhetsskyddslagen att överklaga ett säkerhetsprovningsbeslut.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det i nuläget finns flera pågående statliga initiativ som på olika sätt, med olika begrepp och allt mer tydligt, adresserar kommunens roll. Antingen avseende förmåga att upprätthålla en grundläggande beredskap gällande kris och krig eller ett motståndskraftigt verksamhetsskydd.

Inhämtande av synpunkter från förvaltningar och bolag

Göteborgs Energi AB och förvaltningen för funktionsstöd har inkommit med synpunkter. Även om samtliga förvaltningar och bolag i delar sannolikt kommer beröras av förslagen bedöms nedan redovisade förvaltningar och bolag vara de som till stor del blir berörda av förslagen i utredningen och dessa har därför beretts möjlighet att lämna frivilliga synpunkter:

Stadsfastighetsförvaltningen, idrotts- och föreningsförvaltningen, Higab AB, grundskoleförvaltningen, äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen, förvaltningen för funktionsstöd, socialförvaltningen Sydväst, kretslopp och vattenförvaltningen, Göteborgs Energi AB, Gryaab AB, miljöförvaltningen, Göteborgs Spårvägar AB, Göteborgs Stads Leasing AB, stadsmiljöförvaltningen samt Räddningstjänsten Storgöteborg.

Förvaltningen för funktionsstöd anger att funktionshinderperspektivet behöver bli korrekt så att förutsättningar och förväntningar på kommuner blir rätt. I sammanhanget är det viktigt att skillnaden mellan äldreomsorg och funktionsstöd tydligt framgår. Exempelvis har LSS-boende inte samma måltidsverksamhet som ett vård- och omsorgsboende.

Göteborgs Energi AB har farhågor om att föreslagen lagstiftning kan komma att medföra än mer komplexitet och frågetecken kopplat till hur det svenska beredskapssystemet är tänkt att fungera. Redan idag finns många frågetecken i ansvars- och mandatförhållanden mellan beredskapsansvariga myndigheter och civilområden.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret kan konstatera att utredningens författningsförslag är omfattande och innebär en tydlig ambitionsökning vad avser kommuners och regioners beredskap i händelse av krig och kris. Stadsledningskontoret ser i huvudsak positivt på föreliggande utredning samt förslag till lag och förordning men ser skäl att lämna övergripande synpunkter kopplat till, begreppet kvalificerad fredstida krissituation, Länsstyrelsens roll, angränsande lagförslag och pågående utredningar samt privata aktörer.

Begreppet kvalificerad fredstida krissituation

Enligt utredningen ska begreppet kvalificerad fredstida krissituation ses som en förflyttning och kvalificering av begreppet fredstida krissituation. En liknande hantering finns i nuvarande lagstiftning (LEH) genom begreppet extraordinär händelse i fredstid. Men till skillnad från nuvarande lagstiftning medför förflyttningen till kvalificerad inga ytterligare verktyg för att hantera en inträffad händelse. Stadsledningskontoret delar bilden av att fredstida krissituationer kommer variera i omfattning och att den förutsättningen behöver vara styrande för arten och omfattningen på kommuners och regioners planering. Men om förflyttningen inte medför någon förändring i uppgift eller mandat så blir syftet med att fastslå begreppet i lag ottydligt och kravet på begreppsvärdering riskerar snarare att hämma proaktivitet i den operativa hanteringen av en krissituation. Stadsledningskontorets bedömning är att begreppet borde utgå och att den tillkommande statliga finansieringen i stället kopplas direkt till den förflyttning och ambitionsökning som föreslås.

Länsstyrelsens roll

Av lagförslaget framgår att Länsstyrelserna ska samordna samverkan med berörda statliga myndigheter samt att kommuner och regioner ansvarar för att hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om den planering och de förberedande åtgärder som vidtagits. Av författningskommentarerna framgår att det är rimligt att utgå ifrån att kommunerna, regionen och Länsstyrelsen kommer att utveckla närmare samarbetsformer i detta avseende.

Stadsledningskontorets bedömning är att Länsstyrelsens samordnade uppdrag sannolikt kommer bli omfattande, men innan föreskrifter på området har meddelats så kvarstår en ottydlighet gällande omfattning av och innehåll i den information som landets kommuner och regioner förväntas bistå med. Av lagförslaget framgår vidare att Länsstyrelserna utöver sitt samordningsuppdrag också ska ha tillsyn över kommuner och regioner. Stadsledningskontorets vidare bedömning är att det sannolikt kommer uppstå målkonflikter kopplat till den förväntan på samarbete som finns i utredningen mellan länets olika aktörer, i relation till den tillsynsroll som föreslås för Länsstyrelserna.

Även om lokala förutsättningar är en viktig komponent i att utforma en ändamålsenlig tillsyn så bedömer stadsledningskontoret att en nationell och likvärdig förmåga hos landets kommuner och regioner bör vara i fokus.

Stadsledningskontorets sammanvägda bedömning är att Länsstyrelsens samordnade roll är väl avvägd men att tillsynsrollen bör tilldelas en i sammanhanget mer geografiskt oberoende statlig myndighet, exempelvis Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Alternativt att en av landets Länsstyrelser tilldelas det samlade tillsynsansvaret.

Angränsande lagförslag och pågående utredningar

Stadsledningskontoret konstaterar att det för närvarande pågår flertalet statliga utrednings- och lagförslagsinitiativ som på olika sätt syftar till att stärka den nationella förmågan vad avser krig och kris. Utifrån det försämrade säkerhetspolitiska läget i kombination med pågående klimatförändringar bedöms det vara en positiv och nödvändig förflyttning. En påtaglig brist i föreliggande betänkande såväl som i angränsande utredningar och lagförslag är dock avsaknaden av en övergripande analys av hur den samlade kravbildningen påverkar den administrativa belastningen för landets kommuner och regioner. Exempelvis så omnämns kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser i flera av förslagen, men i relation till de olika lagförslagen är det otydligt om samma analys kan användas i flera sammanhang eller om krav kommer att ställas på att snarlika analyser ska tas fram för att möta de olika krav som ställs. I syfte att minska den offentliga administrativa belastningen vill stadsledningskontoret peka på behovet av att staten tydligt koordinerar de krav som ställs på landets kommuner.

Privata aktörer

Av betänkandet framgår att kommunerna ska ersättas vad avser förmåga att upprätthålla måltidsverksamhet under två veckor för skolverksamheter och verksamheter för särskilda boendeformer, inkluderat privata aktörers verksamheter. Av utredningen framgår att ersättningen avser kostnader för att bygga upp och förvalta en livsmedelsberedskap. I sammanhanget vill stadsledningskontoret poängtera att vid en operativ situation måste livsmedlen dels kunna distribueras till berörda, dels behöver livsmedlen omsättas med en viss frekvens för att inte bli otjänliga. Hur detta ska hanteras ansvarsmässigt såväl som kostnadsmässigt är inte belyst i utredningen. Vidare vill stadsledningskontoret också framhålla att staden idag, till skillnad från vård- och omsorgsboenden för äldre, inte har samma form av måltidsverksamhet kopplat till stadens LSS-boende. I relation till lagförslaget är det otydligt vad som förväntas av staden i detta hänseende.

I utredningen föreslås att kommunen ska ta fram planer och vidta förberedande åtgärder för att även privata aktörer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa skolbarn, skolungdomar, äldre samt personer med funktionshinder att komma i skydd vid ett väpnat angrepp. Av utredningen framgår att kommunens planering kan ske i samverkan med privata aktörer. Stadsledningskontorets bedömning är att samverkan med privata aktörer är nödvändig för att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig planering. Det är dock inte tydligt i utredningen vilket ansvar och mandat kommunen har dels i den händelse en eller flera privata aktörer väljer att inte delta, dels om man inte når samsyn i hur planeringen ska utformas.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Om utredningens uppdrag och utgångspunkter

Utredningens uppdrag har sin bakgrund i ett klart försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde och i övriga Europa på grund av det anfallskrig som Ryssland inledde mot Ukraina den 24 februari 2022, och som alltjämt pågår. Det nuvarande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget i Sveriges geografiska närområde och i övriga Europa innebär enligt utredningens bedömning att det behöver ställas nya krav på kommuner och regioner i fråga om deras grundläggande verksamhetsförmåga om det blir krig i Sverige.

Till utredningens bakgrund hör också att Sverige och vår omvärld allt oftare drabbas av omfattande och svårartade konsekvenser av klimatförändringar, såsom stormar och orkaner, extrema nederbörds-mängder, omfattande översvämningar, stora ras och skred, långvariga värmeböljor, långvarig torka samt stora skogsbränder. Andra typer av fredstida krissituationer av minst lika omfattande och svårartat slag kan exempelvis utgöras av pandemier och epizootier (epidemier bland djur). De mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer som drabbat Sverige i modern tid har enligt utredningens bedömning visat att det behöver ställas nya verksamhetskrav på kommuner och regioner under sådana förhållanden. Coronapandemin och de omfattande skogsbränderna åren 2014 och 2018 är tydliga exempel på detta.

Kärnan i utredningens uppdrag har varit att analysera vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap, och på grundval av det föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än den i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

En annan del av utredningens uppdrag har bestått i att analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i statens ordning för styrning, uppföljning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå en förändrad ordning. Utredningens uppdrag har i den delen innefattat att analysera om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och medlems- och arbetsgivarorganisationen Sveriges Kommuner och Regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap.

Vissa identifierade större frågor som inte har omfattats av utredningsuppdraget

Privata aktörers utövande av samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap

Utredningen konstaterar att den samhällsutveckling som har skett under de senaste decennierna har medfört att enskilda fysiska eller juridiska personer (privata aktörer) i dag bedriver samhällsviktiga verksamheter i betydande omfattning på områden där kommuner och regioner har ett huvudmannaskap eller ett yttersta samhällsansvar, exempelvis när det gäller utbildningar enligt skollagen (2010:800), särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), samt hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Det har dock legat utanför utredningens uppdrag att lämna förslag om privata aktörers medverkan i planeringen för det civila försvaret eller deras förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Utredningens författningsförslag och bedömningar syftar dock i en del avseenden till att säkerställa vissa privata aktörers verksamhetsförutsättningar under nyss nämnda förhållanden.

Frågor med anledning av Sveriges medlemskap i Nato och Försvarsmaktens behov

Utredningen har från kommunalt håll fått flera frågor om kommuners och regioners ansvar avseende vårdlandsstöd, framför allt kopplat till Sveriges medlemskap i Nato, och hur kommuner och regioner ska förhålla sig till uttalade förväntningar från Försvarsmaktens sida i fråga om åtgärder inom totalförsvaret. Åtgärder av kommuner och regioner med anledning av Sveriges medlemskap i Nato, avseende till exempel vårdlandsstöd, har dock legat utanför utredningens uppdrag. Det samma har gällt i fråga om de behov som Försvarsmakten har av kommuners och regioners åtgärder.

Betydelsen av kommuners och regioners organisering av sina verksamheter inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap

Kommun- och regionfullmäktiges och deras respektive styrelserns möjligheter att leda och samordna olika verksamheter bör i varierande utsträckning påverkas av inom vilken organisationsform som uppgiften fullgörs. Denna fråga har aktualiserats vid genomförandet av utredningens uppdrag. Kommunalförbund, gemensam nämnd och kommunala bolag är organisationsformer som utredningen bedömer har en faktisk påverkan på fullmäktiges och styrelsens möjligheter till styrning av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret.

Frågor om kommunernas och regionernas organisering av verksamheterna har dock legat utanför utredningens uppdrag.

Utredningens förslag och bedömningar

En ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB)

Kommuner och regioner har ett omfattande och väsentligt ansvar i fråga om fredstida krisberedskap och civilt försvar. Utredningen bedömer att den nuvarande regleringen i LEH inte ställer de krav som i dag bör ställas på kommuner och regioner inför främst mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige. Det är enligt utredningen tydligt att utformningen av regler-

ingen i LEH har styrts av att det vid dess tillkomst hade varit ett lugnt och avspänt omvärldsläge under flera decennier.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en ny lag ska ersätta LEH. Den nya lagen föreslås betecknas *lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap*. Den nya lagen föreslås kompletteras av *förordningen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap*. Akronymen för den nya lagen bör vara LKRB och FKRB för den nya kompletterande förordningen.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Bestämmelserna om länsstyrelsernas tillsyn över att kommuner och regioner följer bestämmelserna i LKRB och FKRB föreslås dock träda i kraft den 1 januari 2029.

Det övergripande syftet med LKRB

Utredningen föreslår att det övergripande syftet med LKRB ska vara att säkerställa att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en *ändamålsenlig och likvärdig förmåga* att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter (grundläggande verksamhetsförmåga). Kommuner och regioner ska därigenom under sådana förhållanden ha en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt rädda egendom eller miljön.

Det är enligt utredningens bedömning följdriktigt och ändamålsenligt att en rättslig reglering avseende kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap utgår från de mål som regeringen och riksdagen har ställt upp i fråga om den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret. Dessa mål innebär i grunden att människors liv och hälsa samt grundläggande värden i samhället ska värnas av bland annat kommuner och regioner.

Det ställs i stor omfattning särskilda och detaljerade krav på kommuner och regioner i olika specialförfattningar, exempelvis i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Utöver den grundläggande regleringen i LKRB kan det finnas behov av att i specialförfattningar i detalj reglera kommuners eller regioners planering och

förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. I enlighet med direktiven lämnar utredningen inte några förslag i det avseendet.

Begreppet fredstida krissituation används i LKRB

Regleringen i LKRB ska inte som den i LEH innehålla begreppet *extraordinär händelse i fredstid*, eftersom en användning av det begreppet riskerar att inskränka kommuners och regioners grundläggande verksamhetsansvar under fredstida kriser.

Utredningen föreslår att begreppet *fredstida krissituation* som definieras och används i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap även ska användas i LKRB. Det finns inga bärande skäl för att ha skilda begrepp för olika slags offentliga aktörer när det gäller att i författning definiera en fredstida kris. Tvärtom är det av stor betydelse att kommuner, regioner och statliga myndigheter kan utgå från samma begrepp vid sin planering och sina förberedelser inför fredstida krissituationer.

Utredningen föreslår följaktligen att med begreppet fredstida krissituation ska i LKRB avses en sådan situation som:

- avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Samtliga dessa kriterier ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om en fredstida krissituation.

Det nya begreppet kvalificerad fredstida krissituation används i LKRB

Definitionen av begreppet fredstida krissituation i LKRB är enligt utredningens bedömning inte tillräcklig för att uttrycka att en sådan situation kan variera i fråga om allvarlighetsgrad. Därför föreslår ut-

redningen även att det nya begreppet *kvalificerad fredstida krissituation* ska användas i LKRB.

Med en kvalificerad fredstida krissituation ska i LKRB definitions-
mässigt avses *en mycket omfattande och svårartad fredstida krissitua-
tion som innebär en hög risk för många människors liv och hälsa eller
för mycket omfattande skador på egendom eller miljön.*

Begreppet kvalificerad fredstida krissituation innebär en kvalifi-
cering av begreppet fredstida krissituation, och är således inte ett fri-
stående begrepp i förhållande till begreppet fredstida krissituation.
När begreppet fredstida krissituation används i LKRB avses följakt-
ligen även kvalificerade fredstida krissituationer.

Det grundläggande syftet med att använda begreppet kvalificerad
fredstida krissituation i LKRB är att det begreppet ska vara styrande
för arten och omfattningen på kommuners och regioners planering
och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer som antingen
drabbar hela eller stora delar av landet eller endast en eller ett fåtal kom-
muner eller regioner på ett mycket svårartat sätt.

Enligt utredningens bedömning bör det finnas skäl att använda
begreppet kvalificerad fredstida krissituation även i författningar som
styr statliga myndigheters beredskap inför fredstida krissituationer.
Närmare överväganden i det avseendet har dock legat utanför utred-
ningens uppdrag.

Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder
inför kvalificerade fredstida krissituationer bör enligt utredningens
bedömning även ha stor betydelse för kommuners och regioners för-
måga att snabbt kunna säkerställa upprätthållandet av sina samhälls-
viktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv
och hälsa under de mycket svårartade förhållanden som högst sanno-
likt kommer att råda om det blir krig på svenskt territorium.

Exempelvis kan kommuner och regioner under en kvalificerad
fredstida krissituation eller höjd beredskap hastigt behöva ta emot och
hjälpa ett mycket stort antal utrymda eller allvarligt skadade perso-
ner från andra delar av landet eller i största möjliga omfattning bistå
andra kommuner eller regioner med nödvändiga hjälpresurser.

Generella verksamhetskrav på kommuner och regioner inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Risk- och sårbarhetsanalys

Enligt LKRB ska kommuner och regioner utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa analyser ska syfta till att kommuner och regioner ska kunna fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Risk- och sårbarhetsanalyserna ska således kunna ligga till grund för kommuners och regioners arbete med att *upprätthålla kontinuiteten* på sina olika verksamhetsområden under nyss nämnda förhållanden.

Grundläggande verksamhetsförmåga – planering och förberedande åtgärder

Enligt LKRB ska kommuner och regioner ha en *ändamålsenlig och likvärdig förmåga* att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap (grundläggande verksamhetsförmåga). Kommuner och regioner ska ha denna grundläggande verksamhetsförmåga utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region har om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.

Den grundläggande verksamhetsförmågan ska således utifrån kommuners och regioners varierande verksamhetsförutsättningar vara anpassad till de förhållanden som befaras råda under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. För att uppnå en sådan förmåga ska kommuner och regioner i enlighet med LKRB utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Med *likvärdig förmåga* avses att samtliga kommuner och regioner ska ha utarbetat de planer och vidtagit de förberedande åtgärder som behövs för att de ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som föreskrivs i LKRB. Den närmare innebörden av att förmågan ska vara likvärdig är att enskilda under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska kunna få skydd och hjälp oberoende var i landet de befinner sig. Med likvärdig förmåga ska inte förstås att det alltid ska vara fråga

om en förmåga som är utformad på samma sätt eller vara lika långtgående i samtliga kommuner och regioner. Exempelvis behöver en mindre kommun i ett geografiskt område som inte har bedömts vara av strategisk betydelse eller särskilt utsatt om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp inte genomföra lika långtgående planering och förberedande åtgärder i fråga om utrymning av befolkningen som en storstadskommun.

Den närmare innebörden av att kommuner och regioner ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga enligt LKRB är att de i grunden ska ha reella möjligheter att generellt kunna fullgöra sina författningens uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det kan i det avseendet exempelvis handla om att i en extrem bristsituation under krigsförhållanden ha omedelbar tillgång till dricksvatten och livsmedel, drivmedel, reservsystem för el- och värmeförsörjning eller reservdelar och reparationsutrustning. Ett annat tydligt exempel är att kommuner och regioner under höjd beredskap har tillgång till robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser).

Följaktligen ska regleringen i LKRB om en grundläggande verksamhetsförmåga i grunden vara styrande för kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Därutöver innebär regleringen i LKRB att det ställs preciserade generella verksamhetskrav på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. De kraven är följande.

- Kommuner och regioner ska för varje ny mandatperiod anta en övergripande plan för sin planering och sina förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planen ska särskilt innehålla de mål och verksamhetsinriktningar som behövs för att en kommun eller region ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga enligt LKRB.
- Kommuner och regioner ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att de ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga enligt LKRB. Planerna ska särskilt avse i vilken omfattning det behöver tillföras materiella eller personella resurser till en kommuns eller en regions verksamheter inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

- Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap ska särskilt avse deras förmåga att under sådana förhållanden kunna upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa.
- Kommuner och regioner ska vid sin planering och förberedande åtgärder inför höjd beredskap beakta de mål och krav som ställs på det civila försvaret. Planeringen ska innehålla uppgift om krigsorganisationen och den personal som ska tjänstgöra i denna.

Särskilda arbetsformer

Enligt LKRB ska följande gälla i fråga om kommuners och regioners arbetsformer vid deras planering och förberedande åtgärder enligt lagen.

- Kommuner och regioner ska bedriva ett fortlöpande och systematiskt arbete för att säkerställa sin grundläggande verksamhetsförmåga enligt LKRB (kontinuitetshantering).
- Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt LKRB ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter.
- Varje kommun och region ska ha tillgång till en funktion för samordning av sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Kommuners och regioners verksamhetsförmåga vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap

Enligt utredningens bedömning ska kommunerna och regionerna, till följd av den grundläggande verksamhetsförmåga som de ska enligt LKRB och utifrån sina författningsenliga uppgifter på nedan angivna verksamhetsområden, under den närmaste femårsperioden bygga upp en verksamhetsförmåga, som innebär följande.

- Vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska kommunerna och regionerna ha förmåga att, med användning av endast egna tillgäng-

liga resurser, under cirka *två veckor* kunna upprätthålla sina måltidsverksamheter för skolverksamheter enligt skollagen (2010:800) och verksamheter avseende särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453) eller 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) respektive sjukvårdsverksamheter enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar.

- Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder för att de ska ha den förmåga som anges i den ovanstående punkten ska enligt utredningens bedömning även omfatta de verksamheter som utövas av privata aktörer på dessa områden.

Vidare bedömer utredningen att en del av den närmare inriktningen för den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret bör vara följande.

- Kommuner och regioner bör, till följd av den grundläggande verksamhetsförmåga som de ska ha enligt LKRB och utifrån deras författningsenliga uppgifter i nedan angivna avseenden, ges förutsättningar att successivt på längre sikt bygga upp en verksamhetsförmåga som innebär följande: Vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska kommuner och regioner, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka *två veckor* kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa samt sina verksamheter för kollektivtrafik med vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning.

Enligt utredningen bör regeringen ge MSB ett eller flera uppdrag att, tillsammans med berörda statliga myndigheter och i nära samverkan med kommuner och regioner, göra kartläggningar och analyser av vilka behov av materielförvärv och investeringar det finns inom kommuners och regioners olika verksamhetsområden för att säkerställa en sådan förmåga som avses i den ovanstående punkten, och lämna redovisningar av de kostnader som kan förväntas uppstå för att uppfylla sådana behov. Följaktligen bör eventuella uppdrag av det slaget komma att avse exempelvis verksamheter som omfattar drift av skolbyggnader, särskilda boendeformer, sjukhus och andra vårdinrättningar, brandstationer samt depåer för fordon i kollektivtrafik.

Utbildning och övning

Kommuner och regioner ska enligt LKRB ansvara för att förtroendevalda och anställda ges den utbildning och övning som behövs för att dessa ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Denna reglering innebär således i motsats till regleringen i LEH att kommuners och regioners ansvar även ska omfatta utbildningar och övningar inför höjd beredskap.

Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

Varje kommun och region ska enligt LKRB och FKRB hålla *länsstyrelsen* informerad om den planering och de förberedande åtgärder som de har vidtagit inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Vidare ska varje kommun och region enligt LKRB och FKRB under fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla *länsstyrelsen* informerad om händelseutvecklingen, det rådande tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Dessutom ska varje kommun i ovan angivna avseenden lämna information till *Socialstyrelsen*, såvitt informationen avser verksamhet för hälso- och sjukvård eller socialtjänst. Detsamma ska gälla för varje region, såvitt informationen avser hälso- och sjukvård.

Informationsskyldighet gentemot allmänheten

Kommuner och regioner ska enligt LKRB informera allmänheten inom kommunen respektive regionen om sådana omständigheter som bedöms vara av grundläggande betydelse för människors liv eller hälsa eller för att förhindra eller begränsa omfattande skador på egendom eller miljön under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Vidare ska kommuner enligt LKRB under fredstida krissituationer och höjd beredskap inom sitt geografiska område verka för att den information som behöver förmedlas till allmänheten samordnas.

Dessutom ska en kommun enligt LKRB informera dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen om de skyddsrum och

andra skyddade utrymmen som finns inom kommunen och om användningen av dessa.

Särskilda verksamhetskrav

LKRB innehåller även bestämmelser om *särskilda verksamhetskrav* på kommuner och regioner i syfte att säkerställa deras förmåga att i vissa särskilda avseenden kunna skydda och hjälpa allmänheten under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Dessa bestämmelser innebär följande åligganden för kommuner eller regioner.

Särskilda samlingsplatser

Varje kommun ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen för det fall ett beslut om utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område, eller om det annars finns särskilda skäl att använda sådana platser, under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

En särskild samlingsplats ska även kunna utgöra mottagningsplats för utrymda eller flyende personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap samt för utläningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer. Med mottagningsplats avses inte en inkvarteringsbostad eller annat boende.

På en särskild samlingsplats ska det finnas tillgång till dricksvatten, elektricitet, värme, sanitets- och hygienmöjligheter, första hjälpen åt skadade, information, möjligheter till elektronisk kommunikation samt annan likartad hjälp. Enskilda ska under en kortare tidsrymd kunna vistas på en särskild samlingsplats.

Hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen

En kommun ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att kommunen, regionen, staten och privata aktörer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa skolbarn och skolungdomar samt äldre personer och personer med funktionshinder

som bor i vissa särskilda boendeformer att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.

En region ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att regionen och privata aktörer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa patienter som är intagna på vårdinrättningar inom regionen att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.

Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar

Kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om *utrymningar* inom sina geografiska områden. Vidare ska kommunerna ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att kunna *inkvartera* dem som har utrymmts eller flytt från andra kommuner under höjd beredskap. En kommun ska vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att kommunen ska kunna uppfylla dessa särskilda verksamhetskrav.

Länsstyrelsernas stöd och samordning

Enligt LKRB ska länsstyrelsen stödja och samordna kommunerna och regionen vid genomförandet av deras planering och förberedande åtgärder enligt den lagen. Vidare ska länsstyrelsen samordna den samverkan som kommunerna och regionen ska ha med berörda statliga myndigheter vid genomförandet av nyss nämnda uppgifter.

Länsstyrelsernas tillsyn

Enligt LKRB ska länsstyrelserna ha tillsyn över att kommunerna och regionerna följer den lagen och föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen. En länsstyrelse ska ha rätt att av den som tillsynen avser få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Om en kommun eller region i betydande omfattning inte fullgör sina skyldigheter enligt LKRB eller föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen ska länsstyrelsen få förelägga kommunen eller regionen att åtgärda bristerna. Ett sådant föreläggande ska inte få förenas med vite.

Bestämmelser i LEH som överförs i princip sakligt oförändrade till LKRB – förtydliganden görs i författningsförslag och överväganden

Nuvarande bestämmelser i LEH avseende geografiskt områdesansvar samt kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap samt ledning under höjd beredskap förtydligas i utredningens författningsförslag. Innebörden av dessa bestämmelser utvecklas ingående i de överväganden som görs.

Bestämmelser i LEH som överförs i sak oförändrade till LKRB

Det nya begreppet *fredstida krissituation* har genomgående ersatt det nuvarande begreppet *extraordinär händelse i fredstid* i LEH i de bestämmelser som i sak föreslås överföras oförändrade från LEH till LKRB. Bestämmelser i följande avseenden föreslås överföras i sak oförändrade från LEH till LKRB.

- Krisledningsnämnd
- Kommuners och regioners inbördes bistånd samt deras stöd till enskilda
- Kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning (benämnt Lokal kristidsverksamhet i LEH)
- Kommuners och regioners uppgifter i fråga om krigsfångar och andra skyddade personer
- Tystnadsplikt

Statlig ersättning till kommunerna och regionerna för deras planering och förberedande åtgärder enligt LKRB

Ordningen med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner bör inte längre tillämpas när LKRB träder i kraft

Utredningen bedömer att den nuvarande ordningen med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner varken är en ändamålsenlig eller effektiv form för att styra och tillföra medel

till kommuner och regioner för deras planering och förberedande åtgärder enligt LKRB inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Ordningen kan inte heller anses vara lämplig med hänsyn till regleringen i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen. Enligt de föreskrifterna ska statens styrning av kommuner och regioner ske genom lag eller förordning som har stöd i lag om styrningen innebär åligganden för kommunsektorn.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att den ifrågavarande ordningen inte längre bör tillämpas när LKRB träder i kraft. Statens styrning av kommuners och regioners förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap bör i stället ske med traditionella styrmedel inom ramen för den etablerade förvaltningsmodellen och de reglerade ansvarsförhållanden som råder mellan regeringen, myndigheter, kommuner och regioner.

Omfattningen av statens ersättningsskyldighet gentemot kommunsektorn behöver inte föreskrivas i LKRB

Utredningen bedömer att det inte behöver göras några förändringar av de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar. Utredningen bedömer att staten i enlighet med dessa övergripande principer bör lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner för deras nya eller utökade uppgifter avseende planering och förberedande åtgärder enligt LKRB inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vidare är det enligt utredningens bedömning varken nödvändigt eller ändamålsenligt att LKRB innehåller bestämmelser om i vilken omfattning staten ska ersätta kommuner och regioner för deras planering och förberedande åtgärder enligt den lagen.

Staten bör huvudsakligen genom höjningar av de generella statsbidragen i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner för åtgärder som följer av LKRB

Enligt utredningens bedömning bör staten huvudsakligen genom höjningar av de generella statsbidragen ersätta kommuner och regioner för sådana kostnader som är hänförliga till de *nya uppgifter* och de

ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter som LKRB innebär. Denna bedömning är i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Skillnader i kostnader för kommuners eller regioners förberedande åtgärder till följd av LKRB som kan hänföras till strukturella skillnader mellan kommuner respektive regioner bör enligt utredningens bedömning hanteras inom ramen för kostnadsutjämningen.

LKRB innebär nya uppgifter och en avsevärd ambitionsökning avseende befintliga uppgifter för kommuner och regioner i fråga om deras planering och förberedande åtgärder inför *kvalificerade fredstida krissituationer* och *höjd beredskap*. Staten bör i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen och de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen, i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar, lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner för de betydande kostnadsökningar som de förväntas att få till följd av LKRB i nyss nämnt avseende.

Enligt utredningens bedömning kommer LKRB inte i nämnvärd utsträckning att medföra nya uppgifter eller ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter för kommuner och regioner i fråga om deras planering och förberedande åtgärder inför *fredstida krissituationer*. Kommunerna och regionerna bör därför i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen och de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen, i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar, själva finansiera den planering och de förberedande åtgärder som de till följd av LKRB kommer att behöva genomföra inför *fredstida krissituationer*.

Om staten bedömer att det finns behov av att ålägga vissa kommuner eller regioner att vidta vissa särskilda förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap bör dessa enligt utredningens bedömning finansieras genom *kostnadsersättningar*. Vidare bedömer utredningen att om staten ser behov av särskilda förberedande åtgärder av aktivitetsbaserad karaktär inför nyss nämnda förhållanden bör den grundläggande finansieringen kompletteras med *riktade statsbidrag*.

Ekonomiska konsekvenser av utredningens författningsförslag

Konsekvenser för kommuner och regioner

De författningsförslag som utredningen lämnar förväntas leda till nya stora löpande kostnader (permanenta kostnader) och nya stora anskaffnings- och investeringskostnader (engångsvisa kostnader) för kommunerna och regionerna under den närmaste femårsperioden.

Utredningens författningsförslag avseende kommuner och regioner förväntas medföra ökade kostnader för staten med totalt cirka *13,5 miljarder kronor* under åren 2027–2031 avseende statlig ersättning till kommuner eller regioner.

De permanenta kostnaderna förväntas huvudsakligen bestå av kostnader för nya årsarbetskrafter samt utbildningar och övningar.

De engångsvisa kostnaderna förväntas huvudsakligen bestå av kostnader för anskaffning av livsmedel och utrustning för upprätthållande av måltidsverksamheter, investeringar för inrättandet av särskilda samlingsplatser, robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser) samt lager för förvaring av nödvatten och livsmedel.

Det är i dag inte möjligt att uppskatta storleken på kommuners och regioners löpande drifts- och underhållskostnader för de investeringar som behöver göras.

Konsekvenser för länsstyrelserna

De författningsförslag som utredningen lämnar förväntas leda till nya stora löpande kostnader för länsstyrelserna hänförliga till ett stort antal nya årsarbetskrafter.

Länsstyrelserna bör under åren 2027–2031 tillföras totalt 100 nya årsarbetskrafter. För år 2027 förväntas kostnaden för detta att uppgå till 45 miljoner kronor, 90 miljoner kronor för år 2028, 115 miljoner kronor för år 2029 och 140 miljoner kronor årligen under tidsperioden 2030–2031. För åren 2027–2031 förväntas länsstyrelserna alltså behöva tillföras totalt *530 miljoner kronor*.

Finansiering av utredningens förslag

De förslag som utredningen lämnar kommer att innebära omfattande kostnadsökningar för staten både i fråga om direkta kostnadsökningar och ekonomiska ersättningar till kommuner och regioner. Genomförandet av utredningens förslag ryms inte inom de medel som redan har beslutats eller aviserats för samhällets samlade åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap, vilket innebär att de kostnader som uppkommer till följd av förslagen behöver behandlas och finansieras i kommande budgetpropositioner.

Datum: 2025-01-13

Ärendenummer: SLK-2024-01039

Förvarsdepartementet

fo.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: fo.rs.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer: Fö2024/01668

Göteborgs Stads yttrande över Remiss från Förvarsdepartementet - Betänkande av utredningen om kommuners och regioners beredskap

Göteborgs Stad är inte utpekad som remissinstans men utifrån omfattningen av de nya uppgifter och ambitionsökningar som berör landets kommuner väljer Göteborgs Stad skicka ett yttrande till Förvarsdepartementet.

Göteborgs Stad konstaterar att betänkandets författningsförslag är omfattande och innebär en tydlig ambitionsökning vad avser kommuners och regioners beredskap i händelse av krig och kris. Göteborgs Stad ser i huvudsak positivt på föreliggande utredning samt förslag till lag och förordning men ser skäl att lämna övergripande synpunkter vad avser begreppet kvalificerad fredstida krissituation, länsstyrelsens roll, angränsande lagförslag och pågående utredningar samt privata aktörer.

Begreppet kvalificerad fredstida krissituation

Göteborgs Stad delar bilden av att fredstida krissituationer kommer variera i omfattning och att den förutsättningen behöver vara styrande för arten och omfattningen på kommuners och regioners planering. Men om förflyttningen till en kvalificerad fredstida krissituation inte medför någon förändring i uppgift, mandat eller ytterligare verktyg så blir syftet med att fastslå begreppet i lag otydligt och kravet på begreppsvärdering riskerar snarare att hämma proaktivitet i den operativa hanteringen av en krissituation. Göteborgs Stads bedömning är att begreppet borde utgå och att den tillkommande statliga finansieringen i stället kopplas direkt till den förflyttning och faktiska ambitionsökning som föreslås.

Länsstyrelsens roll

Göteborgs Stads bedömning är att Länsstyrelsens samordnande uppdrag sannolikt kommer bli omfattande, men innan föreskrifter på området har meddelats så kvarstår en otydlighet gällande omfattning av och innehåll i den information som landets kommuner och regioner förväntas bistå med. Av lagförslaget framgår vidare att Länsstyrelserna utöver sitt samordningsuppdrag också ska ha tillsyn över kommuner och regioner.

Göteborgs Stads bedömning är att det sannolikt kommer uppstå målkonflikter kopplat till den förväntan på samarbete som finns i utredningen mellan länets olika aktörer, i relation till den tillsynsroll som föreslås för Länsstyrelserna. Även om lokala förutsättningar är en viktig komponent i att utforma en ändamålsenlig tillsyn så bedömer Göteborgs Stad att en nationell och likvärdig förmåga hos landets kommuner och regioner bör vara i fokus.

Göteborgs Stads sammanvägda bedömning är att Länsstyrelsens samordnade roll är väl avvägd men att tillsynsrollen bör tilldelas en i sammanhanget mer geografiskt oberoende statlig myndighet, exempelvis Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Alternativt att en av landets Länsstyrelser tilldelas det samlade tillsynsansvaret.

Angränsande lagförslag och pågående utredningar

Göteborgs Stad konstaterar att det för närvarande pågår flertalet statliga utrednings- och lagförslagsinitiativ som på olika sätt syftar till att stärka den nationella förmågan vad avser krig och kris. Utifrån det försämrade säkerhetspolitiska läget i kombination med pågående klimatförändringar bedöms det vara en positiv och nödvändig förflyttning. En påtaglig brist i föreliggande betänkande såväl som i angränsande utredningar och lagförslag är dock avsaknaden av en övergripande analys av hur den samlade kravbildens påverkar den administrativa belastningen för landets kommuner och regioner. Exempelvis så omnämns kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser i flera av förslagen, men i relation till de olika lagförslagen är det otydligt om samma analys kan användas i flera sammanhang eller om krav kommer att ställas på att snarlika analyser ska tas fram för att möta de olika krav som ställs. I syfte att minska den offentliga administrativa belastningen vill Göteborgs Stad peka på behovet av att staten tydligt koordinerar de krav som ställs på landets kommuner.

Privata aktörer

Av betänkandet framgår att kommunerna ska ersättas vad avser förmåga att upprätthålla måltidsverksamhet under två veckor för skolverksamheter och verksamheter för särskilda boendeformer, inkluderat privata aktörers verksamheter. Av utredningen framgår att ersättningen avser kostnader för att bygga upp och förvalta en livsmedelsberedskap. I sammanhanget vill Göteborgs Stad peka på att vid en operativ situation måste livsmedlens kunna distribueras till berörda, dels behöver livsmedlen omsättas med en viss frekvens för att inte bli otjänliga. Hur detta ska hanteras ansvarsmässigt såväl som kostnadsmässigt är inte belyst i utredningen. Vidare vill Göteborgs Stad också framhålla att staden idag, till skillnad från vård- och omsorgsboenden för äldre, inte har samma form av måltidsverksamhet kopplat till stadens LSS-boende. I relation till lagförslaget är det otydligt vad som förväntas av Göteborgs Stad i detta hänseende.

I utredningen föreslås att kommunen ska ta fram planer och vidta förberedande åtgärder för att även privata aktörer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa skolbarn, skolungdomar, äldre samt personer med funktionshinder att komma i skydd vid ett väpnat angrepp. Av utredningen framgår att kommunens planering kan ske i samverkan med privata aktörer. Göteborgs Stads bedömning är att samverkan med privata aktörer är nödvändig för att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig planering, men att det i utredningen inte är tydligt vilket ansvar och mandat kommunen har dels i den händelse en eller flera privata aktörer väljer att inte delta, dels om man inte når samsyn i hur planeringen ska utformas.

Göteborgs kommunstyrelse