



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-02-14

Diarienummer N163-0073/23

Handläggare

Marcus Backsten

Telefon: 031-365 30 23

E-post: Marcus.backsten@socialnordost.goteborg.se

Yttrande angående internremittering av remiss från Försvarsdepartementet - Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap, dnr SLK 0086/23

Förslag till beslut

1. Socialnämnd Nordost tillstyrker förslaget om "Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap" (SOU 2022:57).
2. Socialnämnden Nordost översänder förvaltningens tjänsteutlåtande samt synpunkter som sitt eget yttrande till stadsledningskontoret.

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 delar bedömningen att ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap är av största vikt att utreda.
- Förvaltningen har svårt att ta ställning till förslaget om att inrätta en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst.
- Förvaltningen delar utredningens bedömning att kommunerna som utgångspunkt ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen, samt på begäran av regeringen eller MSB kunna lämna upplysningar om utrymmen inom kommunen som kan vara aktuella som skyddade utrymmen.
- Förvaltningen delar utredningens bedömning att kommunerna ska ansvara för att förmedla övergripande information och grundläggande kunskap till invånare, fastighetsägare och andra inom kommunen om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen.
- Förvaltningen bedömer att det krävs utökade resurser för att fullfölja de uppgifter kommunerna åläggs i utredningens förslag. Det är av stor vikt att de resurserna fördelas där ansvaret inom respektive kommun hamnar.
- Förvaltningen delar utredningens bedömning att det bör finnas en planering för utrymning och inkvartering för hela landet. Förvaltningen ställer sig frågande till hur ansvaret ska fördelas inom Göteborgs Stads fackförvaltningar, det behöver klargöras vilken/vilka förvaltningar som ansvarar för verkställigheten av ett beslut om utrymning samt efterföljande inkvartering.

- Förvaltningen vill betona att det utifrån utredningen är svårt att uttala sig om hur förslagen kommer att påverka socialnämnden Nordost.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen kan inte göra en mer precis bedömning ur ekonomisk dimension än de ekonomiska konsekvenser som utredningen presenterar då förvaltningen inte har något ytterligare underlag än det 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. På förhand är det svårt att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna för förvaltningen då det beror på vilka uppdrag förvaltningen tilldelas.

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. Man kan tänka sig att Göteborg, som är landets till befolkningensmängden näst största stad, är en av de kommunerna. Dessutom 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 och enligt utredningen råder det ingen tvekan om att det behövs utökade resurser för att kommunerna ska kunna hantera dem på avsett sätt. Eftersom Sveriges kommuner skiljer sig markant åt i storlek – från nästan en miljon invånare till ett par tusen invånare, skiljer sig även behovet av förstärkningar. För att de största kommunerna ska kunna fullgöra sina uppgifter gällande planering för utrymning och inkvartering behöver, enligt utredningens bedömning, i snitt fyra årsarbetskrafter per år arbeta med uppgifterna under en tioårsperiod, motsvarande en årlig kostnad 5,6 miljoner kronor. Utöver utökat 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 framtida planering för höjd beredskap då det är troligt att målkonflikter kommer att uppstå och när de uppstår bör noga avvägningar göras.

Risken för att Sverige skulle drabbas av en naturkatastrof framstår i nuläget som större än risken att utsättas för ett väpnat angrepp. Det kan därmed finnas skäl att överväga om det bör föras in krav på att ta fram planering även för sådan utrymning. Utredningens bedömning är att den planering som tas fram beträffande utrymning och inkvartering vid höjd beredskap kommer kunna användas även för utrymning och uppehåll vid fredstida kriser och olyckor.

Bedömning ur social dimension

Vid ett väpnat angrepp är det högst troligt att civilbefolkningen kommer att drabbas i hög grad. En sådan bedömning påverkas av det pågående kriget i Ukraina där ryska militära angrepp i stor omfattning riktas direkt mot den ukrainska civilbefolkningen. Mot denna bakgrund är det realistiskt att utgå ifrån att det finns en påtaglig risk att även civilbefolkningen i Sverige kommer att drabbas hårdare av ett eventuellt väpnat angrepp än tidigare gjorda bedömningar. Av den anledningen är utredningens förslag kring skyddsrum och skyddade utrymmen samt utrymning och inkvartering centrala för att skydda civilbefolkningen.

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 självant för eller vid ett väpnat angrepp. Därför bör planeringen för utrymning fokuseras på de mest sårbara grupperna som inte har möjlighet att utrymma på egen hand. Det gäller exempelvis personer med funktionshinder, äldre eller barn som av olika anledningar står utan anhöriga. Dessutom ska planeringen beakta dessa gruppers särskilda behov då de behöver mer hjälp än enbart transportmedel 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) 2023-03-21.

Bilagor

1. Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)

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. Socialnämnden Nordost har fått ärendet för yttrande under remisstiden 13 januari till 30 mars 2023.

Beskrivning av ärendet

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. 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.

Utredningens förslag och bedömningar

Utredningen bedömer att de fysiska konsekvenserna för civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige generellt sett kan bli desamma eller likartade som de som befarades under kalla kriget och den hotbild som då gällde. Utredningens bedömning påverkas i hög grad av det som hittills har kännetecknat det pågående kriget i Ukraina där de militära angreppen från Ryssland i stor omfattning har riktats direkt mot den ukrainska civilbefolkningen.

Den humanitära situationen för civilbefolkningen i de städer som utsatts för omfattande beskjutning har beskrivits som katastrofal. Det är därför av stor betydelse att det finns ett väl sammanhållet system till skydd för civilbefolkningen då det är troligt att även civilbefolkningen i Sverige skulle drabbas hårdare av ett väpnat angrepp än vad man tidigare bedömt.

Ett moderniserat skyddsrumsbestånd

Utredningens kartläggning har visat att det till följd av tidigare satsningar finns en god tillgång till skyddsrum i Sverige men att många av dem är i behov av underhåll och förbättringar. För att upptäcka fel, brister, åtgärda dessa samt bedöma behovet av

ytterligare skydd behöver det göras en grundlig genomgång av de befintliga skyddsrummen.

Utredningen lämnar förslag till en ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen. Lagen bygger i många delar på den tidigare regleringen om skyddsrum men har kompletterats med nya bestämmelser som reglerar ansvaret för olika frågor, bestämmelser om skyddade utrymmen samt vissa nya tillämpningsbestämmelser. Utredningen föreslår vidare en ny förordning om skyddsrum och skyddade utrymmen som ska komplettera den nya lagen. Utredningen föreslår att myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) centrala roll på skyddsrumsområdet ska tydliggöras och förstärkas och att länsstyrelserna ska tilldelas ansvaret för kontrollen av skyddsrummen. Länsstyrelsen ska också besluta om ersättning till den som är skyldig att utföra underhålls- eller förbättringsåtgärder i enlighet med de föreskrifter om rätten till ersättning som MSB meddelar.

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av att en viss kontinuerlig nyproduktion av skyddsrum återupptas och att det bör bygga 2500–5000 nya skyddsrumspplatser per år, vilket motsvarar 25–50 nya skyddsrum. 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. Vidare presenterar utredningen en kartläggning av så kallade specialskyddsrum med plats för sammanlagt drygt 96 000 personer, vilket 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 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.

Utrymning och inkvartering

Utredningen gör bedömningen att ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot konsekvenserna av ett väpnat angrepp ska omfatta utrymning. För att det ska vara möjligt krävs det att det finns en planering hos berörda offentliga aktörer för utrymning och efterföljande inkvartering. Med utrymning i denna kontext avses större bostadsorter, städer eller stadsdelar i större städer. Utredningen bedömer att det bör finnas en planering för utrymning och inkvartering för hela landet, någon sådan planering finns inte i

dagsläget. Vikten av att planering för utrymning tas fram är av särskilt stor betydelse avseende strategiskt viktiga områden och områden som bedöms vara sannolika mål vid ett väpnat angrepp.

Länsstyrelsen ska enligt förslaget ta fram en inriktning för planering gällande utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap gällande länet som därefter kan användas som grund för planeringen av utrymning eller inkvartering för kommunen. Kommunen ska informera sina invånare om det allmänna innehållet i planeringen. Kommuner och regioner ska få ersättning för kostnader gällande förberedande uppgifter för utrymning och inkvartering under höjd beredskap. Ersättningen ska bestämmas och betalas ut av MSB medan Länsstyrelsen följer upp huruvida kommunerna 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 utrymmts från andra kommuner.

En statlig beredskapsorganisation

De kommunala organisationerna för räddningstjänst har avgörande betydelse för civilbefolkningens skydd i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. I händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige kommer dessa organisationer ha ett mycket omfattande behov av personella förstärkningar.

Utredningen föreslår att det ska inrättas en statlig beredskapsorganisation 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). Den statliga beredskapsorganisationen föreslås bemannas av civilpliktiga. MSB föreslås ansvara för beredskapsorganisationen och dess civilförsvarspersonal. För att kommunerna på ett ändamålsenligt sätt ska kunna bistås av civilförsvarspersonalen föreslås de medverka i den planering som MSB genomför.

Utredningen föreslår att också personal för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum samt andra större specialskyddsrum ska omfattas av civilplikten. Berörda kommuner föreslås vara bemanningsansvariga för den civilpliktiga personal som behövs för iordningställande och drift av dessa, uppskattningsvis ca 450 försvarspliktiga under den närmaste femårsperioden.

Förslagen gällande kommuners ansvar

Utredningens förslag innebär att nya uppgifter åläggs 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 även en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms emellertid inte vara oproportionerlig på så vis som avses i 14 kap. 3 § regeringsformen.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen förhåller sig övervägande positiv till utredningen och delar bedömningen att ett starkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap är av största vikt att utreda. Förvaltningen ser positivt på att utveckla de sakområden som utredningen fokuserat på då

de är centrala för civilbefolkningens skydd mot direkta konsekvenser av ett väpnat angrepp (skyddsrum, utrymning och inkvartering samt stödorganisation).

Vidare ser förvaltningen över lag positivt på de förslag som utredningen presenterar avseende ett moderniserat skyddsrumsbestand. Förvaltningen delar utredningens bedömning att kommunerna som utgångspunkt ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen samt på begäran av regeringen eller MSB 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 ansvarsområde samt enklast ska kunna inhämta sådan information.

Förvaltningen anser att ansvaret för att bereda plats i skyddsrum samt iordningställande av dem bör tilldelas fastighetsägaren och inte nyttjanderättshavaren. Ges nyttjanderättshavaren ansvaret riskeras ansvarsfördelningen att bli otydlig då en fastighet med tillhörande skyddsrum kan ha flera nyttjanderättshavare. Det är dessutom mer sannolikt att fastighetsägare har den kompetens och de resurser som krävs för att verkställa denna typ av uppdrag.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att kommunerna uttryckligen ska ansvara för att förmedla övergripande information och grundläggande kunskap till invånare, fastighetsägare och andra inom kommunen om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen. Förvaltningen anser att innehållet för kommunikationen bör komma från MSB för att informationen ska vara enhetlig för hela landet, med de lokala avvikelser och tillägg som krävs. Förvaltningen har svårt att ta ställning till om kommuner ska vara bemanningsansvariga för den civilpliktiga personal som föreslås ansvara för specialskyddsrummen. Frågan kräver vidare utredning hur en sådan lösning kan och bör se ut.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att det bör finnas en planering för utrymning och inkvartering för hela landet. För de nya uppgifter som åläggs kommunerna gällande utrymning och inkvartering hänvisas det i utredningen till socialtjänstlagen med utgångspunkten att enligt lag bär kommunen det yttersta ansvaret för de människor som bor eller vistas i kommunen. Därav föreslås kommuner vara ansvariga för att verkställa beslut om utrymning samt ansvara för inkvartering av människor som utrymmts från andra kommuner. Utifrån denna argumentation samt dess utgångspunkt i lagen delar förvaltningen utredningens bedömning att detta ansvar bör åläggas kommunerna. Dock ser förvaltningen en problematik kopplat till att den utrymda kommunen ska bistå den mottagande kommunen med resurser i form av personal då den utrymda kommunen fortsatt måste bedriva sin samhällsviktiga verksamhet och således kan ha svårt att avvara personal. Förvaltningen ställer sig frågande till hur ansvaret för utrymning och inkvartering kommer fördelas i en större kommun som Göteborgs Stad med fackförvaltningar. Utifrån utredningens förslag är det inte orimligt att anta att ett sådant ansvar kan komma att läggas på stadens socialförvaltningar. Av den anledningen vill förvaltningen betona att socialförvaltningarna varken har resurserna eller kompetensen att såväl planera för som verkställa ett ansvar av denna dimension. Förvaltningen vill även tydliggöra att det finns fler förvaltningar inom stadens organisation som faller inom ramen för socialtjänst, som skulle kunna bistå med exempelvis resurser i form av personal.

Förvaltningen önskar även att Göteborgs Stad tar i beaktning att det finns aktörer i staden, som trots att de inte omfattas av socialtjänstlagen, är mer lämpade för ett uppdrag av denna karaktär. Exempelvis förvaltningar och bolag med stor vana att arrangera evenemang där de hanterar ett stort flöde av människor under en kort tid. Men att även vid ett tidigt skede i planeringen utöka samverkan med organisationer som har god vana att anordna idrottsevenemang, cuper med mera. Dessa aktörers ordinarie verksamhet förväntas heller inte bedrivas vid ett scenario av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Förvaltningen önskar få komma med synpunkter innan ansvaret för utrymning och inkvartering fördelas i staden, men ser det som en självklarhet att bidra med resurser och kompetens som kan avvaras från ordinarie samhällsviktiga uppdrag.

Förvaltningen har svårt att ta ställning till förslaget om att inrätta 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). Förvaltningen delar bedömningen att de kommunala organisationerna för räddningstjänst har en avgörande betydelse för civilbefolkningens skydd i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. Samt att räddningstjänster bör ges det stöd som krävs för att skapa förmågan att fullgöra sina uppgifter under höjd beredskap. Hur detta stöd bör utformas anser förvaltningen får besvaras av organisationer med större insikt i verksamheten.

Avslutningsvis vill förvaltningen framföra att det utifrån utredningen är svårt att uttala sig om hur förslagen kommer att påverka socialnämnden Nordost. Förvaltningen vill särskilt betona vikten av att kommuner får den statliga ersättning som är proportionerlig för de uppdrag som föreslås åläggas dem samt vikten av att denna ersättning i sin tur fördelas proportionerligt mellan de förvaltningar och bolag som får i uppgift att genomföra de utökade uppdragen.

Socialförvaltning Nordost

Fredrik Johansson
Förvaltningsdirektör

Lena Carlsson
TF Avdelningschef