

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-05-07

Diarienummer 0555/21

Handläggare

Lena Risfelt och Nina Bergman

Telefon: 031-368 03 61, 031-368 01 84

E-post: lena.risfelt@fstadshuset.goteborg.se

nina.bergman@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Justitiedepartementet - Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remiss från Justitiedepartementet, betänkande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25), i enlighet med bilaga 3 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Justitiedepartementet har den 11 mars 2021 översänt betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) för yttrande till Göteborgs Stad. Justitiedepartementet önskar svar senast den 11 juni.

Betänkandet (SOU 2021:25) föreslår en ny struktur för civilt försvar som innebär tio beredskapssektorer för samhällsviktiga frågor och fyra särskilda beredskapsområden. Utredningen beskriver även ansvarsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå. Landet delas geografiskt in i sex civilområden. Västra Götalands län och Hallands län ingår i Västra civilområdet och leds av civilområdeschef vid Länsstyrelsen. I betänkandet förtydligas även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB): ansvar att bland annat stödja andra aktörer vid behov.

En ny lag om kommuners och regioners beredskap föreslås. En stor del av de nu gällande bestämmelserna överförs till den nya lagen men inordnas i en ny struktur. Lagen syftar att nå en ökad enhetlighet i arbetet med krisberedskap och civilt försvar i kommuner och regioner. Kommuner och regioner ska bland annat beakta totalförsvarets krav. Kommunstyrelsen, respektive regionstyrelsen, ska i första hand fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Begreppet fredstida krissituationer ersätter det som tidigare benämndes som extraordinär händelse.

Stadsledningskontoret anser att det på en övergripande nivå är ett väl genomarbetat förslag avseende de delar där den nationella nivån med myndigheternas ansvar på olika nivåer beskrivs. Stadsledningskontoret vill däremot lyfta att förslaget innebär en höjd ambitionsnivå som staten ålägger kommunerna i arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Kontoret anser att det finns behov av ytterligare utredning och förtydliganden vad det gäller det kommunala ansvaret innan en ny lag kan införas.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I betänkandet framgår en ambitionshöjning där kommunerna tilldelas fler uppgifter vilket inte är tydligt finansierat. Det kommer att krävas personella resurser för ledning och samordning vid exempelvis fredstida krissituationer eller för att nå upp till totalförsvarets krav. Vidare bedöms det behövas ytterligare utredning gällande hur kommunerna ska ersättas för nya uppgifter som kräver finansiering. För att kommunerna ska klara av att lösa sina uppgifter under höjd beredskap krävs investeringar inom en rad områden, exempelvis åtgärder kopplade till ledningsplatser, IT-säkerhet, reservkraft, trygghetspunkter, nödvatten, nöddrivmedel, ökad lagerhållning, kriskommunikation och skyddsrum. Dessa förutsättningar bedöms vara absolut nödvändiga för att återuppbygga det civila försvaret i Sveriges kommuner.

Bedömning ur ekologisk dimension

Betänkandet ser vissa naturtillgångar som en viktig del av beredskapsfrågan. Göteborgs Stad behöver som en del av sin beredskap säkra tillgången till viktiga resurser så som exempelvis energi, tillgång till mark för livsmedelsproduktion för inhemsk försörjning och dricksvatten.

Vid en krissituation finns en risk att ekologiska överväganden, som många gånger behöver en långsiktig strategi, får stå tillbaka till förmån för mer akuta frågor som kräver omedelbar lösning.

Bedömning ur social dimension

Enligt bland annat MSB ska barnperspektiv och genderperspektivet alltid vara en integrerad del i beredskapsplanering. En analys ur ett socioekonomiskt perspektiv kan identifiera risker för olika befolkningsgrupper som staden har ansvar för.

I betänkandet tilldelas kommunerna ett ansvar för att tillse att befolkningen hålls informerad. Det är av största vikt att informationen når hela befolkningen, något som blivit särskilt tydligt under det senaste årets pandemi. Särskild vikt bör läggas vid att exempelvis överbrygga språkbarriärer och andra hinder som gör att information inte når fram till den de berör.

Under krissituationer är samverkan med civilsamhället i många fall avgörande för att nå utsatta grupper. Staden behöver en arbetsform där sådan samverkan finns etablerad innan en krissituation uppstår. På motsvarande sätt är även samverkan med näringsliv och andra aktörer viktiga förutsättningar för att klara en samhällsutmaning.

Bilagor

1. Sammanfattning Betänkande SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft
2. Räddningstjänsten Storgöteborg handlingar 2021-04-29
3. Förslag till yttrande

Ärendet

Justitiedepartementet har den 11 mars 2021 översänt betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) för yttrande till Göteborgs Stad. Justitiedepartementet önskar svar senast den 11 juni.

Beskrivning av ärendet

Stadsledningskontoret har underremitterat ärendet till och fått svar från Räddningstjänsten Storgöteborg.

Betänkandet pekar ut ansvar, ledning och samordning mellan central, regional och lokal nivå för civilt försvar. Betänkandets förslag innebär tydligare struktur för att öka motståndskraften i hela samhället.

Utgångspunkten för utredningen har bland annat varit:

- Försvarsberedningens rapport Motståndskraft (Ds 2017:66) och breddad hotbild
- Bibehålla ansvarsprincipen
- Bibehålla svenska förvaltningsmodellen (inte föreslå grundlagsändringar)
- Civilt försvar ska bygga på krisberedskapen och dessa ska vara ömsesidigt förstärkande
- Utredningen lämnar på en övergripande nivå förslag inom följande fyra områden:
- Statliga myndigheters beredskapsansvar, beredskapssektorer och särskilda beredskapsområden
- Geografiska områden för civil ledning och samordning, sex civilområden i landet
- MSB:s roll inom civilt försvar och krisberedskap
- Lag om kommuners och regioners beredskap. En ny lag som föreslås ersätta *lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*

Statliga myndigheters beredskapsansvar

Betänkandet föreslår att statliga myndigheter ska få ett utökat och tydligare ansvar för att styra och leda arbetet inför och under höjd beredskap. Utredningen beskriver en så kallad ansvarstrappa.

- Första trappsteget omfattar samtliga statliga myndigheter. Alla statliga myndigheter ska identifiera samhällsviktig verksamhet och ansvara för att upprätthålla kontinuitet i den verksamheten.
- Andra trappsteget omfattar statliga myndigheter med ansvar för verksamheter som är viktiga att upprätthålla vid kris, under höjd beredskap och ytterst i krig. Dessa myndigheter föreslås byta namn från bevakningsansvariga myndigheter till beredskapsmyndigheter. Beredskapsmyndigheterna i sin tur föreslås ingå i kluster med andra myndigheter utifrån definierade samhällssektorer. Tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden föreslås.
- Tredje trappsteget omfattar de sektorsansvariga myndigheterna. Det är de myndigheter som har ett utökat ansvar för respektive sektor. De sektorsansvariga myndigheterna ska ha en inriktande och ledande roll och hålla ihop planeringen inom beredskapssektorn för såväl fredstida kriser som för höjd beredskap. Ansvaret omfattar även att lämna förslag på åtgärder och investeringar för att öka förmågan att upprätthålla samhällsviktig verksamhet. De sektorsansvariga myndigheterna ska enligt förslaget även ansvara för att samverka med andra aktörer som bedriver

samhällsviktig verksamhet, exempelvis kommuner och det privata näringslivet. Under höjd beredskap förslås de få föreskriftsrätt i förhållande till andra myndigheter inom sektorn vad gäller prioriteringar och omfördelning av resurser.

Tio beredskapssektorer föreslås (ansvarig myndighet inom parantes):

- Ekonomisk säkerhet (Försäkringskassan)
- Elektroniska kommunikationer och post (Post- och telestyrelsen)
- Energiförsörjning (Energimyndigheten)
- Finansiella tjänster (Finansinspektionen)
- Försörjning av grunddata (Skatteverket)
- Hälsa, vård och omsorg (Socialstyrelsen)
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (Livsmedelsverket)
- Ordning och säkerhet (Polismyndigheten)
- Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap)
- Transporter (Trafikverket)

Fyra beredskapsområden:

Dessa områden bildar inte sektorer på samma sätt som ovan. I tre fall finns endast en myndighet och i ett fall deltar myndigheter utanför det civila försvaret.

- Cybersäkerhet (samarbete mellan Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten och FRA)
- Psykologiskt försvar (ny planerad myndighet för psykologiskt försvar)
- Skola och förskola (Skolverket)
- Migration (Migrationsverket)

Geografiska områden för civil ledning och samordning

Utredningen föreslår att dagens 21 länsstyrelser bildar sex civilområden för civil ledning och samordning.

- Norra civilområdet (Jämtlands län, Norrbottens län, Västerbottens län, Västernorrlands län)
- Mellersta civilområdet (Dalarnas län, Gävleborgs län, Uppsala län, Södermanlands län, Västmanlands län, Örebro län, Värmlands län)
- Östra civilområdet (Stockholms län, Gotlands län)
- Sydöstra civilområdet (Östergötlands län, Jönköpings län, Kalmar län)
- Västra civilområdet (Västra Götalands län, Hallands län)
- Södra civilområdet (Skåne län, Kronobergs län, Blekinge län).

Dessa regioner knyter an till regionernas samverkansregioner (tidigare sjukvårdsregioner) och enligt utredningen förslag bör även Försvarsmakten omorganiseras, från dagens fyra militärregioner till (samma) sex regioner.

Varje civilområde ska ledas av en civilområdeschef, som blir en av de ingående länsstyrelserna. För Västra civilområdet skulle Länsstyrelsen i Västra Götaland län bli civilområdeschef och därmed utgöra en högre regional ledningsnivå med bland annat föreskrivs rätt i förhållande till Hallands län.

Civilområdeschefen blir högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet och ska bland annat:

- Under höjd beredskap samordna de civila aktörerna och koordinera i förhållande till Försvarsmakten
- Vid behov besluta om omprioriteringar av sjukvårdsresurser mellan regioner
- Verka för samordning av länsstyrelserna vid fredstida krissituationer
- Vid behov överta ansvaret för räddningstjänsten

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/MSB:s roll inom civilt försvar och krisberedskap

Enligt utredningen ska MSB fortsatt ha ansvar på en övergripande nivå och för att utveckla och förvalta beredskapssystemet. MSB ska även ha förmåga att tillhandahålla stöd till den sektorsövergripande samverkan. MSB ska fortsatt ha en funktion för nationell beredskap med uppgift att larma och dygnet runt kunna ta fram en samlad lägesbild.

Men samtidigt ändras MSB:s roll något när de sektorsansvariga myndigheterna får ett större ansvar. Utredningen betonar att ansvaret för den operativa hanteringen av kriser ska ligga på de myndigheter som krisen berör. Den sektorsansvariga myndigheten ansvarar för att den operativa krishanteringen samordnas inom sektorn.

MSB föreslås ha följande uppdrag:

- Sektorsansvar för Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen
- Ingå i sektor Cybersäkerhet och Elektroniska kommunikationer
- Övergripande ansvar för den nationella planeringen för civilt försvar
- Ansvara för att sammanställa resursbehov inom civilt försvar och krisberedskap
- Stödja andra aktörer vid nationella kriser
- Stödja regeringen och myndigheterna vid höjd beredskap (regeringen styr)
- Bilda ett centralt beredskapsråd, som ska ledas av MSB:s generaldirektör och ÖB gemensamt. De sektorsansvariga myndigheterna samt civilområdescheferna ska ingå. Rådet ska vara ett forum för information, dialog, samordning
- Utökad föreskrivningsrätt, gällande:
 - rapportering vid fredstida kriser och under höjd beredskap
 - verkställighet av vissa krigsförberedande uppgifter hos beredskapsmyndigheterna

Lag om kommuners och regioners beredskap

Utredningen föreslår en ny lag, lag om kommuner och regioners beredskap. Den ska enligt förslaget ersätta lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Syftet är att öka enhetligheten i arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Utredningen föreslår att lagen ska börja gälla från och med 1 januari 2023.

En stor del av innehållet i LEH förs enligt förslaget över till nya lagen, men med ett antal justeringar och förtydliganden. En ny formulering är att kommuner och regioner ska kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap. I LEH uttrycks det att kommuner och regioner genom att ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred också uppnår en grundläggande förmåga till civilt försvar. Utredningen menar att

formuleringen att uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar inte återspeglar att planeringen för höjd beredskap har återupptagits.

En annan förändring omfattar arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa ska enligt förslaget inte bara omfatta sårbarheter, hot och risker i fredstid utan också under krig. Analyserna ska omfatta perspektivet höjd beredskap, vilket enligt utredningen är en förutsättning för att kunna vidta de förberedelser som behövs för att lösa uppgifter under höjd beredskap. De förberedelser som görs för fredstida krissituationer behöver närmare hänga ihop med de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Utredningen föreslår även att det i risk- och sårbarhetsanalysen ska bli krav på att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten.

Några andra större förändringar:

Begreppet ”fredstida krissituationer” ersätter extraordinär händelse. Utredningen anser att innebörden av begreppet extraordinär händelse är oklar och innebär begränsningar. Fredstida krissituationer speglar bättre alla de typer av kriser som kan dabba exempelvis en kommun och ska tolkas brett.

Förtydliganden kring rapporteringen till länsstyrelsen när det gäller förberedelser för fredstida krissituationer, inför höjd beredskap, vid inträffade krissituationer och under höjd beredskap. Rapporteringen ska bestå i att lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Förtydliganden kring geografiskt områdesansvar. Kommuner ska inom sitt geografiska område verka för att berörda aktörer samverkar och uppnår samordning såväl i förberedelsearbetet avseende fredstida krissituationer samt inför höjd beredskap som vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Informationen till allmänheten ska också samordnas. Utredningen föreslår att kommunerna inte ska göra någon risk- och sårbarhetsanalys av det geografiska området kommunen utan att analysen bör begränsas till den egna verksamheten.

Kommunstyrelsen ska i första hand vara krisledningsnämnd. Genom att kommunstyrelsen fullgör uppgiften som krisledningsnämnd bedömer utredningen att förutsättningarna förbättras, så att berörda ledamöter får en samlad kunskap om och förmåga att agera såväl vid fredstida krissituationer som under höjd beredskap

Totalförsvarets krav ska beaktas. Utredningen skriver att det exempelvis innebär att lokalt omsätta den av riksdagen beslutade försvarspolitiska inriktningen. Länsstyrelsen och civilområdeschefen bör i samråd med Försvarsmakten kunna ge adekvata planeringsförutsättningar till kommuner.

Remissyttrande - Räddningstjänsten Storsgöteborg

RSG har inga övergripande synpunkter på utredningens förslag, annat än att utredningen bidrar till ökad styrning, främst på det statliga området. Det sker utifrån betänkandets förändringar som berör den kommunala räddningstjänsten. Exempelvis överförs Länsstyrelsen uppgift för tillsyn av verksamheten som också genom sin föreskriftsrätt kan ge föreskrifter avseende handlingsprogram, olycksutredningar med mera. till MSB

Räddningstjänstförbundet efterlyser ett förtydligande kring hur staten definierar skydd av civilbefolkningen.

Räddningstjänstförbundet (RSG) har en positiv syn på förslaget till beredskapssektorer i stort. RSG anser dock att Socialstyrelsen bör ingå i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen då det enligt 8 kap 2§ Lagen mot skydd mot olyckor (LSO 2003:778) finns reglering om transporter av skadade.

Hur kommunerna kommer att involveras i någon beredskapssektor, i förhoppning om ett större statligt genomslag för ökad styrning, framgår inte helt tydligt i utredningen. RSG anser dock att denna strukturomvandling tjänar sitt syfte och medför ökad tydlighet, främst på regional nivå, då RSG redan idag i sitt förbundsområde omfattar kommuner i de utpekade länen. RSG är inte övertygade om att föreslagna förändringar i ny lag för verksamheten framåt. Vidare innebär den en ambitionsökning framförallt för medlemskommunerna, som bör genomarbetas ytterligare.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret anser att det på en övergripande nivå är ett väl genomarbetat förslag avseende de delar där den nationella och regionala statliga nivån med myndigheternas ansvar beskrivs. Stadsledningskontoret vill däremot lyfta att förslaget innebär en höjd ambitionsnivå som staten ålägger kommunerna i arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Kontoret anser att det finns behov av ytterligare utredning och förtydliganden vad det gäller det kommunala ansvaret.

Betänkandet har en påverkan på Räddningstjänsten, bland annat har betänkandet med delar om Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Stadsledningskontoret konstaterar att Räddningstjänsten inte är en av de funktioner som Justitiedepartementet ombuds att yttra sig över betänkandet. Detta är en brist och därav har stadsledningskontoret inhämtat remissyttrande från Räddningstjänsten Storgöteborg som biläggs förslag till yttrande.

Utredningens ansats är att skapa ökad enhetlighet i arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Betänkandets förslag bidrar till att skapa en tydlighet för involverade samhällsaktörer i inom olika beredskapssektorer. Det är positivt att den nya strukturen som utredningen presenterar bidrar till att öka enhetligheten mellan krisberedskap och civilt försvar samt att perspektivet höjd beredskap tydligt inkluderas.

Betänkandet presenterar en tydlig struktur där de olika civila samhällsaktörernas ansvar på central och regional statlig nivå beskrivs i förhållande till det civila försvaret. Statliga myndigheter organiseras utifrån sitt verksamhetsansvar i tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden. Vidare presenteras en ny föreslagen geografisk indelning med sex civilområden som leds av länsstyrelsen.

Stadsledningskontoret anser dock att betänkandet inte är tydligt nog vad det gäller vilka uppgifter som förväntas utföras av den kommunala nivån. I betänkandet föreslås en ny lag om kommuners och regioners beredskap. En stor del av de nu gällande bestämmelserna överförs i en ny struktur till den nya lagen. Lagstiftarens ambition är att skapa en ökad enhetlighet i arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Förslaget innebär exempelvis en förändring för kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Göteborg Stad tillhör Västra civilområdet, i vilket Västra

Götaland och Halland ingår, och som kommer att ledas av Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Kommuner och regioner ska enligt lagförslaget beakta totalförsvarets krav. Utredningen förtydligar bärande termer då begreppet fredstida krissituationer ersätter begreppet extraordinär händelse. Stadsledningskontoret ser positivt på betänkandets ansats och intention att förtydliga ansvar och skapa enhetlighet. Stadsledningskontoret ser dock att ytterligare utredning krävs gällande vissa delar.

Betänkandet har en ambition att förtydliga viktiga termer, exempelvis begreppet fredstida krissituationer. Betänkandets förslag innehåller bland annat flera olika händelsebegrepp. Det skapas en viss otydlighet då begreppet inte används konsekvent genom hela förslaget. Denna otydlighet riskerar att försvåra kommunernas arbete.

Betänkandet identifierar att kontinuitetshantering är av största vikt för att samhället ska fungera i kris med bibehållen verksamhet. Stadsledningskontoret ser en brist i att kontinuitetshantering inte föreslås skrivas in i lag, föreskrift eller förordning. Vidare förs otydliga skrivningar i paragrafen rörande förhållanden kring kristidsverksamhet över från lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och regioner till det nya lagförslaget utan förtydligande.

Krisledningsnämnd kvarstår med liknande utformning som idag vid allvarliga fredstida kriser. Under höjd beredskap är det kommunstyrelsen som leder. Det hade varit önskvärt att utredningen tagit en ansats att skapa en organisation som underlättar övergången från fredstid till höjd beredskap, för att främja en ökad enhetlighet mellan krisberedskap och civilt försvar

Stadsledningskontoret uppfattar att utredningen inte lyckats tydliggöra eller föreslå ökad ledningsförmåga för kommuner på motsvarande sätt som för statliga myndigheter samt regioner. Det kommunala perspektivet har fått stå tillbaka för det statliga perspektivet. Stadsledningskontoret anser att det inte är tillräckligt tydliggjort vad det ur ett kommunalt perspektiv innebär att en del av det kommunala kärnuppdraget styrs i form av särskilda beredskapsområden medan andra kommunala ansvar styrs via de tio beredskapssektorerna.

Stadsledningskontoret kan se att betänkandets förslag medför ökade uppgifter och ansvar till kommunerna vilket kan innebära ofinansierade ambitionshöjningar inom olika områden. Betänkandet svarar inte på vad det innebär för kommunerna att i sina verksamheter beakta totalförsvarets krav samt uppgifter i fredstida kriser i enlighet med de förslag som betänkandet lyfter. Det framkommer inte heller av förslaget på vilket sätt samordnare av civilområden kan ställa krav på kommunerna. Kravet på utbildningar och övningar för höjd beredskap utgör ett ytterligare exempel på ambitionshöjning ur ett kommunalt perspektiv. Vidare finns krav på beredskapsförberedelser som kommunerna ska genomföra i samverkan med statliga myndigheter och regioner, här har en lagrådsremiss kring ändringar i säkerhetskyddslagen tidigare aviserats.

Kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser har idag en koppling till geografiskt områdesansvar. Den nya utformningen omfattar endast kommunernas verksamhet i den egna organisationen, vidare ska analysen beakta samt omfatta beredskap för krig. Betänkandets förslag skapar en tydlig gräns för vad som ska ingå i kommunernas risk- och sårbarhetsanalys. I betänkandet föreslås att kommunernas analys ska identifiera samhällsviktig verksamhet enbart i den egna organisationen. Detta inkluderar således inte

verksamhet som upphandlats under valfrihetssystem vilket motiveras med att kommunerna har begränsad möjlighet att få tillgång till information hos fristående huvudmän. Samtidigt kan stadsledningskontoret konstatera att de upphandlade verksamheterna är ett kommunalt ansvar. Detta kan innebära en minskad möjlighet för beredskap om inte motsvarande krav för risk- och konsekvensanalys även ställs på privata aktörer. Kommunerna tilldelas vidare ett ansvar för en samordnad information till allmänheten vid höjd beredskap utifrån geografiskt områdesansvar.

Mot ovanstående bakgrund ser stadsledningskontoret att betänkandets lagförslag för kommunerna innebär ökade krav och ambitionshöjningar inom flera områden. Utifrån det som framgår ovan anser stadsledningskontoret att lagen inte kan tillstyrkas. Det krävs ytterligare fördjupad utredning där det kommunala perspektivet belyses och förtydligas innan en ny lag om kommunernas och regionernas beredskap beslutas.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning, Betänkande SOU 2021:25

Fram till kalla krigets slut bedrevs i Sverige ett omfattande arbete inom ramen för det civila försvaret. Som en konsekvens av det förbättrade säkerhetspolitiska läget i slutet av 1980-talet började det civila försvaret under 1990-talet att avvecklas liksom stora delar av planeringen för höjd beredskap och då ytterst krig. Resurser som tidigare lagts på det nationella försvaret omdirigerades till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och till att stärka förmågan att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

I dag präglas det globala säkerhetsläget åter av instabilitet och oförutsägbarhet och det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats. Planeringen för totalförsvaret har därför sedan det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015 återupptagits och i Riksdagens beslut om inriktningen för totalförsvaret åren 2021–2025 betonas vikten av att arbetet med att stärka det civila försvaret vidareutvecklas.

En viktig del av att stärka det civila försvaret är att skapa tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att åstadkomma samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det civila och det militära försvaret. Detta betonades av Försvarsberedningen i rapporten Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66). I regeringens direktiv till utredningen gavs så uppdraget att lämna förslag på en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Denna struktur ska också stärka samhällets krisberedskap.

Enligt direktiven ska utredningen utgå från Försvarsberedningens rapport Motståndskraft där en rad brister i dagens struktur lyfts fram: De nuvarande samverkansområdena är alltför breda och omfattar så diversifierade verksamheter att det är svårt att hitta en gemensam bas för arbetet. Ingen myndighet har ett utpekat ansvar för att hålla samman planeringen, utan ansvaret delas av myndigheterna. Till det kan läggas svårigheten att åstadkomma en effektiv samordning på den regionala nivån då statliga myndigheter med en regional organisation har olika geografiska indelningar. Försvarsberedningen pekar särskilt på det faktum att Försvarsmakten har fyra militärregioner medan länsstyrelserna, som är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom respektive län, är 21 till antalet.

Utredningens utgångspunkter

Förutom Försvarsberedningen har ytterligare en utgångspunkt i utredningsarbetet varit att det civila försvaret så långt möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. Ett trovärdigt totalförsvaret som är integrerat med den fredstida krisberedskapen är en viktig faktor som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.

I utredningens direktiv betonas vidare att utredningen inte får lämna förslag som innebär ändring av grundlagen. Utgångspunkten har således varit den svenska förvaltningsmodellen, med kommunalt självstyre och fristående myndigheter. Regeringen understryker också i direktiven vikten av att den så kallade ansvarsprincipen fortsatt ska gälla inom civilt försvar. Ansvarsprincipen innebär att strukturer och ansvarsförhållanden

som gäller i fred så långt möjligt ska upprätthållas vid kris och under höjd beredskap och då ytterst krig. Det som är väl inarbetat i vardagen har de bästa förutsättningarna att också fungera under ansträngda förhållanden.

Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp, inklusive krigshandlingar på svenskt territorium. Enligt utredningens mening behövs därutöver en ökad förmåga och planering för att kunna hantera den breddade hotbilden från främmande makt. Säkerhetspolisen har konstaterat att hoten mot Sverige är mer omfattande än på flera år. Andra stater agerar i en gråzon mellan fred och väpnad konflikt och denna typ av säkerhetshotande verksamhet måste kunna hanteras av samhällets fredstids beredskap. En utgångspunkt för att skapa en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar har därmed även varit att beakta de krav som kan föranledas av en breddad hotbild.

Utredningens förslag i korthet

Utredningen föreslår att samverkansområdena avvecklas och ersätts av tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden. I dessa ingår myndigheter med ansvar för verksamheter och funktioner som är särskilt viktiga att upprätthålla under kris, höjd beredskap och ytterst i krig. En myndighet i varje beredskapssektor föreslås få ett mandat att inrikta och samordna arbetet inom sektorn, en sektorsansvarig myndighet.

Vidare föreslås att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Dessa ska ledas av en civilområdesansvarig länsstyrelse benämnd civilområdeschef. Civilområdena ska följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna). För att skapa ökade förutsättningar för regional samordning mellan det civila och det militära försvaret föreslås också att Försvarsmakten anpassar sin regionala organisation så att militärregionerna sammanfaller med civilområdena och att två nya militärområden och regionstaber därmed inrättas.

Vidare föreslår utredningen nya uppgifter för Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) samt förtydliganden av MSB:s roll och fördelningen av ansvar och uppgifter inom civilt försvar och krisberedskap.

En ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, föreslås ersätta den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

En ny struktur för statliga myndigheter

Utredningens definition av begreppet samhällsviktig verksamhet är att med detta avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Med stöd av definitionen har utredningen identifierat vilka statliga myndigheter som ansvarar för samhällsviktig verksamhet och därefter klustrat myndigheter med ansvar inom samma samhällssektor. Utredningen föreslår att tio sådana beredskapssektorer inrättas med var sin sektorsansvarig myndighet:

- **Ekonomisk säkerhet** (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter) med Försäkringskassan som sektorsansvarig myndighet.

- **Elektroniska kommunikationer och post** (Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Trafikverket, Svenska kraftnät) med Post- och telestyrelsen som sektorsansvarig myndighet.
- **Energiförsörjning** (Statens energimyndighet, Svenska kraftnät, Energimarknadsinspektionen) med *Energimyndigheten* som sektorsansvarig myndighet.
- **Finansiella tjänster** (Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och där Riksbanken ingår som adjungerad) med *Finansinspektionen* som sektorsansvarig myndighet.
- **Försörjning av grunddata** (Skatteverket, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning, Bolagsverket, Försäkringskassan) med *Skatteverket* som sektorsansvarig myndighet.
- **Hälsa, vård och omsorg** (Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, E-hälsomyndigheten) med *Socialstyrelsen* som sektorsansvarig myndighet.
- **Livsmedelsförsörjning och dricksvatten** (Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket) med *Livsmedelsverket* som sektorsansvarig myndighet.
- **Ordning och säkerhet** (Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Kriminalvården) med *Polismyndigheten* som sektorsansvarig myndighet.
- **Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen** (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, SMHI, strålsäkerhetsmyndigheten, Länsstyrelsen) med *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* som sektorsansvarig myndighet.
- **Transporter** (Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket) med *Trafikverket* som sektorsansvarig myndighet.

Med en indelning av statliga myndigheter i sektorer skapas en organisatorisk plattform för såväl planering som operativ hantering av fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Arbetet i respektive beredskapssektor ska skapa förutsättningar för att kunna upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten under svåra påfrestningar och därigenom stärka samhällets säkerhet. Det gemensamma arbetet i sektorerna ska bidra till ökad försvarseffekt i händelse av ett väpnat angrepp och en god förmåga att hantera fredstida kriser.

Myndigheterna inom beredskapssektorerna ska arbeta tillsammans. Samtidigt betonar utredningen vikten av samverkan mellan sektorerna. Sektorerna är ömsesidigt beroende av varandra. I princip samtliga viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av el, vatten och elektroniska kommunikationer. På samma sätt är de flesta beroende av transporter och fungerande betalningssystem. Grundläggande är att såväl livsmedelsförsörjningen som ordning och säkerhet fungerar. Sektorerna ska således inte ses som isolerade enheter utan som delar av ett samlat system där samverkan är nödvändig för att kunna bidra till den samlade förmågan.

Vidare understryks vikten av sektorernas samverkan med andra aktörer. Sektorerna utgörs av statliga myndigheter. Samtidigt bedrivs mycket av den konkreta verksamheten av

såväl kommuner och regioner som statliga bolag och privata företag. Sektorerna måste därför utveckla en strukturerad samverkan, knyta till sig andra aktörer med verksamhet inom sektorn och verka för samordning inom hela samhällssektorn.

Utöver de tio föreslagna sektorerna med sektorsansvariga myndigheter har utredningen identifierat fyra särskilda beredskapsområden som ska ses som en del av beredskapssystemet. Verksamheterna är av en sådan karaktär att de inte kan utgöra beredskapssektorer med en sektorsansvarig myndighet. Några av dessa områden omfattar enbart en myndighet och i några av verksamheterna ingår myndigheter utanför det civila försvaret, såsom Försvarmakten och Försvarets radioanstalt (FRA). Samtidigt fyller dessa verksamheter en viktig funktion i beredskapssystemet som helhet:

- Cybersäkerhet (ett samarbete mellan Säkerhetspolisen, MSB, Försvarmakten och FRA)
- Psykologiskt försvar (ny planerad myndighet för psykologiskt försvar)
- Skola och förskola (Skolverket)
- Migration (Migrationsverket).

En ansvarstrappa

En ny förordning, beredskapsförordningen, ersätter förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Därmed finns bestämmelserna om statliga myndigheters ansvar och uppgifter för krisberedskap, inför och under höjd beredskap samlade i en förordning, med komplettering i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap när det gäller länsstyrelserna. Förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap renodlas och bör, enligt utredningens förslag, enbart innehålla bestämmelser om hur höjd beredskap tillkännages och åtgärder under höjd beredskap samt bestämmelser om säkra kryptografiska funktioner.

Den nya beredskapsförordningen ska på samma sätt som den nu gällande krisberedskapsförordningen gälla för samtliga statliga myndigheter under regeringen med undantag för Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarmakten. Det ansvar som statliga myndigheter har, från förberedelse för kris till åtgärder vid höjd beredskap, kan beskrivas som en trappa.

På första trappsteget finns bestämmelser som gäller samtliga statliga myndigheter – oavsett vilken verksamhet som bedrivs. Alla statliga myndigheter ska identifiera samhällsviktig verksamhet och ansvara för att upprätthålla kontinuitet i den verksamheten. Varje myndighet ska vidare analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota eller skada verksamheten. Detta ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys vartannat år som också ska redovisa vilka åtgärder som krävs för att minska sårbarheten. Vidare finns bestämmelser om rapportering av it-incidenter samt planering inför och vid höjd beredskap.

På andra trappsteget finns bestämmelser som gäller myndigheter med ansvar för verksamheter som är viktiga att upprätthålla vid kris, under höjd beredskap och ytterst i krig. Utredningen föreslår att dessa myndigheter, som i dag benämns bevakningsansvariga myndigheter, ska benämnas beredskapsmyndigheter. Samtliga myndigheter som i dag är bevakningsansvariga myndigheter föreslås bli

beredskapsmyndigheter. Därutöver föreslår utredningen att också Energimarknadsinspektionen, Statens servicecenter, Arbetsförmedlingen, Åklagarmyndigheten, Myndigheter för digital förvaltning (DIGG), Bolagsverket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, SMHI, Kriminalvården och Skolverket blir beredskapsmyndigheter.

Samtliga dessa föreslagna beredskapsmyndigheter ingår i den struktur med sektorer och särskilda beredskapsområden som föreslås. Dessa har, förutom det grundansvar som alla myndigheter har, ansvar att planera, öva och utbilda personal för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Beredskapsmyndigheterna ska också, utifrån risk- och sårbarhetsanalysen, göra en bedömning av vilka åtgärder och investeringar som krävs för att säkerställa den samhällsviktiga verksamheten. Vidare ska beredskapsmyndigheterna bidra till att övriga myndigheter, kommuner, regioner, näringsidkare och organisationer med verksamhet inom verksamhetsområdet har god förmåga att hantera såväl krissituationer som ett läge med höjd beredskap.

På tredje trappsteget återfinns de sektorsansvariga myndigheternas ansvar och uppgifter. Dessa myndigheter ska vara ”motorn” inom beredskapssektorn; hålla ihop planeringen för höjd beredskap likväl som för fredstida kriser som kan drabba sektorn. I detta ingår också att sammanställa och lämna förslag på åtgärder och investeringar som behövs för att öka förmågan att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn. Den sektorsansvariga myndigheten ska vidare se till att det byggs upp en kapacitet inom sektorn för att operativt kunna hantera såväl krissituationer som höjd beredskap. Myndigheten ansvarar vidare för att samverkan sker mellan sektorn och t.ex. Försvarmakten, MSB, andra sektorsansvariga myndigheter, civilområdescheferna och näringslivet. Den sektorsansvariga myndigheten får således en inriktande och ledande roll inom beredskapssektorn och föreslås under höjd beredskap få föreskriftsrätt i förhållande till andra myndigheter inom sektorn vad gäller prioriteringar och omfördelning av resurser.

Sex civilområden

Under planering och förberedelse inför höjd beredskap och ytterst i krig har Försvarmaktens militärregioner ett stort behov av att samordna det militära försvaret med civila aktörer regionalt. Behovet av att koordinera det militära och civila försvaret blir än större vid ett väpnat angrepp mot Sverige eller delar av Sverige. En omständighet som försvårar en effektiv samordning både inom det civila försvaret och mellan det civila och militära försvaret på regional nivå är att flertalet statliga myndigheter antingen saknar en regional organisation eller, om en sådan finns, att indelningen inte följer vare sig militärregionernas eller länens indelning. Länsstyrelserna är numera de enda statliga myndigheter som har länet som indelningsgrund.

Som inledningsvis nämnts är ytterligare en försvårade omständighet att länsstyrelserna är 21 till antalet medan antalet militärregioner uppgår till fyra. Det innebär att varje militärregion behöver samverka och samordna sin verksamhet med flera länsstyrelser parallellt, vilket är ineffektivt vid planering och förberedelser och kan utgöra ett betydande hinder vid koordinering under en väpnad konflikt. Även om enbart delar av Sverige blir angripet kommer med stor sannolikhet fler än ett av de 21 länen att beröras. Också när det gäller försörjningsfrågor, t.ex. avseende livsmedel, transporter samt bränsle och drivmedel, är många län för små geografiskt för att effektivt kunna planera för hur försörjningen ska upprätthållas under höjd beredskap. Flöden och noder har ofta en

nationell, eller åtminstone länsöverskridande, funktion. En oljedepå, ett livsmedelslager, en flygplats eller hamn försörjer och tillhandahåller i de flesta fall tjänster för större regionala områden än län.

□ Norra civilområdet (Jämtlands län, Norrbottens län, Västerbottens län, Västernorrlands län) • Mellersta civilområdet (Dalarnas län, Gävleborgs län, Uppsala län, Södermanlands län, Västmanlands län, Örebro län, Värmlands län) • Östra civilområdet (Stockholms län, Gotlands län) • Sydöstra civilområdet (Östergötlands län, Jönköpings län, Kalmar län) • Västra civilområdet (Västra Götalands län, Hallands län) • Södra civilområdet (Skåne län, Kronobergs län, Blekinge län).

Utredningen föreslår att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Civilområdena föreslås följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna) med undantag för Halland. I samverkansregionerna är Halland delat. Utredningen bedömer att länen bör hållas samman. Följande civilområden föreslås därmed inrättas:

Med en indelning som knyter an till regionernas indelning för den högspecialiserade vården skapas förutsättningar för en samverkan i sjukvårdsfrågor på en högre regional nivå. Avgörande för en effektiv planering och koordinering vid höjd beredskap är att civilområdena sammanfaller med militärregionernas indelning. Det betyder att Försvarsmaktens regionala indelning kommer att behöva förändras och att två nya militärregioner och regionstaber måste inrättas.

En högre regional ledning – civilområdeschef

I varje civilområde ska en av länsstyrelserna vara civilområdesansvarig och därmed civilområdeschef. Landshövdingen i de aktuella länen leder arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli som ska ledas av en kanslichef.

Civilområdeschefen – som ska ha geografiskt områdesansvar för sitt civilområde när det gäller civilt försvar – ska ansvara för att planeringen inför höjd beredskap är samordnad inom det civila försvaret samt mellan det militära försvaret och civila aktörer inom civilområdet. Den verksamhet som drivs under fredstid ska syfta till att totalförsvaret får en enhetlig inriktning under höjd beredskap och då ytterst krig. Det innebär att olika verksamheter behöver prioriteras så att de på ett effektivt sätt bidrar till att försvara landet vid krig eller krigsfara.

Civilområdeschefen ska, utifrån sin samverkan med sin militära motsvarighet, ge länsstyrelserna inom civilområdet planeringsförutsättningar för arbetet på länsnivå. Tillsammans med Socialstyrelsen ska civilområdeschefen ta fram planeringsförutsättningar för regionerna inom civilområdet och förbereda civila aspekter av värdlandsstöd.

Under höjd beredskap ska civilområdeschefen, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, samordna de civila aktörerna och koordinera dessa i förhållande till Försvarsmakten. Vidare kan civilområdeschefen t.ex. fatta beslut om bistånd mellan regioner och (efter hörande av Socialstyrelsen) omfördelning av sjukvårdsresurser mellan regioner inom civilområdet. Civilområdeschefen ska således under höjd beredskap ha ett mandat att inrikta och samordna. Som stöd för detta föreslås civilområdeschefen få föreskriftsrätt i förhållanden till länsstyrelserna inom civilområdet.

Civilområdeschefen föreslås vidare verka för samordning av länsstyrelserna vid fredstida krissituationer. Det innebär att civilområdeschefen kan utgöra en gemensam funktion, ett samordningskansli, för stöd till länsstyrelsernas hantering av en kris som omfattar fler än ett län. Det kan också finnas skäl att hålla samman relationerna till MSB i gemensamma utvecklingsfrågor. Utredningen föreslår också att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga ska kunna överta ansvaret för räddningstjänsten, dvs. att möjligheten för staten att vid vissa räddningsinsatser ta över kommunal räddningstjänst koncentreras till dessa länsstyrelser.

De länsstyrelser som föreslås bli civilområdesansvariga och därmed civilområdeschefer är länsstyrelsen i Norrbotten (Norra civilområdet), länsstyrelsen i Örebro län (Mellersta civilområdet), länsstyrelsen i Stockholm (Östra civilområdet), länsstyrelsen i Östergötlands län (Sydöstra civilområdet), länsstyrelsen i Västra Götalands län (Västra civilområdet) och länsstyrelsen i Skåne län (Södra civilområdet).

– *Övergripande ansvar för planeringen för civilt försvar.* Utredningen tydliggör MSB:s roll att tillsammans med Försvarsmakten utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. I detta ingår att hålla ihop planeringen och precis som i dag samla ihop den sektorsvisa och områdesvisa

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är en myndighet med ett brett uppdrag med ansvar för en lång rad frågor som rör skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Utredningen föreslår vissa nya uppgifter liksom förtydliganden av MSB:s roll i beredskapssystemet. Vissa förändringar sker som ett resultat av förslagen på en ny struktur.

Precis som i dag kommer MSB att ha uppgifter på i stort sett alla nivåer i det föreslagna beredskapssystemet. MSB ingår i det särskilda beredskapsområdet Cybersäkerhet och i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer. I sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen har MSB rollen som sektorsansvarig myndighet, vilket innebär att myndigheten ansvarar för inriktning och samordning av planering av verksamheten inom sektorn, liksom operativ hantering av krissituationer som berör sektorn. Som sektorsansvarig myndighet kommer MSB under höjd beredskap att få föreskriftsrätt vad gäller prioriteringar och omfördelning av resurser i förhållande till andra myndigheter inom sektorn.

Parallellt med detta har MSB i dag, och kommer enligt utredningens förslag även i fortsättningen att ha, ett ansvar på en övergripande nivå. MSB:s funktion för nationell beredskap med uppgift att dygnet runt kunna ta fram en samlad lägesbild och larma andra är central för att samhället skyndsamt ska kunna hantera kriser och mobilisera resurser. Likaså ska MSB fortsätta att utveckla och förvalta beredskapssystemet och ha förmåga att tillhandahålla stöd till den sektorsövergripande samverkan. MSB:s roll kommer delvis att förändras när de sektorsansvariga myndigheterna får ett större ansvar inom respektive sektor och civilområdescheferna får ett samordnande uppdrag gentemot länsstyrelserna inom civilområdena. MSB:s roll blir att hålla samman helheten och se till att inte viktiga frågor faller mellan stolarna.

Utöver detta föreslås MSB:s ha en övergripande roll inom följande områden:

planeringen utifrån ett nationellt perspektiv, liksom att bevaka att nya frågor som ingen beredskapssektor har ansvar för tas om hand. Vidare ska MSB såväl sektorsvis som geografiskt områdesvis följa upp och utvärdera att vidtagna åtgärder inom området fått önskad effekt.

– *Ansvara för att sammanställa resursbehov inom civilt försvar och krisberedskap.* MSB ska enligt utredningens förslag, som ett underlag till regeringen i budgetprocessen, göra en helhetsbedömning av de resursbehov som finns inom civilt försvar och krisberedskap. Eftersom civilt försvar normalt är en liten verksamhet i förhållande till de övriga myndigheternas kärnverksamhet finns en risk att behov av olika satsningar inom civilt försvar inte värderas samlat. Om MSB tillsammans med myndigheterna inom sektorerna och civilområdescheferna tar fram ett samlat underlag kan regeringen bedöma helheten och få en uppfattning om hur olika behov ska vägas mot varandra. Denna process bör vara sammankopplad med den sammanhängande planeringen för totalförsvaret. Mot bakgrund av myndighetens olika roller i beredskapssystemet måste MSB utveckla en transparent och objektiv process för detta.

– *Stödja andra aktörer vid nationella kriser.* Utredningen tydliggör att ansvaret för den operativa hanteringen av kriser ska ligga på de myndigheter som krisen berör. Den sektorsansvariga myndigheten ansvarar för att den operativa krishanteringen samordnas inom sektorn. Det innebär att vid en pandemi så ansvarar myndigheter inom sektorn Hälsa, vård och omsorg för krishanteringen, vid en energikris är det myndigheterna inom sektorn Energiförsörjning och vid en finanskris är det sektorn Finansiella tjänster som är ansvariga. MSB:s roll är att stödja myndigheterna och detta stöd ska utgå från aktörernas behov, vilket förtydligas i MSB:s instruktion.

– *Stödja regeringen och myndigheterna vid höjd beredskap.* Vid höjd beredskap ska MSB ha förmåga att stödja regeringen och Regeringskansliet med samordningsuppgifter på central nivå. Utredningen har övervägt om MSB ska ges en mer samordnande roll under höjd beredskap med mandat att bestämma över andra myndigheters verksamhet. Det finns, som utredningen bedömer det, inte skäl för att MSB eller någon annan myndighet ska ha

denna uppgift så länge som regeringen kan fullgöra sina uppgifter och hantera händelseutvecklingen. I ett allvarligt läge kan det dock finnas ett behov av att delegera beslutsfattande och samordning till MSB. Vilket mandat MSB då skulle få i förhållande till andra myndigheter avgörs av regeringen. Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att MSB:s samordningsuppgifter under höjd beredskap i vissa delar förändras så att regeringen och Regeringskansliets behov av stöd i samordningen blir styrande för vilken roll som MSB ska ha.

– *Utökad föreskriftsrätt.* MSB får precis som i dag meddela föreskrifter som behövs för verkställigheten av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Därtill ska MSB, enligt utredningen, få meddela föreskrifter för rapportering för beredskapsmyndigheter samt kommuner och regioner för att skapa tydlighet och enhetlighet. Vidare föreslås att MSB ska få meddela föreskrifter för verkställighet av vissa krigsförberedande uppgifter som gäller beredskapsmyndigheter.

Ett centralt beredskapsråd håller ihop systemet

Utredningen föreslår att regeringen ska ge MSB i uppdrag att bilda och administrera ett centralt beredskapsråd. I beredskapsrådet bör företrädare för de sektorsansvariga

myndigheterna och civilområdescheferna ingå. Rådet ska ledas av MSB:s generaldirektör och Överbefälhavaren gemensamt. Även andra företrädare för myndigheter och organisationer med betydelse för totalförsvaret ska kunna adjungeras och vid behov delta i rådet.

Bakgrunden till förslaget är att utredningen bedömer att den struktur för ansvar, ledning och samordning som utredningen föreslår medför ett behov av ett samarbetsforum. I beredskapsrådet ska samarbete ske mellan de aktörer som föreslås få en inriktande och samordnande roll; de sektorsansvariga myndigheterna, civilområdescheferna, MSB och Försvarsmakten. Det centrala beredskapsrådet ska vara ett forum för information, dialog och samordning av gemensamma frågor. Med ett sådant forum skapas möjlighet att kontinuerligt stämma av pågående planering, beredskapsläget inom olika sektorer och civilområden. I rådet kan även eventuella målkonflikter som uppmärksammas i planeringsarbetet tas upp för att se om samförstånd kan uppnås. Om inte, bör sådana frågor lyftas till regeringen för avdömning.

I rådet kan såväl samordning som utveckling av förmågor inom olika sektorer åstadkommas och blir på så sätt centralt för att hålla samman det föreslagna beredskapssystemet.

En ny lag för kommuners och regioners beredskap

Kommuner och regioner ansvarar för en stor del av den samhällsservice som finns där vi bor och för viktiga samhällsfunktioner. I kommunernas och regionernas grundläggande verksamhetsansvar ingår att hantera störningar och mindre kriser som inträffar. Det särskilda ansvar som rör beredskapen för mer allvarliga kriser har sin bakgrund i tidigare bestämmelser om kommuners och regioners uppgifter inom totalförsvaret.

Utredningen föreslår att en ny lag, lagen om kommuner och regioners beredskap, ska ersätta lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. En stor del av de nu gällande bestämmelserna överförs till den nya lagen men inordnas i en ny struktur. Syftet med den nya strukturen är att öka enhetligheten i arbetet med den fredstida krisberedskapen och det återupptagna arbetet med civilt försvar. Dessutom ersätter fredstida krissituationer begreppet extraordinär händelse, eftersom det finns brister i det nuvarande begreppet.

Flera av de nuvarande uppgifterna för kommuner och regioner förtydligas och utökas. Exempelvis gäller det arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, rapportering samt kommunernas geografiska områdesansvar.

I kommuner och regioner ska det i dag finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Utredningens förslag är att kommunstyrelsen, respektive regionstyrelsen, i första hand ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Därmed ökar enhetligheten mellan ledningen under fredstida krissituationer och ledningen under höjd beredskap då kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen leder verksamheten.

Den återupptagna planeringen för höjd beredskap innebär att kommuner och regioner åter ska vidta de förberedelser som behövs

för verksamheten under höjd beredskap. Utredningens förslag innebär att kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav och att förberedelser ska genomföras i samverkan

med berörda statliga myndigheter, andra kommuner och regioner. Därmed skapas enhetlighet i förhållande till de bestämmelser som gäller för statliga myndigheter.

Om rapportering i en ny struktur

För att en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar ska bli effektiv krävs en tydlighet i hur rapportering och informationsdelning mellan statliga myndigheter, kommuner och regioner ska fungera. Det handlar om rapportering av hur beredskapsförmågan ser ut (beredskapsläget), rapportering vid fredstida krissituationer samt rapportering under höjd beredskap och då ytterst krig. Hur information delas, rapporteras och aggregeras i lägesbilder för att kunna uppnå samordning och underlag för beslut är centralt både inom krisberedskap och för civilt försvar.

Med utgångspunkt i den nya struktur som utredningen föreslår handlar det om i första hand två förändringar i förhållande till nuvarande rapportering. Med införandet av en civilområdeschef kommer viss rapportering från länsstyrelsen att gå via civilområdeschefen och rapportering från regionerna ska i första hand gå till civilområdeschefen och Socialstyrelsen. För det andra innebär införandet av sektorsansvariga myndigheter att viss rapportering även ska eller kan ske till dessa från de myndigheter som ingår i beredskapssektorerna.

Utredningen föreslår också att MSB ska få meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av rapportering vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Det finns skäl att hålla samman systemet för rapportering från lokal via regional till central nivå på samma sätt som för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Erfarenheter från inträffade krissituationer, inklusive hanteringen av coronapandemin, och från övningar som rör totalförsvaret ska beaktas när sådana föreskrifter tas fram.



RÄDDNINGSTJÄNSTEN STORGÖTEBORG

Staben för Styrning och utveckling
Peter Backenfall
Avdelningschef
peter.backenfall@rsgbg.se
031-3352704

TJÄNSTEUTLÅTANDE

Utfärdat	2021-04-14
Presidiet	2021-04-16
Förbundsstyrelse	2021-04-29
Förbundsfullmäktige	Välj datum här
Diarienummer	0172/21
	Göteborgs stads dnr 0555/21

Yttrande över remiss SOU 2021:25 - Struktur för ökad motståndskraft

1. Förslag till beslut

Yttrande över remiss om Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) i enlighet med bilaga 1 till räddningstjänstförbundets tjänsteutlåtande, översänds till kommunstyrelsen i Göteborgs Stad.

2. Sammanfattning

Staten har i de tidigare utredningarna Motståndskraft och Värnkraft börjat återtagandet av en robust krisberedskap och planering inför höjd beredskap. Föreliggande utredning fortsätter det arbetet. Utredningen berör främst styrning och organisering av staliga myndigheter samt lagförslag avseende krisberedskap och civilt försvar.

3. Ärendet

Räddningstjänstförbundet Storgöteborg (RSG) har av kommunstyrelsen i Göteborgs stad beretts möjlighet att svara på remissen för det statliga betänkandet SOU 2021:25 - Struktur för ökad motståndskraft, inom ramen för utredningen om civilt försvar.

Grundförutsättningar RSG

Räddningstjänstförbundet Storgöteborg är ett kommunalförbund, bestående av sex medlemskommuner och utgör genom en förbundsordning medlemskommunernas räddningstjänstorganisation.

RSG samverkar genom civilrättsligt avtal med räddningstjänsterna i Göteborgsregionen kring övergripande ledning för att bedriva kommunal räddningstjänst vid olyckor.

Det har aviserats intresse för deltagande avseende övergripande ledning/operativt ledningssystem från ytterligare räddningstjänster i såväl Västra Götalands län som från Hallands län.

Aktuellt betänkande

Utredaren presenterar ett förslag som i första handlar om statlig styrning, med utpekade ansvarsförhållanden och territoriell indelning. RSG har inga avgörande synpunkter på betänkandets förslag men redogör i yttrandet i bilaga 1 för detaljer i betänkandet. Nedan presenteras betänkandet i stora drag med några kommentarer.

Betänkandet innehåller ett flertal förslag på hur staten kan organiseras och leddas. Betänkandet omfattar även kommuner, regioner och näringsliv.

Utredningen definierar samhällsviktig verksamhet som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Utifrån detta har ett antal statliga myndigheter identifierats och delats in i tio beredskapssektorer, där Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) föreslås samordna, leda och inrikta myndigheterna Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, SMHI, Strålsäkerhetsmyndigheten samt länsstyrelserna inom beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd för civilbefolkningen. Den sektorsansvariga myndigheten får under höjd beredskap föreskriftsrätt i förhållande till till andra myndigheter inom sektorn vad avser prioriteringar och omfördelning av resurser.

Det inrättas vidare fyra beredskapsområden inom cybersäkerhet, skola och förskola, migration och psykologiskt försvar.

Av de statliga myndigheterna utpekas 58 (varav 11 nya) som beredskapsmyndigheter som är viktiga att upprätthålla vid kris och under höjd beredskap.

Det tillkommer en ny beredskapsförordning (ersätter tidigare förordning) som samlar statliga myndigheters ansvar och uppgifter för krisberedskap samt inför och under höjd beredskap i en och samma förordning.

Landet delas in i sex civilområden för civil ledning och samordning, som ett utökat ansvar för sex av länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Västra Götaland ska även svara för Hallands län och har att utse en civilområdeschef. Civilområdena föreslås följa de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna).

Försvarsmakten föreslås att utöka sin indelning med två ytterligare militärregioner till sex sådana, som ska spegla den civila områdesindelningen på nationell basis. Civilområdeschefen föreslås verka för samordning i fredstida krissituationer och under höjd beredskap utgöra högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet. De länsstyrelser som är civilområdesansvariga ska kunna ta över ansvaret för räddningstjänsten. För Västra Götaland gäller benämningen Västra civilområdet.

MSB föreslås ta ett övergripande ansvar för planeringen av civilt försvar, sammanställa resursbehov inom civilt försvar och krisberedskap till regeringen, stödja andra aktörer vid nationella kriser samt stödja regeringen och myndigheterna vid höjd beredskap, MSB ska även inrätta ett centralt beredskapsråd för samordning och ledning.

Det föreslås vidare tillkomma en ny lag om kommuners och regioners beredskap för ökad enhetlighet i arbetet med krisberedskap och civilt försvar, som bland annat reglerar risk- och sårbarhetsanalyser, rapportering samt geografiskt områdesansvar (föreslås ersätta Lagen om extraordinära händelser, LEH). I förslaget till den nya lagen slås det fast att kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav. Begreppet extraordinär händelse ersätts med begreppet fredstida krissituationer.

RSG:s synpunkter

Sammantaget har RSG inga avgörande synpunkter på utredningens förslag, annat än att utredningen bidrar till ökad styrning och tydligare struktur. I yttrandet som redovisas i bilaga 1 redovisas ett antal synpunkter av detaljkaraktär, för Göteborgs stad att redovisa i sitt remissyttrande.

Lars Klevenparr
Förbundsdirektör

Peter Backenfall
Avdelningschef

2021-04-14

Göteborgs stad
Kommunstyrelsen

Yttrande över remiss SOU 2021:25 - Struktur för ökad motståndskraft

RSG har inga övergripande synpunkter på utredningens förslag, annat än att utredningen bidrar till ökad styrning, främst på det staliga området. Nedan redovisas och utvecklas vissa synpunkter kopplade till remissen Struktur för ökad motståndskraft

Om indelningen i beredskapssektorer

Räddningstjänstförbundet (RSG) har en positiv syn på förslaget i stort. RSG anser dock att Socialstyrelsen bör ingå i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen då det enligt 8 kap 2§ LSO finns reglering om transporter av skadade. Även i fred behövs planering av stora olyckor som är relaterad till katastrofmedicinsk planering, vilket bör vara en grund för att på en sammanhållen hantering på statlig nivå. Det finns fler myndigheter (t ex Polisen) som ingår i flera beredskapssektorer. Vidare finns flera områden i fredstid som har bäring på behov av gemensam planering för höjd beredskap. Exempel på dessa är robusthet (t ex RAKEL), gråzonsproblematik och förmåga för hantering av situationer vid dödligt våld. Det kan även handla om terrorattentat eller stora olyckor eller andra omfattande och komplexa händelser.

Hur kommunerna kommer att involveras i någon beredskapssektor, i förhoppning om ett större statligt genomslag för ökad styrning, framgår inte helt tydligt i utredningen. RSG anser dock att denna strukturomvandling tjänar sitt syfte och medför ökad tydlighet, främst på regional nivå, då RSG redan idag i sitt förbundsområde omfattar kommuner i de utpekade länen och framgent med stor sannolikhet kommer att systemleda ännu fler räddningstjänster, i de bägge utpekade länen.

Att MSB får ett sektorsansvar för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen är önskvärt. RSG välkomnar en ökad styrning och struktur i frågan. RSG ingår idag i vissa övergripande samverkanssammanhang, bland annat kring CBRNE och NUSAR. I samverkan ingår ett flertal aktörer. Det är önskvärt att frågor som rör krisberedskap och höjd beredskap sätts i ett sammanhang, leds och

samordnas av sektorsansvarig myndighet för transparens och för en tydlig struktur.

Övergripande om hur kommunens organisation för räddningstjänst påverkas

För närvarande pågår flera förändringar inom samhällsskydd och beredskap som påverkar förutsättningarna att bedriva kommunal räddningstjänst. Staten har i betänkandet *En effektivare kommunal räddningstjänst* (SOU 2018:54) och genom propositionen 2019/20:176, ställt krav på att kommunerna ska ha en övergripande ledning för den operativa räddningstjänstverksamheten. Något specifikt krav på förbunds bildning finns inte, utan det är upp till kommunerna att välja samarbetspartners och samverkansform. På vilket sätt hänsyn ska tas till förutsättningarna för höjd beredskap är inte i alla stycken helt klara. Även förtydligandet att staten genom länsstyrelserna får ta över ansvaret för räddningstjänsterna har utvecklats avseende att ett övertagande då sker i de kommuner som har en gemensam övergripande ledning. För att ytterligare förtydliga betyder detta att ett sådant övertagande kan beröra betydligt större områden (även om tröskeln för ett övertagande har höjts).

Kravet vid höjd beredskap utgår från en koppling till kommunala, dvs. primärkommunala förutsättningar, samtidigt som det pågår en utökning i samverkan i större områden som staten via genom propositionen 2019/20:176 ställer krav på. Kraven på hur dessa ledningssystem ska fungera vid höjd beredskap framgår inte helt tydligt. Hur idén om ansvarsprinciper avseende ledning av kommunala räddningsinsatser (1 kap 2 § Lag om skydd mot olyckor) hanteras under hela hotskalan är inte helt tydligt. Att höjd beredskap är viktigt får inte ta överhanden då verksamheter utvecklas, utan det behövs en avvägning i förhållande till de framtida behoven beträffande en ändamålsenligt ordnad räddningstjänst.

Det finns både en form av regionalisering avseende organiseringsformer samtidigt som knytningen till kommunerna utgör en grund, särskilt avseende höjd beredskap. Det finns också ett krav på enhetlighet (föreskrifter), samtidigt som de förändringar som idag sker kan komma att ske i olika regi, primärkommunalt, civilrättsliga avtal i olika utsträckningar och förbunds bildning, vilket kan leda till en heterogenitet i dessa former, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för samverkan.

Det är inte helt tydligt hur dessa olika förväntningar harmonierar.

Om förändrad ansvarsfördelning

Det sker flera förändringar som berör den kommunala räddningstjänsten. Tillsyn av verksamheten förs över till MSB som också genom sin föreskriftsrätt kommer att ge föreskrifter avseende handlingsprogram, olycksutredningar m m. Denna uppgift förflyttas från länsstyrelsen.

Den föreslagna rollen som civilområdeschef föreslås verka för samordning av länsstyrelserna vid fredstida krissituationer, för stöd till länsstyrelsernas hantering av en kris som omfattar fler än ett län. Civilområdeschefen ska också verka för samordning när det gäller planering och förberedelser för fredstida kriser samt hantering av krissituationer i perspektivet länsöverskridande krissituationer (10.4).

Utgångspunkten är att länsstyrelsernas geografiska områdesansvar ska bestå men att vissa frågor med fördel kan hållas samman av civilområdeschefen inom civilområdet. Även om civilområdeschefen verkar för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer ligger ansvaret kvar på länsstyrelsen att lösa de författningssenliga uppgifterna.

Uppgiften regleras i förordningen med innebörden att vid krissituationer i fred som berör flera län inom civilområdet ska civilområdeschefen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen. Funktionen kan aktiveras antingen vid nationella kriser då behovet av samordning är stort, vid länsöverskridande kriser eller då en enskild länsstyrelse begär att den gemensamma funktionen ska aktiveras. Aktiveringen av funktionen ska utgå från den bedömning som länsstyrelserna gemensamt gör men även civilområdeschefen ska enskilt kunna aktivera funktionen vid behov.

Vidare föreslås i utredningen att övertagande av kommunal räddningstjänst förs över till civilområdeschefens ansvar. SKR tolkar att det är olika delar, jämför att Hallands län ansvarar för händelser kopplade till kärnkraftverket Ringhals. Hur detta är tänkt att organiseras är oklart avseende Hallands län. Det finns en inbyggd omständighet i förslaget avseende hur vissa olyckor och kriser ska hanteras. Civilområdeschefens knytning till fredstida kriser över länsgränser, samtidigt som länsstyrelsen har kvar sitt ansvar skapar förflyttningar av uppdrag som är svåröverskådliga. Vid en olycka i kärnteknisk anläggning har länsstyrelsen ansvaret för att bedriva statlig räddningstjänst (4 kap 6§ LSO) samtidigt som såväl berört län som angränsande län har att hantera följderna inom ramen för sitt geografiska ansvarområde. Det är svårt att se hur hanteringen utformas i relation till civilområdeschefen. Dessutom är det inom ramen för civilområdeschefens mandat som ett övertagande av kommunal räddningstjänst sker, vilket visserligen inte nödvändigtvis behöver vara aktuellt vid en kärnteknisk olycka.

Även om ett övertagande av den kommunala räddningstjänsten är sällsynt behöver civilområdet planera för detta och denna planläggning behöver ske med ingående länsstyrelser, berörda räddningstjänster och primärkommuner.

Utvecklad diskussion: Förslaget innebär att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga ska få uppgiften att kunna ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst, 4 kap. 33 § förordningen om skydd mot olyckor (FSO). Detta leder till att de då också bör vara dessa länsstyrelser som får ansvaret istället för länsstyrelserna generellt i 3 kap. 16 § i lagen om skydd mot olyckor och 4 kap. 34 § och 8 kap. 2 § i FSO. Det är inte logiskt att alla länsstyrelser ska ha kompetens

för de frågorna när länsstyrelserna med civilområdesansvar har ansvaret att kunna ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst. Vid en översyn av dessa paragrafer bör det också ändras så att berörd länsstyrelse (civilområde) ska besluta då räddningscheferna inte kommer överens. Nuvarande skrivning med räddningsledare blev en olycklig följd av att förslaget enligt betänkandet (SOU 2018:54) om räddningsledning avsågs. Skrivningen med räddningsledare harmonierar inte med övriga krav på övergripande ledning enligt LSO.

Civilområdeschefen under höjd beredskap ska ansvara för beslut om att personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst ska kunna tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen, vilket enligt utredaren inte står i konflikt med bestämmelserna om MSB:s mandat att prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser. Det finns dock en risk för oklar ansvarsfördelning och därmed osäkert utförande.

Räddningstjänst under höjd beredskap samt befolkningsskydd

Räddningstjänstförbundet efterlyser ett förtydligande kring hur staten definierar skydd av civilbefolkningen (se 7.5.9 sid 269 o 271) i förhållande till räddningstjänst. Detta utgör en grund för att finna rätt i förberedelser kring vad kommunens organisation för räddningstjänst ska förbereda med sina medlemskommuner och hur ledningsförmågan ska utvecklas, vilket behöver ske med andra räddningstjänster som ingår i övergripande ledning (3 kap 16§ LSO). Denna aspekt ligger utanför aktuell utredning, men RSG vill poängtera vikten av att utredningen beträffande dessa frågor med skyndsamhet kommer till stånd, då det bedöms finnas en förväntan (se utredningarna Motståndskraft och Värnkraft) på kommunal räddningstjänst att leda uppgifter som skyddar civilbefolkningen, något som aldrig varit en uppgift för räddningstjänsten. Räddningstjänstens uppgift har endast varit att stödja kommunen i nämnda avseende. RSG har dock inte de senaste dryga 30 åren övat enskilt eller tillsammans med kommunerna i detta sammanhang. Det finns således brister i planering, utbildning och genomförande inom organisationen.

I förbundsordningen för RSG regleras vilket ansvar RSG har i händelse av höjd beredskap (enligt Lag om skydd av olyckor, kapitel 8), där räddningstjänsten ska stödja kommunen i olika avseenden med befolkningsskydd. Ska räddningstjänsten göra mer än vad som regleras i förbundsordning och lag krävs utbildning, finansiering och ett utökat uppdrag i förbundsordning.

Ny lag för kommuners och regioners krisberedskap

RSG är inte övertygade om att föreslagna förändringar i ny lag för verksamheten framåt. Vidare innebär den en ambitionsökning framförallt för medlemskommunerna, som bör genomarbetas ytterligare.

Det är från RSG:s perspektiv, som ett kommunalförbund med sex medlemskommuner, värt att framhålla att räddningstjänsten med automatik inte är involverad eller är en del av kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser.

	Justitiedepartementet
Datum 2021-06-11	ju.remissvar@regeringskansliet.se
	ju.L4@regeringskansliet.se
Diarienummer 0555/21	Diarienummer Ju2021/00971

Yttrande över remiss betänkande Struktur för en ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Yttrande

Göteborgs Stad ser att det på en övergripande nivå är ett väl genomarbetat förslag i betänkandets delar där den nationella och statligt regionala nivån med myndigheternas ansvar beskrivs i betänkandet. Göteborgs Stad vill där emot framföra några synpunkter, framför allt gällande att en höjd ambitionsnivå, som utifrån förslagen i betänkandet kan anses åläggas kommunerna i arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Tillika att det krävs ytterligare utredning och förtydliganden vad det gäller det kommunala ansvaret.

Göteborgs Stad konstaterar att Räddningstjänsten inte är en av de funktioner som Justitiedepartementet ombett att yttra sig över betänkandet. Detta är en brist och därav har staden inhämtat remissyttrande från Räddningstjänsten Storgöteborg som läggs som bilaga till stadens yttrande.

Göteborgs Stads yttrande följer utredningens kapitalstruktur i de delar av betänkandet som staden yttrar sig över.

Kapitel 2. Utredningens uppdrag och arbete

Göteborgs Stads bedömning är att utredningens arbete i förhållande till direktivet är väl genomfört och grundligt i de delar som handlar om de statliga myndigheternas arbete och indelning samt MSB:s roll i arbetet.

När det gäller uppdraget att analysera och lämna förslag på hur kommunernas och regionernas ledningsförmåga inför och under höjd beredskap anser Göteborg Stad att förslagen bara delvis bidrar till tydlighet och enhetlighet. Göteborgs Stads bedömning är att förslagen för att utveckla förmågan att hantera fredstida kriser inte bidrar till någon konkret förmåga till utveckling. Inte heller tydliggörs kraven på kommunernas och regionernas förberedelser tillräckligt inför och under höjd beredskap. Vidare är inte kommunernas och regionernas behov av resurser tillräckligt utrett.

Göteborgs Stad kan heller inte utläsa vilka hänsyn som utredningen har tagit till Stockholm, Göteborg, Malmö, Gotland och övriga militärstrategiska viktiga områden.

Göteborgs Stad föreslår, med utgångspunkt i de stora krav och förväntningar som staten har på kommunerna vid fredstida kriser och vid höjd beredskap, att regeringen tillsätter en separat utredning som enbart fokuserar på kommuners och regioners arbete. En sådan utredning kan ligga till grund för en förändrad lagstiftning som verkligen uppnår syftet att ledningsförmågan ska bli enhetligare och tydligare, men också förtydligar de förberedande uppgifter som ska genomföras för att stärka förmågan att hantera fredstida kriser och höjd beredskap.

Göteborgs Stad kan inte utläsa om utredningen övervägt att införa civila beredskapsgrader i fredstid som motsvarar de beredskapshöjningar som Försvarmakten kan göra innan regeringen beslutar om höjd beredskap. Det förefaller mycket angeläget att fundera på detta och överväga för- och nackdelar, särskilt mot bakgrund av risken för eskalerande gråzonsproblematik i fredstid, det vill säga juridisk fred. Lagstiftningen kring höjd beredskap är ålderdomlig och tröskeln för regeringen att besluta om exempelvis skärpt beredskap är sannolikt hög. Kommunernas lagstöd för att göra nödvändiga beredskapsanpassningar redan under fredstid är små. I en sådan situation kan ett vakuum uppstå som kan utnyttjas av antagonister. Det kan även bli svårt för kommuner att lösa uppgiften att stödja Försvarmakten. En gradvis civil beredskapshöjning i tidiga skeden skulle eventuellt kunna medföra värdefulla tidsvinster. En ny separat utredning gällande kommunernas och regionernas arbete inför och under höjd beredskap bör inkludera denna fråga.

Kapitel 8: Övervägande och förslag: Statliga myndigheters ansvar och uppgifter inför och under höjd beredskap samt för fredstida krisberedskap

Göteborgs Stad tillstyrker utredningens förslag om att samverkansområden avvecklas, att begreppet beredskapssektor införs, att bevakningsansvar ersätts med beredskapsansvar och att en ny struktur med beredskapssektorer införs. Göteborgs Stad noterar dock att det saknas beskrivningar i utredningen kring hur kommuner ska involveras, vilket hade varit önskvärt.

Det är i stor utsträckning i kommuner och regioner som den konkreta förmågehöjande effekten ska, och kan, uppnås genom tydlig inriktning, prioritering och erforderligt stöd från de statliga myndigheterna. Därför är det särskilt angeläget att beredskapssektorerna och de sektorsansvariga myndigheterna utvecklar förhållnings- och arbetssätt som involverar kommuner och regioner i beredskapssektorernas arbete. Statliga myndigheters skyldighet att ge stöd behöver regleras i deras instruktioner eller på annat sätt formaliseras genom överenskommelser mellan de sektorsansvariga myndigheterna och SKR som företrädare för kommuner och regioner.

Kapitel 10: Övervägande och förslag: Civilområden och en högre regional ledning

I huvudsak tror Göteborgs Stad att det är rätt väg att gå att dela in landets länsstyrelser i kluster och därmed skapa större regioner. Det är särskilt viktigt under höjd beredskap. Samtidigt finns en risk att ännu en mellanstatlig nivå bildas i fred. För att nå enhetlighet mellan kris och krig kan det vara bra att civilområdeschefen också har ett uppdrag vid synnerligen allvarliga fredstida kriser (exempelvis eskalerande gråzonsattacker), men samtidigt finns en risk för otydlighet då många kommuner i landet kommer att behöva lyda under två olika länsstyrelser beroende på situation.

En annan aspekt som utredningen inte berör är att många större kommuner, inte minst i strategiskt viktiga områden, idag har och även fortsatt behöver ha en egen omfattande samverkan med en rad statliga myndigheter samt Försvarmakten, civil-militär samverkan på lokal nivå. Varken en länsstyrelse eller en civilområdeschef kan alltid vara mellanhand. Direktkontakt mellan kommuner och en lång rad av de föreslagna beredskapssektorerna behövs för att uppnå effektiv samverkan kring specifika frågor. Utredningen har genomgående ett starkt statlig fokus och Göteborgs Stad saknar beskrivningar av hur kommuner ska involveras. Exempelvis är det viktigt att kommuner delta i framtagande av regionala grundsyner.

Göteborgs Stad kan sammantaget konstatera att den struktur som utredningen föreslår inte på något klagörande sätt beskriver hur kommunernas ledningsförmåga blir tydligare och mer enhetlig. En ny separat utredning gällande ny lag som ska ersätta LEH bör även inkludera en fördjupad utredning kring kommunernas förmåga till ansvar, ledning och samordning i händelse av krig.

Vidare föreslås att civilområdeschefen ska öka uppföljningen av kommunernas arbete med civilt försvar. Det kan i och för sig vara bra, men Göteborgs Stad vill betona att det som behövs för att återuppbygga det civila försvaret är en stabil finansiering och en tydliggjord statlig ambitionsnivå, vilket idag saknas. Därefter kan uppföljningen gärna öka.

Kapitel 12: Övervägande och förslag: Det nationella ansvaret för civilt försvar och krisberedskap

Göteborgs Stad ser i huvudsak positivt på förslagen kring MSB:s roll. Det är positivt att MSB får i uppdrag att sammanställa resursbehov inom krisberedskap och civilt försvar. Göteborgs Stad vill i sammanhanget betona att det också är av största vikt att sådana sammanställningar faktiskt resulterar i ökade ekonomiska anslag.

I MSB:s budgetunderlag för 2022–2024 står att myndigheten bedömer att bidragen som regleras i kommunöverenskommelserna behöver öka med 100 miljoner kronor 2022 och 200 miljoner kronor 2023–2024 i förhållande till nivåerna i gällande överenskommelser. Det är bra att det finns en insikt om att den nuvarande statliga bidragsnivån är otillräcklig. I sammanhanget vill Göteborgs Stad påminna om att arbetet med att bygga upp det civila försvaret snabbt blir allt mer resurskrävande i takt med att arbetet fortskrider och detaljeringsgraden ökar. Ordinarie digitala arbetssätt kan bara tillämpas i begränsad omfattning, vilket kräver fysiska möten, ordonnans, ökad manuell hantering av dokument samt kompetens gällande signalskydd.

Göteborgs Stad vill vidare understryka att det inte bara behövs pengar till planeringsarbete (lönekostnader) för kris och krig, utan även att investeringar är absolut nödvändiga för att återuppbygga det civila försvaret i Sveriges kommuner. För att kommunerna ska klara av att lösa sina uppgifter under höjd beredskap krävs investeringar inom en rad områden, exempelvis åtgärder kopplade till ledningsplatser, IT-säkerhet, reservkraft, trygghetspunkter, nödvatten, nöddrivmedel, ökad lagerhållning, kriskommunikation och skyddsrum.

Kapitel 14: Övervägande och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner

14.3.1 En ny lag

Göteborgs Stad anser att förslaget till ny lag om kommuner och regioners beredskap är vag och otydlig samt lämnar för många begrepp att tolkas av olika aktörer med olika intressen, framför allt gäller detta mellan statliga och kommunala myndigheter.

Göteborgs Stad vet av erfarenhet att det innebär onödiga och långa diskussioner med andra aktörer och många gånger tvingas kommunen landa i tolkningar som inte är anpassade till den kommunala organisationen. Exempel på detta kan vara begreppet verksamhetsutövare i säkerhetsskyddslagstiftningen.

Göteborgs Stad finner även att det är otydligt vad som menas med begrepp såsom ”kommunen”, ”egen verksamhet” och ”egna organisationen”. Göteborgs Stad är en stor kommun vars organisation är indelad i ett flertal nämnder och bolag. Frågan blir vilken omfattning dessa begrepp har. Är det kommunen som helhet som avses eller kan omfattningen delas upp på nämnder och bolag och vilket ansvar kan fördelas på dessa? Frågan aktualiseras även för kommunalförbund som är samägda med andra kommuner. En sådan otydlighet är vanligt förekommande i lagstiftningen och drabbar framför allt de lite större kommunerna. Göteborgs Stad efterfrågar en tydlighet i omfattning och innebörd av dessa begrepp och därmed ett klagörande i ansvarsfrågan.

För ökad tydlighet så anser Göteborgs Stad att det vore bra med separata lagstiftningar för kommun och region. Det skulle kunna underlätta en mer distinkt begreppsdefinition. Lagstiftningen skulle även kunna anpassas till respektive verksamhet och därmed bli tydligare och lättare att förhålla sig till.

Delvis av den anledningen anser inte Göteborgs Stad att det är lämpligt att i nuläget, på den grunden att utredningen anser sig ha för lite tid, stifta en ny lag som möjligen kommer att bli tillfällig. Göteborgs Stad anser att frågan om en ny lag måste utredas nogsamt med beaktande och tyngdpunkt på den kommunala verksamheten. En ny lag som åter kan komma att ändras om ett par år blir svår att förhålla sig till för kommunerna och kräver eventuellt nya organisationer som återigen kan behöva ändras inom snar framtid vilket innebär kostnader, osäkerhet och merarbete.

Nedan följer ett antal specifika kommentarer från Göteborgs Stad gällande förslag till ny lag:

Lagförslaget innebär ambitionshöjningar på en rad punkter

Göteborgs Stad tycker att de utökade arbetsuppgifterna som sådana är rimliga och relevanta, men vill påtala att de inte kan läggas på kommunerna utan att det kombineras med konkreta förslag om en ökad finansiering. De ambitionshöjningar i lagförslaget som vi har identifierat, kopplade till arbetet med höjd beredskap, är:

- Formuleringen att kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap (kapitel 14.3.2)
- Risk- och sårbarhetsanalysen ska omfatta perspektivet höjd beredskap (kapitel 14.4.1)
- Kommuner ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav (kapitel 14.4.3)
- Beredskapsförberedelser ska genomföras i samverkan med statliga myndigheter, regioner och kommuner. (14.4.3)
- Utbildning och övning för att lösa uppgifter under höjd beredskap (kapitel 14.4.4)

- Utökad ansvar för kommunerna inom ramen för det geografiska områdesansvaret att samordna information till allmänheten även under höjd beredskap. (kapitel 14.6)

Den nya lagens syfte (kapitel 14.3.2)

Att lösa uppgifter under höjd beredskap är ett skarpare krav än att via god krishanteringsförmåga uppnå grundläggande förmåga till civilt försvar. Utredningen påpekar själv att uttrycket i den nuvarande formuleringen i LEH inte speglar att det civila försvaret åter ska byggas upp. Det måste rimligen betyda att formuleringen (i nuvarande LEH) inte räcker för att få full effekt, det vill säga att kommunerna behöver göra mer än idag. Denna ambitionshöjning måste finansieras.

Fredstida krissituationer ersätter extraordinära händelser (kapitel 14.3.3)

Göteborgs Stad är positiv till utredningens förslag att ersätta begreppet extraordinära händelser med fredstida krissituationer. Göteborgs Stad delar bedömningen att extraordinära händelser är begränsande, men kan konstatera att utredningen inte fullt ut lyckats i sin ambition att implementera begreppet fredstida krissituationer i den föreslagna lagtexten. På flera håll i lagtexten återfinns inte begreppet fredstida krissituationer utan istället används flera andra formuleringar. Det är olyckligt och skulle, om lagförslaget antas, endast bidra till ökad otydlighet. Exempelvis används fortfarande den gällande definitionen av extraordinär händelse i kapitlet om risk- och sårbarhetsanalyser (14.4.1). I kapitlet om att aktivera krisledningsnämnd återfinns ytterligare andra formuleringar (14.5.2). Sammantaget är slutsatsen att lagtexten behöver bearbetas vidare med syfte att verkligen definiera, införa och etablera begreppet fredstida krissituationer.

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (kapitel 14.4.1)

Kommunernas uppgifter i risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) tydliggörs inte fullt ut. Det är bra att kravet på att identifiera samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området tas bort och klokt att det blir ett krav på att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten. Samtidigt läggs det enligt förslaget till nya uppgifter. Att risk- och sårbarhetsanalysen ska omfatta perspektivet höjd beredskap är vettigt, men innebär en tydlig utökad arbetsbörda för kommunerna.

Göteborgs Stad anser att verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetsystem bör ingå i kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Detta eftersom sådan verksamhet ytterst är kommunens ansvar. Kommuner behöver säkerställa att externa utförare verkligen är förberedda och klarar av att leverera under synnerligen störda förhållanden. Att inkludera externa utförare i arbetet med kommunernas risk- och sårbarhetsanalysen är inte minst viktigt när det gäller beredskapsförberedelser för krigsfara eller krig. Krav på att delta i kommunens RSA-arbete behöver sannolikt skrivas in i upphandlingsvillkoren och möjligen finnas behov av nationell vägledning kring detta till kommunerna.

Kommunernas och regionernas arbete med beredskap (kapitel 14.4.2)

Det förefaller ologiskt att den föreslagna planen, som ska vara ett resultat av arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen, fortsatt endast ska omfatta fredstida krissituationer. Givetvis kan inte ett öppet dokument innehålla detaljer kring en kommuns krigsorganisation, men Göteborgs Stad anser att planen på någon nivå ändå bör omfatta även perspektivet höjd beredskap. Detta för att uppnå ökad enhetlighet mellan kris och krig.

Utredningen konstaterar att kontinuitetshantering är en viktig del i att öka motståndskraften och robustheten i kommunernas verksamhet (sid 483) och har därför övervägt att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser skulle kompletteras med ett lagkrav om att bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet). Utredningen landar i att detta extra arbete inte skulle rymmas inom de nuvarande ersättningsramarna. Göteborgs Stad håller med om att ett systematiskt kontinuitetsarbete inte ryms inom den nuvarande ersättningen, men anser att arbete med kontinuitet är av yttersta vikt för att öka förmågan att hantera såväl fredstida kriser som en situation med ytterst krig. Värt att notera är att vägledningen från MSB till kommunerna kring arbetet med civilt försvar (Rätt person på rätt plats – kommuner. Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering, MSB1400 – augusti 2019) på flera ställen betonar vikten av kontinuitetsarbete när det gäller att återuppbygga det civila försvaret.

Göteborgs Stad anser att krav på kontinuitetshantering bör skrivas in i lag, förordning eller föreskrift, dock med förbehållet att det krävs erforderlig statlig finansiering till kommunerna för att utföra denna viktiga, utökade, arbetsuppgift.

Förberedelse för höjd beredskap (kapitel 14.4.3)

Göteborgs Stad ställer sig negativ till formuleringen att kommuner ska beakta totalförsvarets krav (förslaget i 2 kap. 3 §). Dels är det en diffus formuleringen, dels skulle den potentiellt innebära att mycket kostsamma åtgärder utan vidare, med hänvisning till lagen, kan åläggas kommunerna. Andemeningen med att beakta totalförsvarets krav är god, men Göteborgs Stad anser inte att en sådan formulering kan skrivas in i en lag. Det är olämpligt och skulle i praktiken innebära att kommunerna kan få ofinansierade uppgifter kopplade till civilt försvar vid sidan av uppgifter som regleras i exempelvis överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar.

Kommunerna har sitt kommunala uppdrag och sin kommunala kompetens genom kommunallagen (KL). I denna lag anges även i 3 kap. 13 § KL, vad som gäller vid krig eller krigsfara och extraordinära händelser i fredstid. Här regleras den kommunala organisationen och dess befogenheter under sådana särskilda förhållanden som anges i paragrafens rubrik, men det anges inte att det sker någon förändring i det kommunala uppdraget under sådana omständigheter som inte omfattas av sådana förhållanden som anges i paragrafen. Inte heller förslag till ny lydelse av 3 kap. 13 § KL stödjer ett sådan förändrat eller möjligen utvidgat uppdrag som förslaget måste förstås. Därtill är förslag till ny bestämmelse så omfattande i sin formulering att det blir omöjligt för kommunen att överblicka dess innebörd. Det finns inte någon begränsning som säkerställer att totalförsvarets krav ska vara rimligt, överskådligt och förutsägbart, vilket är nödvändigt om kommunen ska kunna förhålla sig till sådant krav i sina kommunala verksamheter. Ett sådant allmänt hållet krav skulle, förutom att det är tveksamt om det är i enlighet med kommunallagen, innebära stora organisatoriska förändringar, personella - och ekonomiska resurser som skulle kunna bli svåra att förutse och därmed svåra att utföra.

Vidare vill Göteborgs Stad påtala att samverkan med statliga myndigheter, regioner och kommuner är kostnadskrävande då det tar personal och tid i anspråk. Om det dessutom blir krav på säkerhetsskyddsavtal mellan samverkande parter (enligt lagrådsremiss) skulle kostnaden stiga ännu mer för arbetet med beredskapsförberedelser.

Kommunernas geografiska områdesansvar (kapitel 14.6)

Ett tillägg om att kommunerna även under höjd beredskap ska samordna information till allmänheten en relevant och viktig uppgift, men det är just ett tillägg och behöver därmed finansieras.

Ledning vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap (kapitel 14.5 och kapitel 14.9)

Göteborgs Stad anser att det är klokt att det är kommunstyrelsen som ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Men, vi ifrågasätter om krisledningsnämnden alls ska vara kvar. Krisledningsnämnden är alltjämt en separat nämnd, med tillhörande administrativa krav. Tröskeln för att aktivera krisledningsnämnden kommer därmed att bestå. För att uppnå ökad enhetlighet mellan kris och krig anser Göteborgs Stad att det vore bättre att kommunstyrelsen ges mandat att leda såväl under allvarliga fredstida krissituationer som under höjd beredskap. Mot bakgrund av risken för eskalerande gråzonsproblematik förefaller en enhetlig ledningsstruktur för kris och krig mer ändamålsenlig. En situation med gråzonsattacker i fredstid kan eskalera till beslut om höjd beredskap. Att byta ledningsformer mitt under ett pågående skede är sannolikt olyckligt. Sammantaget bidrar förslaget inte till förtydligad ledningsförmåga, varken i kris eller krig.

Bestämmelser som föreslås överföras i stort sett oförändrade från LEH och FEH till den nya lagen och förordningen (kapitel 14.9)

Göteborgs Stad anser att formuleringen gällande kommunstyrelsens roll under höjd beredskap inte ska överföras i oförändrat skick från LEH till en ny lag. Formuleringen att kommunstyrelsen ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedrivas behöver utvecklas och förklaras och bli likalydande för kommunstyrelsens ansvar under fredstida krissituationer.

Göteborgs Stad anser inte heller att bestämmelsen om lokal kristidsverksamhet i LEH ska överföras i oförändrat skick till en ny lag. Enligt Överenskommelse för kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020 betonas att det saknas förutsättningar för kommunerna att arbeta med denna uppgift. Uppgiften bör därmed utgå tills kommunernas roll i försörjningsberedskapen är utredd och uppgifterna eventuellt justerats och tydliggjorts.

Göteborg den 11 juni 2021

GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE

Räddningstjänsten Storgöteborg

Yttrande över remiss SOU 2021:25 – Struktur för ökad motståndskraft, 2021-04-29

RSG har inga övergripande synpunkter på utredningens förslag, annat än att utredningen bidrar till ökad styrning, främst på det staliga området. Nedan redovisas och utvecklas vissa synpunkter kopplade till remissen Struktur för ökad motståndskraft

Om indelningen i beredskapssektorer

Räddningstjänstförbundet (RSG) har en positiv syn på förslaget i stort. RSG anser dock att Socialstyrelsen bör ingå i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen då det enligt 8 kap 2§ LSO finns reglering om transporter av skadade. Även i fred behövs planering av stora olyckor som är relaterad till katastrofmedicinsk planering, vilket bör vara en grund för att på en sammanhållen hantering på statlig nivå. Det finns fler myndigheter (t ex Polisen) som ingår i flera beredskapssektorer. Vidare finns flera områden i fredstid som har bäring på behov av gemensam planering för höjd beredskap. Exempel på dessa är robusthet (t ex RAKEL), gråzonsproblematik och förmåga för hantering av situationer vid dödligt våld. Det kan även handla om terrorattentat eller stora olyckor eller andra omfattande och komplexa händelser.

Hur kommunerna kommer att involveras i någon beredskapsektor, i förhoppning om ett större statligt genomslag för ökad styrning, framgår inte helt tydligt i utredningen. RSG anser dock att denna strukturomvandling tjänar sitt syfte och medför ökad tydlighet, främst på regional nivå, då RSG redan idag i sitt förbundsområde omfattar kommuner i de utpekade länen och framgent med stor sannolikhet kommer att systemleda ännu fler räddningstjänster, i de bägge utpekade länen.

Att MSB får ett sektorsansvar för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen är önskvärt. RSG välkomnar en ökad styrning och struktur i frågan. RSG ingår idag i vissa övergripande samverkanssammanhang, bland annat kring CBRNE och NUSAR. I samverkan ingår ett flertal aktörer. Det är önskvärt att frågor som rör krisberedskap och höjd beredskap sätts i ett sammanhang, leds och samordnas av sektorsansvarig myndighet för transparens och för en tydlig struktur.

Övergripande om hur kommunens organisation för räddningstjänst påverkas

För närvarande pågår flera förändringar inom samhällsskydd och beredskap som påverkar förutsättningarna att bedriva kommunal räddningstjänst. Staten har i betänkandet *En effektivare kommunal räddningstjänst* (SOU 2018:54) och genom propositionen 2019/20:176, ställt krav på att kommunernas ska ha en övergripande ledning för den operativa räddningstjänstverksamheten. Något specifikt krav på förbundsbildning finns inte, utan det är upp till kommunerna att välja samarbetspartners och samverkansform. På vilket sätt hänsyn ska tas till förutsättningarna för höjd beredskap är inte i alla stycken helt klara. Även förtydligandet att staten genom länsstyrelserna får ta över ansvaret för räddningstjänsterna har utvecklats avseende att ett övertagande då sker i de kommuner som har en gemensam övergripande ledning. För att ytterligare förtydliga betyder detta att ett sådant övertagande kan beröra betydligt större områden (även om tröskeln för ett övertagande har höjts).

Kravet vid höjd beredskap utgår från en koppling till kommunala, dvs. primärkommunala förutsättningar, samtidigt som det pågår en utökning i samverkan i större områden som staten via genom propositionen 2019/20:176 ställer krav på. Kraven på hur dessa ledningssystem ska fungera vid höjd beredskap framgår inte helt tydligt. Hur idén om ansvarsprinciper avseende ledning av kommunala räddningsinsatser (1 kap 2 § Lag om skydd mot olyckor) hanteras under hela hotskalan är inte helt tydligt. Att höjd beredskap är viktigt får inte ta överhanden då verksamheter utvecklas, utan det behövs en avvägning i förhållande till de framtida behoven beträffande en ändamålsenligt ordnad räddningstjänst.

Det finns både en form av regionalisering avseende organiseringsformer samtidigt som knytningen till kommunerna utgör en grund, särskilt avseende höjd beredskap. Det finns också ett krav på enhetlighet (föreskrifter), samtidigt som de förändringar som idag sker kan komma att ske i olika regi, primärkommunalt, civilrättsliga avtal i olika utsträckningar och förbundsbildning, vilket kan leda till en heterogenitet i dessa former, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för samverkan.

Det är inte helt tydligt hur dessa olika förväntningar harmonierar.

Om förändrad ansvarsfördelning

Det sker flera förändringar som berör den kommunala räddningstjänsten. Tillsyn av verksamheten förs över till MSB som också genom sin föreskriftsrätt kommer att ge föreskrifter avseende handlingsprogram, olycksutredningar m m. Denna uppgift förflyttas från länsstyrelsen.

Den föreslagna rollen som civilområdeschef föreslås verka för samordning av länsstyrelserna vid framtida krissituationer, för stöd till länsstyrelsernas hantering av en kris som omfattar fler än ett län. Civilområdeschefen ska också verka för samordning när det gäller planering och förberedelser för framtida kriser samt hantering av krissituationer i perspektivet länsöverskridande krissituationer (10.4).

Utgångspunkten är att länsstyrelsernas geografiska områdesansvar ska bestå men att vissa frågor med fördel kan hållas samman av civilområdeschefen inom civilområdet. Även om civilområdeschefen verkar för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer ligger ansvaret kvar på länsstyrelsen att lösa de författningssenliga uppgifterna.

Uppgiften regleras i förordningen med innebörden att vid krissituationer i fred som berör flera län inom civilområdet ska civilområdeschefen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen. Funktionen kan aktiveras antingen vid nationella kriser då behovet av samordning är stort, vid länsöverskridande kriser eller då en enskild länsstyrelse begär att den gemensamma funktionen ska aktiveras. Aktiveringen av funktionen ska utgå från den bedömning som länsstyrelserna gemensamt gör men även civilområdeschefen ska enskilt kunna aktivera funktionen vid behov.

Vidare föreslås i utredningen att övertagande av kommunal räddningstjänst förs över till civilområdeschefens ansvar. SKR tolkar att det är olika delar, jämför att Hallands län ansvarar för händelser kopplade till kärnkraftverket Ringhals. Hur detta är tänkt att organiseras är oklart avseende Hallands län. Det finns en inbyggd omständighet i förslaget avseende hur vissa olyckor och kriser ska hanteras. Civilområdeschefens knytning till fredstida kriser över länsgränser, samtidigt som länsstyrelsen har kvar sitt ansvar skapar förflyttningar av uppdrag som är svåröverskådliga. Vid en olycka i kärnteknisk anläggning har länsstyrelsen ansvaret för att bedriva statlig räddningstjänst (4 kap 6§ LSO) samtidigt som såväl berört län som angränsande län har att hantera följer inom ramen för sitt geografiska ansvarområde. Det är svårt att se hur hanteringen utformas i relation till civilområdeschefen. Dessutom är det inom ramen för civilområdeschefens mandat som ett övertagande av kommunal räddningstjänst sker, vilket visserligen inte nödvändigtvis behöver vara aktuellt vid en kärnteknisk olycka.

Även om ett övertagande av den kommunala räddningstjänsten är sällsynt behöver civilområdet planera för detta och denna planläggning behöver ske med ingående länsstyrelser, berörda räddningstjänster och primärkommuner.

Utvecklad diskussion: Förslaget innebär att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga ska få uppgiften att kunna ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst, 4 kap. 33 § förordningen om skydd mot olyckor (FSO). Detta leder till att de då också bör vara dessa länsstyrelser som får ansvaret istället för länsstyrelserna generellt i 3 kap. 16 § i lagen om skydd mot olyckor och 4 kap. 34 § och 8 kap. 2 § i FSO. Det är inte logiskt att alla länsstyrelser ska ha kompetens för de frågorna när länsstyrelserna med civilområdesansvar har ansvaret att kunna ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst. Vid en översyn av dessa paragrafer bör det också ändras så att berörd länsstyrelse (civilområde) ska besluta då räddningscheferna inte kommer överens. Nuvarande skrivning med räddningsledare blev en olycklig följd av att förslaget enligt betänkandet (SOU

2018:54) om räddningsledning avslogs. Skrivningen med räddningsledare harmonierar inte med övriga krav på övergripande ledning enligt LSO.

Civilområdeschefen under höjd beredskap ska ansvara för beslut om att personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst ska kunna tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen, vilket enligt utredaren inte står i konflikt med bestämmelserna om MSB:s mandat att prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser. Det finns dock en risk för oklar ansvarsfördelning och därmed osäkert utförande.

Räddningstjänst under höjd beredskap samt befolkningsskydd

Räddningstjänstförbundet efterlyser ett förtydligande kring hur staten definierar skydd av civilbefolkningen (se 7.5.9 sid 269 o 271) i förhållande till räddningstjänst. Detta utgör en grund för att finna rätt i förberedelser kring vad kommunens organisation för räddningstjänst ska förbereda med sina medlemskommuner och hur ledningsförmågan ska utvecklas, vilket behöver ske med andra räddningstjänster som ingår i övergripande ledning (3 kap 16§ LSO). Denna aspekt ligger utanför aktuell utredning, men RSG vill poängtera vikten av att utredningen beträffande dessa frågor med skyndsamhet kommer till stånd, då det bedöms finnas en förväntan (se utredningarna Motståndskraft och Värnkraft) på kommunal räddningstjänst att leda uppgifter som skyddar civilbefolkningen, något som aldrig varit en uppgift för räddningstjänsten. Räddningstjänstens uppgift har endast varit att stödja kommunen i nämnda avseende. RSG har dock inte de senaste dryga 30 åren övat enskilt eller tillsammans med kommunerna i detta sammanhang. Det finns således brister i planering, utbildning och genomförande inom organisationen.

I förbundsordningen för RSG regleras vilket ansvar RSG har i händelse av höjd beredskap (enligt Lag om skydd av olyckor, kapitel 8), där räddningstjänsten ska stödja kommunen i olika avseenden med befolkningsskydd. Ska räddningstjänsten göra mer än vad som regleras i förbundsordning och lag krävs utbildning, finansiering och ett utökat uppdrag i förbundsordning.

Ny lag för kommuners och regioners krisberedskap

RSG är inte övertygade om att föreslagna förändringar i ny lag för verksamheten framåt. Vidare innebär den en ambitionsökning framförallt för medlemskommunerna, som bör genomarbetas ytterligare.

Det är från RSG:s perspektiv, som ett kommunalförbund med sex medlemskommuner, värt att framhålla att räddningstjänsten med automatik inte är involverad eller är en del av kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser.