

Regeringskansliet

Svar på remiss - Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65) Fö2024/01668

Inledning

Utredningen "Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig" (SOU 2024:65) syftar till att stärka kommuners och regioners ansvar och förmåga att hantera fredstida kriser och höjd beredskap. Mot bakgrund av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge, med ökade krav på samhällets krisberedskap och civila försvar, föreslås en modernisering av den rättsliga regleringen. Målet är att säkerställa att samhällsviktiga funktioner kan upprätthållas även under svåra kriser eller krig.

Upplägget i remissyttrandet är uppbyggt så att inledningen följs av en lista med Enköpings kommuns ställningstaganden i korthet. Detta följs sedan av en genomgång av övergripande kommentarer i relation till betänkandet vilket sedan följs av de bedömningar och ställningstaganden som Enköpings valt att lyfta. I den delen är den text som finns inramad från utredningen och övrigt Enköpings bedömningar och ställningstaganden.

Övergripande synpunkter om betänkandet

Enköpings kommun bedömer att det är välkommet att det sker en förändring på lagstiftningen på området. Förarbeten och lagstiftning som nu råder präglas tydligt av det omvärldsläge och den utveckling som den dåvarande samtiden såg framför sig.

Kris, höjd beredskap, fred & krig

Svensk författning gör gällande att vid högsta beredskap är Sverige i krig eller så föreligger risk för krig. Höjd beredskap råder dock såväl vid skärpt som vid högsta beredskap. Att föreslagen, och nuvarande, författning gör skillnad mellan krig och

fred i vissa fall men olika nivåer av höjd beredskap i andra fall, gör det svårt att fullt ut bedöma vad som gäller i, får vi anta, hårt ansträngda situationer.

Exempelvis som beskrivs nedan i relation till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns sekretessbestämmelser som gäller för åtgärder i fred. Samtidigt förändras kommuners förutsättningar för styrning och ledning istället utifrån vilken nivå av beredskap som råder, alltså om det är krisledningsnämnd eller kommunstyrelse som har huvudroll att hantera ledningen av kommunen. Detta upplägg (såväl i nuvarande lag 2006: 544 som i författningsförslagen i betänkandet), gör att planerings-, styrnings- och ledningsförhållanden för att lösa ut fredstida krissituationer och krissituationer i skärpt eller högsta beredskap, blir svårtydda.

Utifrån ovan resonemang ställer sig Enköpings kommun frågande till författningsförslaget om att det för fredstida krissituationer ska finnas en särskild nämnd (krisledningsnämnd) för att fullgöra uppgifter. Vid höjd beredskap bör kommunstyrelsen redan ha i stort sett samma verktyg som en krisledningsnämnd ska kunna ha. Enköpings kommun ser att det hade varit tydligare om kommunstyrelsen även i fredstida krissituationer gavs möjlighet att tillskrivas de befogenheter som krisledningsnämnden ska ha. En sådan lösning skulle, förutom att underlätta planerings, övnings, och utbildningsverksamheten också underlätta eventuella frågeställningar huruvida det är krisledningsnämnd eller kommunstyrelse som ansvarar för hantering av krissituationer i skärpt beredskap.

Den outtömliga kommunala resursen

Betänkandet pekar på behovet av att kommunal verksamhet, i stora drag, kommer att behöva upprätthållas oavsett vad som inträffar. Utöver förmågan att upprätthålla verksamhet tillkommer en rad uppgifter som kommunen ska lösa. Det kan exempelvis handla om att utrymma hela kommunen; ta emot ett stort antal personer som blivit utrymda från annan kommun; leda sårbara grupper till skyddsrum; eller att öppethålla särskilda samlingsplatser.

För att förbereda och operativt utföra den typen av uppgifter har kommunen inte mer personella resurser än i vardagen. Möjligheten för en kommun att teckna avtal med frivilliggrupper finns naturligtvis, men det arbetet bygger på en livskraftig frivilligförmåga lokalt som består av individer som inte är tänkta att ingå i krigs- eller krisorganisation på annat håll när händelser inträffar.

Tidigare har det inom det civila försvaret funnits ett organiserat hemskydd. Det finns inte några sådana föreslagna möjligheter i betänkandet, vilket kommer få stora konsekvenser för kommunernas förmåga att lösa uppgifterna. I den övergripande analys av krigsorganisation som genomförts i Enköpings kommun går det att konstatera att över 80% av kommunens anställda kommer att behövas för att utföra sina ordinarie uppgifter. Utöver det kommer ett stort antal behöva

finnas kvar inom ledningsfunktioner. De fåtal personalresurser som finns kvar kommer långt ifrån att räcka till för att nå betänkandets intention och författningsförslag.

Utredningens förslag bygger på att det finns en möjlighet att prioritera bort en stor mängd uppgifter som inte ska bedrivas; något som Enköpings kommun inte kunnat identifiera att det finns utrymme för.

Känsligheten i planeringens information

I författningsförslagen i betänkandet (1.4) finns en lista på förslag av ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enköpings kommun har inte något att invända mot de förslag som finns i betänkandet. Däremot vill Enköpings kommun lyfta ett tillkortakommande i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som betänkandet med fördel hade fått lyfta.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår i 18 kap 13 § att sekretess "gäller för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs". Ändringen kom på plats genom lag (2009:612).

Den rådande lagstiftningen lämnar således inte något utrymme för att, med hänvisning till sekretesslagstiftning, undanhålla sådan uppgift som för en situation då högsta beredskap råder. Vid skärpt beredskap går det att anta att det fortfarande råder fred i landet, även om graden av ofred möjligen ökat. Enköpings kommun ser behov av planering som gäller just högsta beredskap som samtidigt inte möter kraven som ställs upp i 15 kap 2 § "Försvarssekretess".

Enköpings kommun hade önskat att det skedde en förändring av 18 kap 13 § där begreppet "fredstida" tas bort. Målet är att tillse att information som är viktig för organisationens förmåga att hantera även högsta beredskap inte behöver röjas om en sådan röjning skulle motverka åtgärdens syfte.

Förslag och bedömningar

6.2 En ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Utredningens förslag: Bestämmelser om kommuners och regioners grundläggande ansvar och förmåga inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska finnas i en ny samlad lag. Den föreslagna lagen ska betecknas

Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den nya lagen ska kompletteras av en ny förordning. Till följd av den nya föreslagna författningsregleringen ska den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) upphävas. Detsamma ska gälla i fråga om förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH).

Utredningens bedömning: På grund av att det finns behov av att göra omfattande och väsentliga författningsändringar för att kunna utforma en mera ändamålsenlig och utförlig rättslig reglering än den i LEH av kommuners och regioners grundläggande ansvar och förmåga inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap bör LEH och FEH upphävas och ersättas av en ny lag och en ny kompletterande förordning.

Det finns ett påtagligt behov av att i den nya lagen reglera att kommuner och regioner ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga som innebär att de under fredstida krissituationer och höjd beredskap i grunden ska ha reella möjligheter att generellt kunna fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under sådana förhållanden.

Det ställs i stor omfattning särskilda och detaljerade verksamhetskrav på kommuner och regioner i olika specialförfattningar. Om det bedöms finnas behov av att särskilt i detalj reglera kommuners eller regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap bör det huvudsakligen göras i specialförfattningar.

Begreppet extraordinär händelse i fredstid bör inte användas i den nya lagen eftersom det riskerar att inskränka kommuners och regioners grundläggande ansvar under fredstida krissituationer. I stället bör begreppet fredstida krissituation användas.

I den nya lagen bör det inte som i 1 kap. 3 § LEH finnas en bestämmelse om att vad som föreskrivs i den lagen gäller om inte annat följer av elberedskapslagen (1997:288). Det är varken nödvändigt eller ändamålsenligt med ett sådant klargörande i den nya lagen.

Enköpings bedömning

Enköpings kommun anser inte att betänkandet kommit fram till författningsförslag som beskriver en grundläggande beredskap för kommuner och regioner. Många av utredningens författningsförslag är istället ganska omfattande och i vissa fall detaljerade. Förslagen omfattar också en enorm bredd av verksamhet och ett outtömligt spektrum av situationer som kan drabba vårt samhälle.

Utöver detta bedömer Enköpings kommun att namnet på den föreslagna lagen är för långt och krångligt.

Enköpings ställningstagande

Enköpings kommun föreslår att lagen benämns Lag om kommuner och regioners beredskap.

6.3.1 Lagens övergripande syfte

Utredningens förslag: Det övergripande syftet med den nya lagen ska vara att säkerställa att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsevenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Kommuner och regioner ska därigenom under sådana förhållanden ha en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön. Detta syfte ska anges i den nya lagen.

Enköpings bedömning

Enköpings kommun bedömer att det utifrån omfattningen av såväl verksamheter som utifrån de potentiella händelser och utvecklingar som kan frammana en omfattande krissituation blir felriktat om kravet är att "säkerställa". Intentionen är god men i lika stor del omöjligt att uppnå. Risken när ord som att säkerställa inkluderas i författningen är att tillsynsverksamhet kommer att fokusera på huruvida förmågan är säkerställd. Enköpings kommun bedömer att det är viktigare att tillsyn och uppföljning av kommunernas arbete på området istället präglas av stöd för utveckling.

Enköpings ställningstagande

Enköpings kommun föreslår att syftet med den nya lagen omformuleras så att ordet säkerställa ersätts med en mer adekvat lydelse såsom exempelvis "ge förutsättningar för".

6.3.2 Definitioner av begreppen fredstida krissituation och kvalificerad fredstida krissituation i den nya lagen

Utredningens förslag: Begreppet fredstida krissituation ska införas och definieras i den nya lagen. Med en fredstida krissituation ska i lagen avses en sådan situation som avviker från det normala,

- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,

- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Det nya begreppet kvalificerad fredstida krissituation, som innebär en kvalificering av begreppet fredstida krissituation, ska införas och definieras i den nya lagen.

Med en kvalificerad fredstida krissituation ska i den nya lagen avses en mycket omfattande och svårartad fredstida krissituation som innebär en hög risk för många människors liv och hälsa eller för mycket omfattande skador på egendom eller miljön.

Utredningens bedömning: Det bör finnas skäl att använda begreppet kvalificerad fredstida krissituation även i författningar om statliga myndigheters beredskap inför fredstida krissituationer. Närmare överväganden i det avseendet ligger dock utanför utredningens uppdrag.

Enköpings bedömning

Enköpings kommun bedömer att det nya begreppet "fredstida krissituationer" varken skapar tydlighet eller nytta. Utredningen för ett välkommet resonemang kring begreppet situation, i relation till händelse. Begrepp som kris och fredstida gör det dock mer svårbegripligt. Förslaget kompliceras ytterligare med införandet av begreppet "kvalificerad fredstida krissituation" som i sig inte har någon reell betydelse utifrån kommunalt beslutsfattande eller krisledningsnämndens aktiverande. Begreppet saknar helt enkelt praktisk tillämpning.

I definitionen av extraordinär händelse i nuvarande lagstiftning (2006: 544) ligger händelsen i fokus. Definitionen av extraordinär händelse begränsas inte heller till endast händelser i fredstid utan kan, utifrån definitionen, inträffa var som helst i det spektrum som vi rör oss i mellan krig och fred. Tillämpningen i författningen är sedan endast inriktad på fredstida kriser, vilket är en begränsning i rådande författning. Enköpings kommun bedömer därför att en större handlingsfrihet, och därmed handlingsförmåga, kommer att finnas i kommunerna om definitionen och rekvisiter är mer lika de som finns idag.

Enköpings ställningstagande

Enköpings kommun föreslår att begreppet "kvalificerad fredstida krissituation" tas bort.

Enköpings kommun föreslår också att begreppet "fredstida" exkluderas från det begrepp som den nya lagen väljer att använda.

Enköpings kommun anser att begreppet "extraordinär situation" skulle kunna vara ett bättre alternativ.

6.3.3 Generella verksamhetskrav

Utredningens förslag:

- Kommuner och regioner ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsevenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter (grundläggande verksamhetsförmåga).
- Kommuner och regioner ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som anges ovan utifrån lokala och regionala förhållanden samt en kommuns eller regions strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.
- Kommuner och regioner ska bedriva ett fortlöpande och systematiskt arbete för att säkerställa att de under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en grundläggande verksamhetsförmåga att fullgöra sina författningsevenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter (kontinuitets-hantering).
- Regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag, att tillsammans med MSB, analysera och lämna förslag till en modell som kan ligga till grund för de bedömningar och ställningstaganden som behöver göras i fråga om kommuners och regioners strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Uppdraget bör genomföras i nära samverkan med kommunsektorn och Försvarsmakten.

Utredningens bedömning: Det är rimligt att utgå från att kommuners och regioners förmåga att fullgöra sina författningsevenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter minskar påtagligt under kvalificerade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige.

Enköpings bedömning

Enköpings kommun har svårt att förstå logiken i att kommuner i sin planering och utformning av den grundläggande beredskapen också ska ta höjd för den strategiska betydelse som den enskilda kommunen har för försvaret av Sverige. Det är högst tveksamt att det i Sveriges 290 kommuner finns en förmåga att bedöma den strategiska betydelsen. Även om stöd för detta ska komma från Länsstyrelsen, i sin tur med stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ser Enköpings kommun stora risker att klumpa in analys av nationell säkerhet i en lagstiftning om grundläggande beredskap. Förfarandet där den strategiska betydelsen ska beaktas gör det också otydligt i relation till de kostnadsberäkningar som görs i konsekvensanalysen.

Enköpings kommun vill också betona vikten av att det underlag som Länsstyrelserna och MSB tar fram tar höjd för strategisk betydelse även utifrån

exempelvis de cyberhot eller liknande hot som inte har med kinetisk krigsföring att göra.

Ett lämpligare förfarande vore att ha en lag som fokuserade just på den grundläggande förmågan och att istället reglera frågor som har relation till strategisk betydelse i annan författning.

Enköpings ställningstagande

Enköpings kommun avstyrker förslaget om att planering och finansiering utifrån kommuners strategiska betydelse för försvaret av landet regleras i en författning om grundläggande beredskap.

Enköpings kommun föreslår att anpassad planering utifrån den betydelse som staten identifierar i enskilda kommuner regleras och finansieras i en för det ändamålet avsedd författning.

6.3.5 Risk- och sårbarhetsanalys

Utredningens förslag: Kommuner och regioner ska analysera i vilken omfattning det finns sårbarheter inom deras verksamhetsområden eller hot och risker som allvarligt kan hota, begränsa eller förhindra deras möjligheter att fullgöra sina författningensliga uppgifter eller upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Kommuner och regioner ska värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet i en risk- och sårbarhetsanalys.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad en risk- och sårbarhetsanalys ska innehålla och med vilken regelbundenhet den ska tas fram samt om kommuners och regioners rapportering och uppföljning av den.

Enköpings bedömning

Enköpings kommun bedömer, i likhet med ovan, att det kommer vara svårt för enskilda kommuner att bedöma betydelsen av den egna verksamheten och det geografiska området ur ett nationellt perspektiv. Utifrån detta är det också svårt för kommuner att bedöma vilka krav och förväntningar som ställs på kommunen från staten i relation till höjd beredskap. Enköpings kommun ser där att det skulle kunna gå att ta inspiration från förslaget (6.1 Nationell riskbedömning) i SOU 2024: 64. En ordning där det är staten, snarare än enskilda lokala aktörer, som har ansvar för att bedöma det nationella intresset bör kunna vara tillämpligt även i denna utrednings förslag.

Ovan stycke till trots anser Enköpings kommun ändå att det är viktigt att vidmakthålla och utvidga arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser för att

identifiera de åtgärder som kommunen behöver ta för att möta sådana hot och risker. Det är viktigt att det arbetet präglas av ett allriskperspektiv där åtgärder och fokus för arbetet tillåts att präglas av de riskvärderingar som kommunen genomför. För situationer som står utanför möjligheten för den enskilde aktören att värdera behövs ett tydligt stöd av andra aktörer.

Givet att det förslag som betänkandet tagit fram innebär en avsevärd utökning av ansvar i relation till krigsfara och krig (höjd beredskap) bedömer Enköpings kommun att det behöver komma ett tydligt stöd från de myndigheter som har en möjlighet att göra sådana bedömningar innan mer än generella åtgärder kommer att kunna vidtas.

Enköpings ställningstagande

Enköpings kommun anser att regeringen bör överväga att föreskriva om en skyldighet för länsstyrelser att tillhandahålla militär hotbild eller annat underlag avseende utsatthet i krig anpassat för varje kommun.

6.3.7 Särskilt om kommuners och regioners förmåga vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap

Utredningens bedömning:

- En del av den närmare inriktningen för den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret bör vara att kommuner och regioner, till följd av den grundläggande verksamhetsförmåga som de ska ha enligt den nya lagen och utifrån deras författningsenliga uppgifter i nedan angivna avseenden, ges förutsättningar att successivt på längre sikt bygga upp en verksamhetsförmåga som innebär följande: Vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska kommuner och regioner, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka två veckor kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa samt sina verksamheter för kollektivtrafik med vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning.
- Regeringen bör ge MSB ett eller flera uppdrag att, tillsammans med berörda statliga myndigheter och i nära samverkan med kommuner och regioner, göra kartläggningar och analyser av vilka behov av materieförvärv och investeringar det finns inom kommuners och regioners olika verksamhetsområden för att säkerställa den förmåga som avses punkten 1, och lämna redovisningar av de kostnader som kan förväntas uppstå för att uppfylla sådana behov. Följaktligen bör eventuella uppdrag av det slaget komma att avse exempelvis

verksamheter som omfattar drift av skolbyggnader, särskilda boendeformer, sjukhus och andra vårdinrättningar, särskilda samlingsplatser, brandstationer samt depåer för fordon i kollektivtrafik.

Enköpings bedömning

Enköpings kommun bedömer att det är välkommet att, som i betänkandet, tydliggöra förväntansbilden på kommuners och regioners förmåga till självförsörjning. Det är också viktigt att den uppbyggnad av förmåga som nu ska ske utgår från en prioritering där samhällsviktig verksamhet av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa får prioritet. Enköpings kommun vill samtidigt lyfta att det finns en rad speciallagstiftningar, exempelvis Lagen om offentlig upphandling, som försvårar möjligheten för att såväl bygga som att uppskatta en reell beredskapsförmåga.

Enköpings kommun saknar dock, i förslaget till lag, någon text som i författning tydliggör målnivåer. Att betänkandet också landar i bedömningen att det "på sikt" behöver finnas en beredskapsförmåga som inkluderar el, värme och drivmedel skapar både otydlighet, och i viss utsträckning oro. Enköpings kommun bedömer att det kommer vara resursineffektivt om enskilda aktörer ska börja bygga upp den typ av beredskap som en sådan inriktning innebär. Utöver detta ser Enköpings kommun att avsaknaden av reglering i författning kopplad mot området också gör det svårt att bedöma omfattningen i kostnader, organisation och andra aspekter som kommunen kommer att behöva bygga upp.

Utöver detta vill Enköpings kommun också betona att det i betänkandet saknas resonemang kring hur lokal produktion, exempelvis inom området livsmedel, skulle kunna användas som en möjliggörare för att inom det geografiska området uppnå en högre beredskap. Enköpings kommun saknar generellt resonemang kring hur kommuner och regioner genom avtal och samarbeten med näringsidkare skulle kunna uppnå bättre robusthet och förmåga att hantera omfattande samhällsstörningar. Enköpings kommun oroas att en alltför generell hållning till att hitta marknadslösningar riskerar att skapa en situation där beroenden till globala handelsflöden bibehålls; även om ett initialt handlingsutrymme förbättras genom exempelvis lagerhållning. Inhemsk, och gärna lokal, produktionsförmåga är i sig också robusthetsbyggande.

6.4.2 Särskilda samlingsplatser under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap

Utredningens förslag:

En kommun ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen för det fall ett beslut om



utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område, eller om det annars finns särskilda skäl att använda sådana platser, under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap. En särskild samlingsplats ska även kunna utgöra mottagningsplats för utrymda eller flyende personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap samt för utlänningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer.

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

Utredningens bedömning:

Behovet av tillgång till särskilda samlingsplatser är av väsentlig betydelse under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta bör komma till uttryck i den nya lagen på det sättet att dessa begrepp ska styra syftet med bestämmelsen om särskilda samlingsplatser. Detta hindrar dock inte en användning av sådana platser under fredstida krissituationer som inte är av kvalificerat slag om det uppstår ett behov av det.

Enköpings bedömning

Enköpings kommun bedömer det som angeläget att kommunen själv ges möjlighet att bedöma hur det mest effektivt går att lösa uppgiften att tillhandahålla samlingsplats till kommunens invånare. Möjligheten att erbjuda sina kommunmedlemmar med skydd vid hårda ansträngningar är viktigt men att i detalj reglera hur detta ska lösas riskerar att skapa ineffektivitet.

Utöver hotet om ineffektivitet bedömer Enköpings kommun också att det är olyckligt att sammanblanda förmågan att öppna upp utrymmen för den som exempelvis till följd av storm eller strömavbrott behöver en värmestuga med utrymmen för att kunna ta emot flyende personer från andra kommuner eller utlänningar som söker skydd på grund av krig i deras hemländer. Utformningen av en samlingsplats behöver styras utifrån behovet och Enköpings kommun konstaterar att behovet i de olika situationer som samlingsplatserna är tänkta att användas ger att det inte känns lämpligt att samma platser ska fungera för samtliga behov.

Givet att betänkandets förslag om krav på inrättande av särskilda samlingsplatser blir verklighet välkomnar Enköpings kommun det tänkta bidrag till finansiering som skulle underlätta möjligheten att etablera sådana platser. Enköpings kommun ser dock att det i förslaget inte tas höjd för att också täcka upp för de drifts- och organisationskostnader som det kommer att innebära att upprätthålla en förmåga att när som helst kunna driftsätta en sådan plats dygnet runt under längre tid.

Enköpings kommun vill i relation till särskilda samlingsplatser också uttrycka en oro att den uppföljning som Länsstyrelserna kommer att genomföra mot kommuner riskerar att präglas av den enkelhet det är att bedriva tillsyn på detaljerade uppgifter i relation till de som är mjukare formulerade. Enköpings kommun ser därför en risk att ett så pass detaljerat förslag, i kombination med tillsynsuppdraget, riskerar att leda till att upprättandet av särskilda samlingsplatser får en oproportionerlig betydelse och prioritet i beredskapsarbetet kommande år.

Enköpings ställningstagande

Enköpings kommun avstyrker förslaget gällande särskilda samlingsplatser.

6.4.3 Hjälp vid användning av skyddsrum och andra skyddade utrymmen

Utredningens förslag:

1. En kommun ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att kommunen, regionen, staten och enskilda fysiska eller juridiska personer (privata aktörer) som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa barn och ungdomar som befinner sig i förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och fritidshem för utbildningar enligt skollagen (2010:800), samt äldre personer och personer med funktionshinder som bor i särskilda boendeformer med tillgång till service och omvårdnad med stöd av 5 kap. 5 eller 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453) eller 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.
2. En kommun ska verka för att den planering och de förberedande åtgärder som avses i punkten 1 kan genomföras i samverkan med berörda verksamhetsutövare.
3. En region ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att regionen och privata aktörer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa patienter som är intagna på vårdinrättningar inom regionen att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.
4. En region ska verka för att den planering och förberedande åtgärder som avses i punkten 3 kan genomföras i samverkan med berörda privata aktörer.

Utredningens bedömning:

- Det följer av kommuners grundläggande och yttersta ansvar för att barn och ungdomar ges föreskriven utbildning enligt skollagen att kommuner bör ha ett huvudsakligt ansvar för de planer och förberedande åtgärder som avses i punkten 1.

- Det följer av kommuners huvudmannaskap för särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS att kommuner bör ha ett huvudsakligt ansvar för de planer och förberedande åtgärder som avses i punkten 1.
- Det följer av regioners huvudmannaskap för hälso- och sjukvård att de bör ha ett huvudsakligt ansvar för de planer och förberedande åtgärder som avses i punkten 3.
- Kommuner och regioner bör som huvudmän för särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS respektive hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen i sina uppdragsavtal med privata aktörer på dessa verksamhetsområden i största möjliga utsträckning säkerställa att de aktörerna har förmåga att lämna den hjälp som avses i punkterna 1 och 3.

Enköpings bedömning

Enköpings kommun anser att det är olämpligt att som betänkandet föreslår ge kommuner ansvar för att planera och förbereda åtgärder åt andra aktörer. I betänkandet beskrivs exempelvis att kommunerna ska ha ingående kunskap om de skyddsrum och skyddade utrymmen som finns inom kommunens gränser, särskilt i anslutning till skolor och särskilda boenden. En sådan åtgärd går på tvären med såväl ansvars-, som likhetsprinciperna och motverkar behovet av att ha ett helt samhälle som tar ansvar i relation till beredskap.

Enköpings kommun vill också i detta betona att det som i betänkandet benämns som "annat skyddat utrymme" inte är definierat i lag. Det skapar ytterligare osäkerheter i relation till vad det är som betänkandet syftar till att åstadkomma med förslaget. Givet detta kan åtgärderna bara komma att stå i relation till skyddsrum, vilka i Sverige är allmänna. Att skyddsrummen är allmänna skapar ett problem i relation till de uppgifter som förslaget pekar mot. Att uppgiften dessutom rent logistiskt bedöms orimlig att genomföra, såväl i relation till externa aktörer som för den interna verksamheten i kommunen, är problematiskt.

Enköpings ställningstagande

Enköpings kommun avstyrker förslagen.

6.6 Geografiskt områdesansvar

Utredningens förslag:

En kommun ska ha ett geografiskt områdesansvar inom kommunen. Det ska innebära att kommunen ska verka för att relevanta aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i fråga om de åtgärder som kan behöva vidtas inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Enköpings bedömning

Enköpings kommun välkomnar i stort förslaget i betänkandet. Enköpings kommun kan dock konstatera att begreppet geografiskt områdesansvar i sin tillämpning ofta har missuppfattats och, ibland, missbrukats till att mena något annat än vad som framgår i nuvarande och föreslagen författning. Enköpings kommun anser att det är rimligt att kommunen ska vara den aktör som möjliggör samverkan och samordning inom det geografiska området.

För att förtydliga att det geografiska områdesansvaret verkligen handlar om att verka för samverkan och samordning vore det möjligen lämpligt att fundera över om benämningens skulle ändras till geografiskt samordningsansvar.

Enköpings ställningstagande

Enköpings kommun tillstyrker förslaget i innehåll.

Enköpings kommun föreslår att benämningen geografiskt områdesansvar ändras till geografiskt samordningsansvar.

6.7 Kommuners och regioners inbördes bistånd samt deras stöd till enskilda**Utredningens förslag:**

Bestämmelserna i 4 kap. LEH om kommuners och regioners befogenhet eller skyldighet till inbördes bistånd samt deras stöd till enskilda överförs i princip oförändrade till den nya lagen. Det nya begreppet fredstida krissituationer ska ersätta begreppet extraordinär händelse i fredstid.

Enköpings bedömning

Enköpings kommuner bedömer att det är viktigt att det finns en möjlighet till inbördes bistånd och stöd till enskilda i allvarliga situationer. Som grundprincip välkomnar Enköpings kommun betänkandets förslag att överföra detta från 4 kap LEH till den nya lagen.

Enköpings kommun kvarstår dock i sina funderingar kring lämpligheten i begreppet fredstida krissituationer. Enköpings kommun ställer sig frågande till värdet i att begränsa möjligheten till inbördes bistånd och stöd till enskilda till att användas endast i fredstid. Samtidigt går det att konstatera att även om definitionen av extraordinär händelse inte begränsas till fredstid i LEH så begränsas 4 kap. 3§ LEH till händelser i fredstid. Enköpings kommun hade önskat att den nya författningen gav en bredare tillämpning så att det var möjligt att tillämpa detta även i händelser där fred inte råder.

Enköpings ställningstagande

Enköpings kommun tillstyrker förslaget om att bestämmelser rörande bistånd mellan kommuner flyttas till den nya lagen.

Enköpings kommun föreslår att författningsförslag skrivs på ett sätt som inte motverkar möjligheten att tillämpa lagen även om fred inte råder i landet.

6.9 Tillsyn

Utredningens förslag:

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

Enköpings bedömning

Enköpings kommun bedömer att den bästa effekten för Sveriges samlade beredskap kommer att uppnås när vi samarbetar och stärker varandra. Enköpings kommun välkomnar därför förändringen i Länsstyrelsens uppgift från uppföljning till tillsyn. För att verkligen nå effekt anser Enköpings kommun att det är viktigt att den tillsynen blir stödjande. Med anledning av detta välkomnar Enköpings kommun också förslaget om att förelägganden inte får förenas med vite. Med anledning av ovan resonemang (se avsnitt 6.4.2) kring risken för att tillsynen kan komma att fokusera på vissa specifika förslag vore det lämpligt om det framgick att fokus för tillsynen ligger på det övergripande arbetet.

Enköpings ställningstagande

Enköpings kommun tillstyrker förslagen.

6.10.3 Statens ersättning till kommuner och regioner bör huvudsakligen ske genom höjningar av de generella statsbidragen

Utredningens bedömning:

- Staten bör huvudsakligen genom höjningar av de generella statsbidragen i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen ersätta kommuner och regioner för sådana kostnader som är hänförliga till de nya uppgifter och de

ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter som den nya lagen innebär.

- Skillnader i kostnader för kommuners eller regioners förberedande åtgärder till följd av den nya lagen som kan hänföras till strukturella skillnader mellan kommuner respektive regioner bör hanteras inom ramen för kostnadsutjämnningen.
- Om staten bedömer att det finns behov av att ålägga vissa kommuner eller regioner att vidta vissa särskilda förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap bör dessa finansieras genom kostnadsersättningar.
- Om staten ser behov av särskilda förberedande åtgärder av aktivitetsbaserad karaktär bör den grundläggande finansieringen kompletteras med riktade statsbidrag.

Enköpings bedömning

Enköpings kommun bedömer att förslaget om att finansieringen sker genom höjningar av de generella statsbidragen i stort är önskvärt. Arbetet med överenskommelser har sina begränsningar och har även ibland öronmärkt det statliga stödet på ett sätt som gjort att det inte har kunnat användas på det mest effektiva sättet. Enköpings kommun är dock bekymrade om överförandet av ersättningen till det generella statsbidraget innebär att kostnaderna inte kommer att räknas upp över tid. En sådan utveckling riskerar att på sikt urholka finansieringen och kommer då inte längre göra att den står i relation till de uppgifter som staten ålagt kommunen.

Enköpings kommun ställer sig positiva till förtydligandet om att behov som åläggs kommuner och regioner av staten också ska finansieras genom kostnadsersättning. Det sagt är det i nuläget svårt att bedöma hur detta exempelvis står i relation till den strategiska betydelsen av kommunen, till vilket det hänvisas i flera av betänkandets förslag.

Enköpings ställningstagande

Enköpings kommun tillstyrker förslaget om att huvuddelen av finansieringen regleras genom höjningar av generella statsbidrag.

Enköpings kommun föreslår att finansiering av uppgifter som kopplar till enskilda kommuners strategiska betydelse sker på annat sätt än genom höjning av generella statsbidrag.

7.1.1 Den nuvarande statliga ersättningen till kommuner och regioner bör utgå även i fortsättningen – utöver den statliga ersättning som följer av utredningens förslag

Utredningens bedömning:

Utöver de ekonomiska konsekvenser som utredningens förslag innebär för staten, såvitt avser kommuner och regioner, bör den nuvarande statliga ersättningen till kommuner och regioner för deras åtgärder avseende fredstida krisberedskap och civilt försvar utgå även efter det att den nya lagen har trätt i kraft.

Enköpings bedömning

Enköpings kommun har tidigare konstaterat att betänkandets förslag innebär en kraftig ambitionsökning på området. Vid genomgång av förslagen går att konstatera att det i stort taget endast är fråga om tillkommande uppgifter. Med anledning av detta bedömer Enköpings kommun att det är rimligt att den nuvarande statliga ersättningen bör utgå även i fortsättningen.

Med detta konstaterat vill Enköpings kommun också lyfta den problematik som funnits i relation till statsbidrag som regleras genom överenskommelser, det vill säga att det inte är lagens ambition utan överenskommelsens som styr storleken på finansieringen. Detta är viktigt då det går att konstatera att de överenskommelser som tecknats mellan MSB och SKR präglats av förhandlingar kring vilka uppgifter som kan genomföras givet den ram som statens budget satt. Det innebär konkret att uppgifterna i relation till lagen varit underfinansierade, något som också behöver tas höjd för i beräkningar för vilka kostnadsökningar det nya lagförslaget innebär för kommuner.

Enköpings kommun saknar utifrån detta en redogörelse för hur den nya ersättningen förhåller sig till överenskommelserna, snarare än till den nuvarande lagstiftningen.

Enköpings ställningstagande

Enköpings kommun tillstyrker förslaget om att nuvarande statliga ersättningen till kommuner och regioner bör utgå även i fortsättningen.

7.2.2 Konsekvenser för kommunerna och regionerna

Utredningens bedömning:

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

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

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

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

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

De förväntade ekonomiska konsekvenserna omfattar sådana nya permanenta eller engångsvisa kostnader som är hänförliga till sådana åtgärder som följer av den nya lagen, såvitt avser kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

De förväntade ekonomiska konsekvenserna omfattar följaktligen inte sådana kostnader som kan uppstå till följd av kommuners och regioners särskilda förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap på verksamhetsområden som är särskilt reglerade i specialförfattningar. Exempelvis kan det avse vilka personella eller materiella resurser som behövs för bedrivandet av kommunernas räddningstjänst enligt LSO och vattenförsörjning enligt lagen om allmänna vattentjänster eller regionernas hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen under nyss nämnda förhållanden.

Det är rimligt att utgå från att uppbyggnaden av kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga utifrån kraven i den nya lagen kommer att behöva genomföras successivt under en betydligt längre tidsperiod än fem år. De nya kostnader som kommunerna och regionerna förväntas att ha i ett första skede till följd av den nya lagen bör lämpligen redovisas för den närmaste femårsperioden.

Enköpings bedömning

Enköpings kommun konstaterar återigen att förslagen i betänkandet innebär en klar och tydlig ambitionshöjning. Enköpings kommun välkomnar därför också att det i konsekvensbeskrivningen finns underlag som lyfter fram vilka ekonomiska konsekvenser som utredningen också ser i relation till uppdraget. Enköpings kommun konstaterar samtidigt att flera av de aviserade bidragen för att initialt finansiera en ambitionshöjning, exempelvis på livsmedelsområdet och inrättandet av särskilda samlingsplatser, inte täcks upp av tillkommande kostnader relaterat till lagerhållning, underhåll, drift, mm.

På än längre sikt konstaterar Enköpings kommun att det i betänkandet omskrivs behov av att kunna vara självförsörjande på exempelvis el och bränsle, något som

Enköpings kommun bedömer bli väldigt omfattande krav att möta för aktörer som till vardags inte hanterar den typen av frågor.