

Kommunstyrelsens förvaltning

Datum
2024-12-12Dnr
KS/2024:474/16Sida
1 (15)

Säkerhetsskyddschef
Carina Tenn
Kommunjurist
Rolf Davidsson

/Adressat/

Svar på remiss om kommunernas och regionernas grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)

Regeringskansliet har i missiv den 4 november 2024 gett Gagnefs kommun möjlighet att ge in svar på remiss gällande betänkandet om kommunernas och regionernas grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65).

Bakgrund:

Regeringen beslutade den 30 mars 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra överväganden om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.

Utredningens uppdrag har sin bakgrund i ett klart försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde och i övriga Europa på grund av det anfallskrig som Ryssland inledde mot Ukraina den 24 februari 2022, och som alltjämt pågår. Till utredningens bakgrund hör också att Sverige och vår omvärld allt oftare drabbas av omfattande och svårartade konsekvenser av klimatförändringar.

Kärnan i utredningens uppdrag har varit att analysera vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap.

En annan del av utredningens uppdrag har bestått i att analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i statens ordning för styrning, uppföljning och finansiering av kommunernas respektive regionernas förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap. I denna del har utredningens uppdrag innefattat att analysera det ändamålsenliga och effektiva med överenskommelser mellan staten och medlems- och arbetsgivarorganisationen Sveriges kommuner och Regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap.

Utredningens förslag och kommunens bedömning gällande dessa:

Gagnefs kommun uppfattar och bedömer utredningens förslag enligt följande.

Ny lag:

Utredningen bedömer att den nuvarande regleringen i lagen om åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) inte ställer nödvändiga krav inför svårartade fredstida krissituationer eller vid krig i Sverige.

Svar: Gagnefs kommun instämmer i konstaterandet och biträder bedömningen. Särskilt mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget inom närområdet, inkluderat aktiviteter i form av hybridkrig, samt de konsekvenser som kan bedömas komma till följd av klimatförändringarna som extremväder, skador på infrastruktur och folkomflyttningar. Även erfarenheterna från Ukraina gällande krisberedskap och civilt försvar ställer ökade krav på planering, insatser och samordning.

Övergripande syfte:

En ny lag (LKRB) ska säkerställa att kommuner och regioner har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att under fredstida krissituationer fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla grundläggande värden i samhället samt att rädda egendom och miljön. Vilket i grunden innebär att människors liv och hälsa samt grundläggande värden i samhället ska värnas av bland annat kommuner och regioner.

Svar: Gagnefs kommun biträder utredningens uttalade syfte med en ny lag, inte minst för att skydda det svenska samhällets grundläggande värden som bygger på folkstyrelse, tillit och människors lika värde.

Reglering i detalj:

Utredningen anför att det kan finnas behov att i speciallagstiftningar reglera i detalj om kommunernas planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Svar: Gagnefs kommun biträder bedömningen att det finns behov att tydliggöra kommunernas ansvar för planering och förberedelser inför fredstida krigssituationer och höjd beredskap. Detta dock med beaktande av principen om kommunernas självstyrelse och kommunstyrelsens grundläggande syfte och villkor.

Fredstida krissituationer:

Utredningen tydliggör fyra (4) kriterier, som samtliga ska vara uppfyllda, för att det ska vara fråga om en fredstida krissituation (1) Avvika från det normala. (2) Drabba många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden. (3) Innebär en allvarlig störning eller överhängande

risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner. (4) Kräver samordnande och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Svar: Gagnefs kommun biträder utredningens konstaterande att det är av stor betydelse att samtliga ansvariga aktörer utgår från samma begrepp för sin planering och för sina förberedelser inför krigstida krissituationer samt att detta läggs till grund för en övergripande, regional och lokal planering och samordning.

Kvalificerad fredstida krissituation:

Utifrån konstaterandet att en fredstida krissituation kan variera i fråga om allvarlighetsgrad så föreslår utredningen att begreppet kvalificerad fredstida krissituation ska användas i den nya lagen.

Svar: Gagnefs kommun biträder uppfattningen att det krävs ett kvalificerat begrepp för att tydliggöra att kommunernas planering och förberedelser inför fredstida krissituationer varierar gällande art och omfattning.

Risk- och sårbarhetsanalyser:

Utredningen tydliggör syftet med upprättandet av risk- och sårbarhetsanalyser samt att dessa ska ligga till grund för kommunernas arbete med att upprätthålla kontinuiteten på sina olika verksamhetsområden under nyss nämnda förhållanden.

Svar: Gagnefs kommun biträder uppfattningen gällande vikten av upprättade risk- och sårbarhetsanalyser med betoning på analys mer än på upprättande. Kontinuitet inom kommunernas olika och många verksamhetsområden torde kräva säkerställda rutiner, effektiv samordning samt god ledning och styrning byggt på tillit och delaktighet inom den ordinarie linjeorganisationen.

Likvärdig förmåga:

Utredningen betonar att likvärdig förmåga innebär att enskilda under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska kunna få skydd och hjälp oberoende var i landet de befinner sig. Vidare att detta inte innebär att förmågan ska vara utformad på samma sätt eller vara lika långtgående i samtliga kommuner. Områden som inte har bedömts vara av strategisk betydelse eller särskilt utsatt vid väpnat angrepp ska inte planera och förbereda åtgärder som är mer troliga inom ett mer strategiskt utsatt område.

Svar: Gagnefs kommun delar uppfattningen att likvärdig förmåga inte kan innebära lika långtgående planering och/eller likartade förberedelser för alla Sveriges kommuner. Samtidigt måste förstås att det finns ett motsatsförhållande mellan skydd och hjälp för *alla* i relation till de

förhållanden och omständigheter liksom struktur och resurser som olika kommuner verkar under. Gleshet och avstånd är faktorer som i sig ställer specifika krav på planering och förberedelser. Inte minst gällande effektivitet och kostnad. Hur angeläget och viktigt det än kan bedömas vara så kan situationer uppstå, inte minst utifrån prioriteringar, där kommunernas uppdrag och ansvar inte kan garanteras alla som bor och vistas i kommunen. I vart fall inte över tid i ett ansträngt läge.

Preciserade verksamhetskrav:

Utredningen framhåller att kommunernas planering och förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap ska utgå från preciserade verksamhetskrav i fyra delar: (1) För varje ny mandatperiod ska en övergripande plan för planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap antas. Planen ska innehålla mål och verksamhetsinriktningar för att säkerställa en grundläggande verksamhetsförmåga. (2) Planerna ska särskilt avse de materiella och personella resurser som behöver tillföras verksamheterna inför kvalificerade fredstida krissituation och höjd beredskap. (3) Planering och förberedelser ska inriktas på att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för liv och hälsa inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. (4) Planerna och förberedelserna ska beakta de krav som ställs på det civila försvaret, vilket bland annat innebär uppgift om krigsorganisationen och den personal som tjänstgöra i denna.

Svar: Gagnefs kommun välkomnar tydliggöranden gällande preciserade verksamhetskrav samt krav på mål och verksamhetsinriktningar för att säkerställa en grundläggande verksamhetsförmåga liksom att de krav som ställs på det civila försvaret ska beaktas.

Särskilda arbetsformer:

Utredningen anger de arbetsformer som ska gälla för kommunerna i deras planering och förberedande åtgärder: (1) Fortlöpande och systematiskt arbete för att säkerställa en grundläggande verksamhetsförmåga. (2) Samverkan med berörda statliga myndigheter. (3) Tillgång till en funktion för samordning av det förberedande arbetet).

Svar Gagnefs kommun instämmer i behovet av strukturerade arbetsformer gällande planering och förberedelser enligt lagen (LKRB). Dock att det är tveksamt huruvida principen om det kommunala självstyret kan möta specifikt fastställda arbetsformer inom ett visst ansvars- och verksamhetsområde.

Verksamhetsförmåga vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap:

Enligt utredningens bedömning ska kommunerna under den närmaste femårsperioden bygga upp en verksamhetsförmåga enligt följande: (1) Med användning av endast tillgängliga resurser och under tre veckor kunna upprätthålla sina måltidsverksamheter enligt lag, inkluderat privata aktörer inom de lagstadgade verksamhetsområdena. (2) Med användning av endast tillgängliga resurser och under två veckor kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för liv och hälsa samt sina verksamheter för kollektivtrafik med vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning.

Svar: Gagnefs kommun instämmer i betydelsen och behovet av en snabb uppbyggnad syftande till verksamhetsförmåga vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Dock torde detta kräva betydande ekonomiska resurser samt både en administrativ och lokalmässig utbyggnad gällande förvaring och förråd, samt övrig infrastruktur, för att uppnå anförda mål och krav. Detta torde i sin tur innebära resursutnyttjande i konkurrens med vad som i övrigt är angeläget och av vikt att upprätthålla och utveckla inom andra verksamhetsområden, även i vardagligt sken. Kraven i sig torde kräva resurstillskott i form av ökade statsbidrag. Det torde även beaktas att kommunernas ökade ansvar vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap inte leder till att andra ansvariga aktörer minskar eller begränsar sitt ansvarstagande i sådana situationer och vid sådana rådande omständigheter. Detta gäller inte minst den civila beredskapen som även innefattar ett statligt engagemang och ansvarstagande.

Kartläggning och analys gällande materialförvärv och investeringar:

Utredningen anför att regeringen bör ge MSB i uppdrag att i samverkan kartlägga och analysera vilka behov av materialförvärv och investeringar som finns inom kommunernas olika verksamhetsområden för att säkerställa en sådan förmåga som avses ska gälla (enligt LKRB) vid kvalificerade krissituationer och höjd beredskap. Detta med avseende på exempelvis drift av skolbyggnader, särskilda boendeformer, vårdinrättningar, brandstationer samt depåer för fordon i kollektivtrafik.

Svar: Gagnefs kommun biträder utredningens förslag om uppdrag till lämplig myndighet att kartlägga och analysera behov av materialförvärv och investeringar utifrån lagens syfte och krav.

Utbildning och övning:

Utredningen anger att lagen (LKRB) ska innefatta krav på kommunerna att ansvara för att förtroendevalda och anställda ges den utbildning och övning som behövs för att dessa ska kunna utföra sina uppgifter på ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida krissituationer och även vid höjd beredskap.

Svar: Gagnefs kommun instämmer i behovet av utbildning och övning för att säkerställa att de förtroendevalda och de anställda ges förutsättningar att uppfylla sina uppdrag och ansvar även vid krissituationer och vid höjd beredskap. Det är särskilt viktigt att de grundläggande demokratiska principerna och folkstyrelsens villkor beaktas och försvaras även vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Det bör i sammanhanget tydliggöras vilka möjligheter som finns för kommunerna att använda KomVux för att utveckla och genomföra fortbildningsprogram och kompetensutveckling som är anpassad till de behov som finns inom kommunen utifrån lagen (LKRB). Detta särskilt med avseende på specifika kompetensutvecklingsinsatser för förtroendevalda och anställda i kommunen.

Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter:

Utredningen föreslår att det i lagen (LKRB) ska ingå att varje kommun ska hålla länsstyrelsen informerad om den planering och de förberedande åtgärder som de har vidtagit inför fredstida krissituationer. Likaledes att kommunerna ska hålla länsstyrelsen informerad om händelseutvecklingen, det rådande tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder. Dessutom ska varje kommun lämna information till Socialstyrelsen gällande verksamhet för hälso- och sjukvård eller socialtjänst.

Svar: Gagnefs kommun delar bedömningen att planering och förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap ska delges länsstyrelsen. De administrativa kraven får dock inte ges sådan tyngd och komplexitet att de går ut över verksamheternas genomförande eller ställer krav på utökade personella och ekonomiska resurser. Vidare att det förefaller det naturligt och ändamålsenligt att rapportering gällande verksamhet för hälso- och sjukvård eller socialtjänst sker till Socialstyrelsen.

Informationsskyldighet gentemot allmänheten:

Enligt utredningen ska lagen (LKRB) ställa krav på kommunerna att informera allmänheten om sådana omständigheter som bedöms vara av grundläggande betydelse för människors liv eller hälsa. Likaså skyldighet

att informera för att förhindra eller begränsa omfattande skador på egendom eller miljön under fredstida krissituation och höjd beredskap. Vidare att kommunerna ska samordna den information som ges till allmänheten. Dessutom ska kommunerna informera de som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen om de skyddsrum och andra skyddande utrymmen som finns inom kommunen och hur dessa ska användas.

Svar: Gagnefs kommun delar bedömningen att kommunerna ska ha en långtgående informationsskyldighet till allmänheten och ett samordningsansvar för sådan information enligt lagförslaget. Dock med uppfattningen att det är tveksamt om det lagtekniskt går att detaljreglera vad som ska anses gälla beträffande informationsskyldighet, samordningsansvar och ansvar för att informera om skyddsrum och skyddade utrymmen. Inte minst tveksamhet kring hur vistelsebegreppet ska tydliggöras gälla enligt lag. Kommunernas skyldighet enligt lag (LKRB) kan inte heller släcka ut exempelvis verksamhetsutövares, fastighetsägares och väghållares specifika ansvar. Inte heller det ansvar som faller på exempelvis länsstyrelserna. Den stärkta informationsskyldigheten och samordningsansvaret ska vidare inte undergräva Lokalradions (P4) informationsansvar vid kris eller krig. P4 är Sveriges beredskapskanal och har i uppdrag att förmedla viktig information från myndigheterna till allmänheten. I sammanhanget ska beaktas att små kommuner, under vardagliga förhållanden, oftast inte har en informationsfunktion som inbegriper mer än högst en (1) tjänst.

Särskilda samlingsplatser:

Enligt utredningen ska kommunerna upprätthålla särskild samlingsplats (en eller flera) för dem som bor eller regelbundet vistas i kommunen, för ianspråktagande vid exempelvis utrymning samt under fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap. Särskild samlingsplats ska även kunna utgöra mottagningsplats för utrymda eller flyende personer från andra kommuner samt för utlänningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige. Med mottagningsplats avses dock inte inkvartering eller annat boende. Vidare föreslås detaljerat vad som ska finnas att tillgå på en särskild samlingsplats. Det betonas även att enskilda ska kunna vistas på en särskild samlingsplats under en kortare tidsrymd.

Svar: Gagnefs kommun delar bedömningen gällande särskild samlingsplats, både vad gäller behov, ändamål och ansvar. Dock att detta även kan anses vara en uppgift för hemvärnet, de frivilliga försvarsorganisationerna som Lottakåren, Bilkåristerna och Blå stjärnan samt för civilsamhällets olika organisationer. För att upprätthålla flera särskilda samlingsplatser torde

beaktas att avstånd och gleshet är två faktorer som dels kräver särskild planering, dels måste anses vara både resurskrävande och kostnadskrävande.

Hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen:

Utredningen anför att varje kommun ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att kommunen, regionen, staten och privata aktörer samt privata verksamhetsutövare ska kunna hjälpa skolbarn och skolungdomar samt äldre personer och personer med funktionshindrade (som bor i särskilda boendeformer) omedelbart ska komma i skydd i skyddsrum eller i annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.

Svar: Gagnefs kommun delar bedömningen att det krävs planer för ianspråktagande och användande av skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid kris och/eller vid höjd beredskap och vid krig. Ansvar för planering måste dock utgå ifrån att det civila försvaret omfattar hela samhället och alla de funktioner som måste fungera, även vid kris samt under höjd beredskap och vid krig. Verksamheten inom civilt försvar bedrivs av många olika aktörer: statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer. Idag är det länsstyrelserna som ansvarar för att samordna planeringen och förberedelserna för det civila försvaret i länet och samverkar med Försvarsmakten i totalförsvarsplaneringen. Ett utökat planeringsansvar för kommunerna måste stå i samklang med länsstyrelserna uppdrag och ansvar vad gäller civilt försvar.

Verkställighet av utrymningar och inkvartering:

Enligt utredningen ska kommunerna ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om utrymningar inom sina geografiska områden. Kommunerna ska vidare ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att kunna inkvartera dem som har utrymts eller flytt från andra kommuner under höjd beredskap. Det är upp till kommunen att vidta särskilda förberedande åtgärder för att uppfylla dessa särskilda verksamhetsplaner.

Svar: Gagnefs kommun ser det som naturligt att alla kommuner planerar för att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om utrymningar samt för att kunna inkvartera dem som har utrymts eller flytt från andra kommuner. Dock att begreppen *ändamålsenlig* och *likvärdig förmåga* mer utgör honnörsbegrepp än tydlighet gällande ansvar, utformning och ändamål. Vidare att det för att uppnå *likvärdighet* krävs någon form av kostnadsutjämnning för att säkerställa förmågan att uppfylla dessa särskilda verksamhetskrav utifrån kommunernas struktur och omständigheterna i

övrigt. Samt att de särskilda verksamhetskraven formaliseras och ges innehåll även utifrån länsstyrelsernas planerings- och samordningsansvar för det civila förvaret. Liksom utifrån det ansvar och uppdrag som ligger på de frivilliga försvarsorganisationerna och på civilsamhällets olika organisationer.

Länsstyrelsernas stöd och samordning:

Utredningen framhåller allt länsstyrelserna ska stödja och samordna kommunerna vid genomförandet av deras planering och förberedande åtgärder enligt lagen (LKRB). I länsstyrelserna uppdrag ska även ingå att samordna den samverkan som kommunerna ska ha med berörda statliga myndigheter vid genomförande av nämnda uppgifter.

Svar: Gagnefs kommun välkomnar att länsstyrelserna ges ett tydligt uppdrag att stödja och samordna kommunerna vid genomförande av kommunernas uppgifter. Dock att betoningen ska ligga på *stöd* och *samordning* eftersom behörighet och befogenhet ska överensstämma med den kommunala självstyrelsen. Likaså med beaktande av att folkstyrelsens villkor på lokal nivå ska beaktas och uppfyllas även inom detta sakområde.

Länsstyrelsernas tillsyn:

Enligt utredningens lagförslag (LKRB) ska länsstyrelsen ha tillsyn över att kommunerna följer lagn och föreskrifterna på området. Vid tillsyn ska länsstyrelsen ha rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Länsstyrelserna ska utifrån lagens uppdrag, krav och ansvarsfördelning även få förelägga kommuner att åtgärda brister.

Svar: Gagnefs kommun uppfattar att förslaget syftar till en skärpt tillsyn gällande detta specifika sakområde, vilket dels ter sig mer långtgående jämfört med kommunernas ansvar för andra sakområden, dels som ett avsteg från den tillitsprincip som gäller i förhållande till kommunernas uppdrag och ansvar rent generellt. Vidare finns det en viss tveksamhet med att samma myndighet dels har ett lagstadgat och långtgående ansvar att stödja och samordna kommunernas insatser och åtgärder inom området, dels ges behörighet och befogenhet att beivra i form av förelägganden. En långtgående befogenhet och behörighet att beivra kan, i vissa lägen, riskera att stå i konflikt med den kommunala självstyrelsen.

Bestämmelser i LEH som överförs i sak oförändrade till LKRB:

Utredningen föreslår att följande bestämmelser överförs från LEH (Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap) till LKRB.

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

Nuvarande bestämmelser i LEH förtydligas i utredningens författningsförslag och innebörden av dessa utvecklas i utredningens övervägande avseende följande.

- Geografiskt områdesansvar.
- kommunstyrelsens planering och förberedande åtgärder inför frestida krissituationer och höjd beredskap.
- ledning under höjd beredskap.

Svar: Gagnefs kommun välkomnar att LEH ersätts av LKRB enligt utredningens förslag. Vidare att överförda bestämmelser, från LEH till LKRB, därmed förtydligas och att innebörden av bestämmelserna utvecklas i utredningens överväganden.

Ordningen med överenskommelser mellan staten och SKR:

Utredningen bedömer att den nuvarande ordningen med överenskommelser mellan staten och SKR varken är ändamålsenlig eller effektiv med avseende på styrning och fördelning av medel. Vidare framhålls att ordningen med överenskommelse inte kan anses överensstämma med regeringsformens regler som grundlägger att statens styrning över kommunerna ska ske genom lag eller förordning, vilket anföras innebära traditionella styrmedel inom ramen för den etablerade förvaltningsmodellen och de reglerade ansvarsförhållanden som råder mellan regeringen och myndigheter samt kommuner och regioner.

Svar: Gagnefs kommun delar utredningens bedömning att den nuvarande ordningen med överenskommelse inte är ändamålsenlig. Vidare att traditionella styrmedel och den etablerade förvaltningsmodellen för statlig styrning möjliggör en ökad tydlighet gällande kommunernas ansvar och uppdrag vid frestida krissituationer samt vid höjd beredskap och vid krig. Vilket i sig ger grund för en mer träffsäker fördelning av medel för ansvarsutövandet på kommunal och regional nivå.

Omfattningen av statens ersättningsskyldighet gentemot kommunsektorn behöver inte föreskrivas i LKRB:

Utredningen bedömer att det inte behöver göras några förändringar av de övergripande principerna gällande kostnadsfördelning, mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen, i fråga om samhällets krisberedskap och civilt försvar. Därav finner utredningen att kommunerna bör få ersättning, för nya och utökade uppgifter, i enlighet med dessa grundläggande principer. Dock med bedömningen att det inte är vare sig nödvändigt eller ändamålsenligt att i LKRB reglera i vilken omfattning staten ska ersätta kommunerna för deras planering och förberedande åtgärder enligt den lagen.

Svar: Gagnefs kommun anser att utökat ansvar och utökade uppgifter som faller på kommunerna, enligt lag och förordning, ska förenas med full kostnadstäckning. Detta särskilt när nya lag och förordning syftar till höjd ambitionsnivå och utökad verksamhet inom ett specifikt sakområde. Gagnefs kommun bedömer att införandet av LKRB enligt utredningens förslag kommer att innebära en väsentlig kostnadsökning gällande krisberedskap och civilt försvar. Därmed också ett tydligt behov av utökade statliga bidrag för att på kommunal nivå uppnå en ändamålsenlig och nödvändig kostnadstäckning.

Höjning av de generella statsbidragen för åtgärder som följer av LKRB:

Utredningen gör bedömningen att införandet av LKRB innebär en avsevärd ambitionsökning och betydande kostnadsökningar för kommunerna. Mot bakgrund av detta så föreslår utredningen att de kostnader som följer av LKRB ska ersättas genom höjningar av de generella statsbidragen. Detta med hänvisning till den kommunala ersättningsprincipen. Vidare att ökade kostnader utifrån strukturella skillnader mellan kommuner bör hanteras inom ramen för kostnadsutjämningen. Detta med undantag för kostnader som härrör sig till särskilda åtgärder som staten finner behov av att ålägga vissa kommuner. Sådana kostnader ska i sådant fall finansieras genom kostnadsersättning. Särskilda förhållanden föreslås även gälla för kostnader som uppstår till följd av särskilda förberedande åtgärder av aktivitetsbaserad karaktär, vilka föreslås finansieras genom riktade statsbidrag som komplement till den grundläggande finansieringen.

Svar: Gagnefs kommun biträder uppfattningen att den avsevärda ambitionsökningen, med påföljande kostnadsökning för kommunerna till följd av LKRB, ersätts genom höjning av de generella statsbidragen. Dock med markeringen att den nödvändiga höjningen ska ge full

kostnadstäckning. Vidare att de strukturella skillnaderna mellan olika kommuner, särskilt med avseende på avstånd och gleshet, ska beaktas. Möjligtvis som en faktor inom systemet för kostnadsutjämning.

Konsekvenser för kommuner:

De författningsförslag som utredningen lämnar kan förväntas leda till nya stora löpande kostnader (permanenta kostnader) och nya stora anskaffnings- och investeringskostnader (engångsvisa kostnader) under den närmaste femårsperioden. Statens ersättningskostnader beräknas därav öka med totalt 13,5 miljarder kronor under åren 2027-2031. Utredningen anför vidare att det inte ter sig möjligt att uppskatta storleken på kommunernas löpande drifts- och underhållskostnader för de investeringar som behöver göras. De *permanenta kostnaderna* bedöms huvudsakligen bestå av nya personalkostnader samt kostnader för utbildningar och övningar. De *engångsvisa kostnaderna* bedöms 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 kostnader för förvaring av nödvatten och livsmedel (lager).

Svar: Gagnefs kommun noterar med tillfredsställelse att utredningen tydliggör att införandet av LKRB, enligt utredningens förslag, kommer att innebära väsentligt ökade kostnader för kommunerna och att dessa kostnadsökningar ska ersättas av staten. Detta med nödvändighet för att uppnå och säkerställa den höjda ambitionsnivå inom sakområdet som utredningen föreslår och syftar till.

ÖVRIGT

Gagnefs kommun lämnar följande särskilda kommentarer.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att den nya lagen (LKRB) och övriga föreslagna författningsändringar bör träda i kraft den 1 januari 2027. Bestämmelserna i den nya lagen om länsstyrelserna föreslås dock träda i kraft först den 1 januari 2029.

Utredningen anför vidare att de författningsförslag som föreslås inte föranleder några övergångsbestämmelser.

Trots det förändrade säkerhetsläget, utsattheten gällande hybridattacker och allt tydligare konsekvenser till följd av klimatförändringarna så ter sig ett ikraftträdande den 1 januari 2027 som något brådstörtat.

Den ambitionshöjning och det utökade ansvaret för kommunerna, enligt LKRB, ger behov av en mer långtgående planering och till mer verklighetsanknutna förberedelser, fysiska investeringar samt behov av kompetenshöjning och kunskapsutveckling. Detta sammantaget och vid en sammanvägd bedömning gällande omständigheterna i övrigt torde ge vid handen att ikraftträdandet gällande LKRB bör skjutas fram, minst två år i tid till den 1 januari 2029, som tidigast.

Det tillkommande investeringsbehovet och det tillkommande rekryteringsbehovet, till följd av LKRB, måste anses svårhanterligt. Särskilt för små kommuner, utifrån en så kort framförhållning som till den 1 januari 2027. Investeringsbudgeten för en kommun upptar oftast en planperiod som sträcker sig tre-fem år framåt i tid.

Kostnadstäckning

För att hantera och uppnå de insatser och åtgärder som följer av LKRB för kommunerna, så kan nödvändigheten av full kostnadstäckning inte nog understrykas och påfordras.

Det torde stå klart för alla och envar att den ambitionsökning samt de ökade insatserna och åtgärderna, som följer av LKRB, inte kan uppfyllas med mindre än att kommunerna ges kompensation för de tydligt och markant ökade kostnaderna, inte endast initiala utan även löpande samt för investeringskostnader liksom kostnader för kompetensförsörjning och kompetensutveckling.

Samverkan

Frågan om möjligheten till och förutsättningarna för kommunal samverkan för att möta kommunernas uppdrag och ansvar enligt LKRB har inte utvecklats i utredningen.

Inte minst möjligheten för kommuner i samverkan att möta behovet av investering i fysiska anläggningar, enligt LKRB, torde vara angeläget att klargöra och möjliggöra. Även fast LKRB syftar till höjd beredskapen och att öka förmågan gällande krishantering och civilt försvar i alla kommuner,

så torde insatserna och åtgärderna kräva samverkan, inte minst i fråga om uppbyggnad av infrastrukturen.

Det måste anses fortsatt föreligga behov att tydliggöra i vilken utsträckning som de lagstadgade kraven enligt LKRB kan mötas genom kommunal samverkan. Detta utan att ledtider förlängs och utan att beslutsförmåga och effektueringsförmågan undergrävs. Samordning, samverkan och samarbete torde i vart fall kunna bidra till kompetensförsörjning och reducerade kostnader, inte minst för investeringar.

Tillvarata erfarenheterna från Ukraina

Erfarenheterna från Ukraina, med anledning av Rysslands fullskaliga anfallskrig mot landet, måste anses ge viktiga insikter kring krisberedskap och civilt försvar, som bör utvärderas och bedömas utifrån svenska förhållanden.

Trots att den föreliggande utredningen tillkommit bland annat till följd av kriget i Ukraina och det uppkomna säkerhetspolitiska till följd av detta, så kan det uppfattas som att utredningen i analys och till innehåll saknar direkta och tydliggjorda kopplingar till gjorda erfarenheter utifrån dessa specifika omständigheter.

Erfarenheterna från Ukraina måste anses synnerligen relevanta och bör ges genomslag i en förnyad lagstiftning gällande kommunernas ansvar och uppdrag för krisberedskap och civilt försvar i Sverige, bland annat utifrån följande.

Ukrainas hantering av krisen har visat på konkreta utmaningar och lösningar i en verklig konflikt. Genom att analysera deras erfarenheter kan svenska kommuner bättre förbereda sig för att hantera liknande situationer, oavsett om det rör sig om naturkatastrofer, cyberattacker eller militära hot.

Ukraina har visat hur viktigt det är med en stark lokal beredskap. Kommunerna har en direkt koppling till invånarna och kan snabbt mobilisera resurser och information.

I Ukraina har civilsamhället spelat en avgörande roll i beredskap och försvar. Genom att involvera medborgarna och lokala organisationer i beredskapsplanering kan kommunerna skapa en mer robust och hållbar samhällsstruktur som är bättre rustad för att hantera kriser.

Erfarenheterna från Ukraina pekar på vikten av samordning mellan olika nivåer av myndigheter. Kommunerna bör ges ett tydligare mandat att samordna resurser och insatser med både statliga och regionala myndigheter för att säkerställa en effektiv respons vid kriser.

Ukraina har också visat vikten av kontinuerlig utbildning och övning för både myndigheter och medborgare.

Konflikten i Ukraina har visat att hot kan förändras snabbt. Kommunerna behöver en flexibel beredskapsplanering som kan anpassas efter aktuella omständigheter och hotbilder, vilket kräver en löpande översyn av strukturer, organisation och ansvar.

Genom erfarenheter och lärdomar från Ukraina kan svenska kommuner skapa en mer robust och anpassad struktur för hantering av fredstida kriser, höjd beredskap och krig. Vilket bidrar till att skydda invånarna och att säkerställa samhällets funktionalitet även under svåra förhållanden

Carina Tenn
Säkerhetsskyddschef

Rolf Davidsson
Kommunjurist