

Remissvar SOU (2024:65) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig

Kramfors kommun, som av Försvarsdepartementet utsetts till remissinstans, tackar för möjligheten att lämna synpunkter på SOU (2024:65) lag om Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (LKRB).

Vi anser att utredningen utgör ett betydelsefullt steg för att stärka Sveriges krisberedskap och totalförsvar.

Sammanfattning

Genom SOU (2024:65) föreslås en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap för kris och krig. Utredningen har analyserat vilket ansvar och vilka uppgifter kommuner och regioner bör ha för att förbereda sig inför och hantera fredstida kriser och höjd beredskap. Målet är att skapa en mer ändamålsenlig och detaljerad reglering än den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Utredningen betonar vikten av att kommuner och regioner har en robust beredskap för att kunna hantera kriser och krigssituationer effektivt. Detta inkluderar att säkerställa att det finns tydliga ansvarsområden och uppgifter, samt att det finns tillräckliga resurser och finansiering för att upprätthålla beredskapen.

En central del av utredningens uppdrag har varit att utvärdera och föreslå förbättringar i statens styrning, uppföljning och finansiering av kommuners och regioners beredskapsarbete. Detta innefattar att analysera om överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är ändamålsenliga och effektiva.

Remissinstansens synpunkt

Vi ställer oss i huvudsak positiva till de förslag som utredningen framför i SOU (2024:65) lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (härefter LKRB) men vill framföra några specifika synpunkter, förslag samt önskemål om förtydliganden.

1. Samhällets skyddsvärden

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

Kramfors kommun vill betona att samhällets skyddsvärden sedan tidigare finns definierade av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (härefter MSB) inom ramen för den civila beredskapen. Dessa skyddsvärden inbegriper; människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden samt nationell suveränitet.

Kramfors kommun vill framhålla att det finns en överhängande risk att demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter urholkas och ej bedöms som skyddsvärda om dessa inbegrips inom ramen för samlingsbegreppet grundläggande värden i samhället. Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter är det yttersta försvaret mot auktoritära och antagonistiska hot. Vidare är just dessa skyddsvärden de som riskerar att påverkas av antagonistiska desinformationskampanjer.

Med grund i ovanstående resonemang förespråkar Kramfors kommun starkt att samhällets skyddsvärden kvarstår likt tidigare definierat även i kommande lagstiftning.

2. Gemensam nomenklatur

Kramfors kommun välkomnar begreppen fredstida krissituation och kvalificerad fredstida krissituation och bedömer likt utredningen att begreppet extraordinär händelse i fredstid bör ersättas. Användandet av extraordinär händelse i fredstid har skapat en diskrepans kring hur krissituationer bedömts av olika aktörer. En gemensam nomenklatur och samsyn kring begreppet fredstida krissituation bör förebygga detta.

3. Tydligare fokus på kontinuitetsplanering

Kramfors kommun välkomnar att risk- och sårbarhetsanalyser skall innehålla ett tydligare fokus på att upprätthålla kontinuitet i kommuners och regioners samhällsviktiga verksamheter och författningsenliga uppgifter. Detta understryks likaså av att kommuner och regioner inom ramen för grundläggande verksamhetsförmåga i sin planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap särskilt ska avse deras förmåga att under sådana förhållanden upprätthålla (kontinuitetsplanering) sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa.

4. Grundläggande verksamhetsförmåga – planering och förberedande åtgärder

Kramfors kommun välkomnar att LKRB föreslås att *”kommuner och regioner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap (grundläggande verksamhetsförmåga)”*, detta utifrån lokala och regionala förutsättningar samt strategisk betydelse och utsatthet. De föreslagna kraven säkerställer att Sveriges kommuner kan uppnå en ändamålsenlig och likvärdig förmåga.

Kramfors kommun förutsätter att den föreslagna *”funktionen för samordning”* tydliggörs i kommande riktlinjer utifrån hur den bör utformas och vad den skall innehålla i form av personella och materiella resurser.

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

Utredningen skriver att *”Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder för att de ska ha den förmåga som anges i den ovanstående punkten ska enligt utredningens bedömning även omfatta de verksamheter som utövas av privata aktörer på dessa områden”*. Med ovanstående punkt avses att inom en 5 års period *”under cirka 2 veckor kunna upprätthålla måltidsverksamheter för skolverksamheter, särskilda boendeformer, stöd och service till vissa funktionshindrade respektive sjukvårdsverksamheter som innefattar patienter intagna på vårdinrättningar”*.

I promemoria *”En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet”*¹ föreslås å andra sidan att *”enskilda huvudmän ska så långt det är möjligt omfattas av författningsbestämmelser om verksamheter på skolområdet vid höjd beredskap”*. Detta medför att det finns en diskrepans mellan de två olika förslagen där det bör gå att dra slutsatsen att promemoria *”en modern krisreglering för verksamheter på skolområdet”* ålägger privata utförare inom skolområdet att inom ramen för sina krisplaner även planera för måltidsservering under krissituationer och ytterst höjd beredskap.

Vidare bedömer Kramfors kommun att förslaget att *”Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder för att de ska ha den förmåga som anges i den ovanstående punkten ska enligt utredningens bedömning även omfatta de verksamheter som utövas av privata aktörer på dessa områden”* kommer att medföra olika stora kostnader för olika kommuner beroende på i vilken mån de har privata aktörer som utför samhällsviktig verksamhet. Vidare medför förslaget för de kommunerna med

¹ <https://www.regeringen.se/contentassets/de67c9b21bd14deca6239dfaf33932e5/en-modern-krisreglering-for-verksamheter-pa-skolomradet.pdf>

många privata utförare inom samhällsviktig verksamhet krav på omfattande lagerhållning av livsmedel som till vardags riskerar att ej nyttjas. Detta kommer medföra svårigheter avseende lagerhållning och ”rotation”.

6. Resursfördelning, dimensionerande förmågekrav och finansiering

Kramfors kommun välkomnar ett införande av dimensionerade förmågekrav som beskrivs i författningskommentarerna. Dessa krav kommer att säkerställa att kommunerna har kapacitet att på ett ändamålsenligt och likvärdigt sätt hantera kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det är dock av yttersta vikt att dessa krav är realistiska och att kommunerna får tillräckligt med tid och resurser för att uppfylla dem.

Kramfors kommun vill även understryka att för att kommuner ska kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet på egen hand under två veckor, som de dimensionerande förmågekraven föreskriver, krävs betydande investeringar och därigenom omfattande finansiellt statlig stöd.

Investeringar som bedöms behöva genomföras inkluderar:

Ökade personalresurser: För att kunna uppnå en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att hantera kvalificerade fredstidskrissituationer och höjd beredskap bedöms en majoritet av Sveriges kommuner att behöva anställa ett flertal årsarbetskrafter. Detta medför kostnader för rekrytering, löner och eventuell utbildning.

Investeringar i material och utrustning: För att säkerställa att samhällsviktig verksamhet kan fortsätta bedrivas behövs omfattande investeringar i nödvändig utrustning såsom reservkraftverk, generatorer, vatten, värme, kommunikation och andra tekniska hjälpmedel. Detta bedöms inte vara en kostnad Sveriges kommuner kan bära inom ramen för nuvarande finansieringsmetod.

Logistik och försörjning: Sveriges kommuner måste utifrån dessa dimensionerande förmågekrav ha tillgång till lager av förnödenheter såsom mat, vatten och mediciner för att kunna säkerställa kommuninvånarnas liv och hälsa. Detta ställer krav på både lagerhållning och logistik. Vidare innebär det infrastrukturella investeringar i exempelvis lagerlokaler.

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. Kramfors kommun bedömer att dessa kostnader är lågt estimerade utifrån författningsförslagen, i synnerhet i ljuset av de kostnader som Jönköpings kommuns investeringar medfört (ca 300 miljoner kronor).

Kramfors kommun bedömer därför att staten bör säkerställa att dessa mål kan uppnås genom en omfattande och långsiktig finansieringsplan. Vidare understryker Kramfors kommun, för att möjliggöra likvärdighet och

ändamålsenlig förmåga, än en gång vikten av att alla kommuner och regioner tilldelas medel utan att behöva konkurrera om samma ”pott” inom ramen för sektorsvisa bidragsutlysningar.

Kramfors kommun anser därför att en tydligare finansieringsmodell ska utvecklas, där statliga medel öronmärks för kommunernas beredskapsarbete. Följande punkter är särskilt viktiga:

Öronmärkta statliga medel: Staten bör avsätta specifika medel för kommunernas beredskapsarbete, vilket säkerställer att resurserna används för avsedda ändamål.

Långsiktig finansiering: För att kommunerna ska kunna planera och genomföra långsiktiga åtgärder krävs en stabil och förutsägbar finansiering över flera år. Kramfors kommun vill återigen betona att finansiering genom ”stuprörs”-initiativ där sektorsansvariga myndigheter utlyser medel att ansöka om bör undvikas. Detta då det inte bedöms medföra en ändamålsenlig och likvärdig förmåga bland landets kommuner.

Särskilda bidrag: Kramfors kommun bedömer dock att kommuner med särskilda behov eller större risker bör kunna ansöka om extra bidrag för att täcka kostnader för specifika beredskapsåtgärder.

Avslutningsvis avseende den i utredningen föreslagna finansieringen ställer sig Kramfors kommun frågande till att den endast avser investeringar och kostnader för kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta medför att kostnader kopplade till fredstida krissituationer skall rymmas inom ramen för kommunernas ordinarie budget. Här vill Kramfors kommun betona att den ekonomiska realiteten i Sveriges kommuner är vitt skilda. Där många mindre och medelstora kommuner dras med ett sviktande demografiskt underlag och därigenom minskade skatteintäkter. Utebliven finansiering av förberedelser och åtgärder för fredstida krissituationer riskerar att medföra att en likvärdig och ändamålsenlig förmåga att hantera kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap inte kommer att uppnås.

7. Utbildning och övning

Kramfors kommun stödjer förslaget om utökad utbildning och övning för kommunal personal och förtroendevalda som även inkluderar höjd beredskap. Regelbundna övningar är nödvändiga för att säkerställa att alla inblandade är väl förberedda på sina uppgifter vid en kris och sina uppgifter i totalförsvaret. Stöd bör ges från exempelvis MSB alternativ länsstyrelserna. Stödet bör avse utvecklande av utbildningsmaterial och övningsscenarier för att säkerställa att personal och förtroendevalda i kommuner och regioner har en likvärdig och ändamålsenlig förmåga och därigenom kunskap i att hantera sina uppgifter i fredstida krissituationer och ytterst höjd beredskap.

8. Särskilda verksamhetskrav

a. Särskilda samlingsplatser

Utredningen föreslår att ”*Varje kommun ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen för det fall ett beslut om utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område, eller om det annars finns särskilda skäl att använda sådana platser, under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap. En särskild samlingsplats ska även kunna utgöra mottagningsplats för utrymda eller flyende personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap samt för utlänningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer. På en särskild samlingsplats ska det finnas tillgång till dricksvatten, elektricitet, värme, sanitets- och hygienmöjligheter, första hjälpen åt skadade, information, möjligheter till elektronisk kommunikation samt annan likartad hjälp. Enskilda ska under en kortare tidsrymd kunna vistas på en särskild samlingsplats.*”

Kramfors kommun välkomnar införandet av ett tydligt definierat samlingsbegrepp (för tillfället trygghetspunkt, SOT-punkt etc.). Kramfors kommun ställer sig dock frågande till valet av begreppet särskild samlingsplats. Kramfors kommun bedömer att begreppet trygghetspunkt är välinarbetat och etablerat samt att ett tydliggörande av detta begrepp kan medföra att en likvärdig och ändamålsenlig förmåga kan uppnås i landets kommuner. Att författningsförslaget även påvisar att särskilda samlingsplatser även kan nyttjas som mottagningsplatser vid flyktingströmmar välkomnas.

Kramfors kommun vill inledningsvis belysa att utredningens förslag om särskilda samlingsplatser både kommer att medföra omfattande initiala investeringar liksom löpande kostnader för drift och underhåll avseende samlingsplatsens funktionalitet. Likaså tillkommer kostnader för personal och utbildning. Statlig finansiering är således en nödvändighet för att tillse ändamålsenlig och likvärdig förmåga i landets kommuner.

Vidare bedömer Kramfors kommun att det finns både för- och nackdelar med på förhand utsedda särskilda samlingsplatser. Fördelarna består av möjligheten till förberedelser med tillhörande investeringar kring tillgång till dricksvatten, elektricitet, värme, sanitets- och hygienmöjligheter m.m.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina påvisar att respekten för krigets lagar har urholkats och tidigare fredade civila mål såsom skolor och sjukvårdsinrättningar nu ses som legitima mål. En potentiell nackdel som Kramfors kommun upplever att utredningen således ej identifierat är att på förhand utsedda särskilda samlingsplatser även de kan utgöra potentiella mål för en antagonist som ej respekterar krigets lagar.

Kramfors kommun vill således betona möjligheten för kommuner att utveckla mobila koncept för särskilda samlingsplatser. Detta genom exempelvis ”containerlösningar” med utrustning för att kunna upprätta särskilda samlingsplatser i olika typer av lokaler inom kommunens geografiska område.

b. Hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen samt Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar

Utredningen föreslår att kommuner ska utarbeta planer för att särskilt utsatta grupper (barn, unga, äldre, personer med funktionshinder, personer i särskilda boendeformer) för att verksamhetsutövare ska kunna hjälpa dessa att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.

Kramfors kommun instämmer med utredning om vikten av att skydda befolkningens liv och hälsa vid ett väpnat angrepp och bedömer att författningsförslagets ansats är god. Kramfors kommun vill dock betona att det sedan 2002 inte har byggts nya skyddsrum i Sverige och att dessa ej tagits i beaktande i kommuners stadsplanering. Detta ställer således stora krav på samverkan mellan aktörer (offentliga, näringsliv och privatpersoner som ägare av fastigheter och verksamheter för särskilt utsatta) för att kunna möjliggöras. Vidare identifieras både praktiska och moraliska svårigheter kring detta. Detta då det både kan vara omoraliskt och praktiskt omöjligt att skyndsamt förflytta äldre, sjuka och skadade individer till skyddsrum eller skyddat utrymme där de inte kan få adekvat vård eller omvårdnad.

Avseende planering för inkvartering och utrymning av geografiska områden vill Kramfors kommun understryka att detta kräver dimensionerande riktlinjer för inkvartering avseende hur många människor på flykt en kommun förväntas att klara av att ta emot. Dimensionerande riktlinjer för inkvartering bör tas fram antingen av MSB eller Försvarmakten och presenteras till kommunerna procentuellt efter storlek, vidare bör dessa även ta i beaktande hur tungt socialt belastad en kommun redan är i dagsläget.

De dimensionerande riktlinjerna för inkvartering behövs även i det vidare planerande arbetet. Detta eftersom kommunen i enlighet med sitt geografiska områdesansvar och Socialtjänstlagen (2001:453) även ansvarar för dessa individers sociala aspekter (omsorg, utbildning, boende, ekonomiskt bistånd etc.). Om dessa aspekter ej tas i åtanke i samband med ett framtagande av dimensionerande riktlinjer för inkvartering riskerar detta att resultera i ökade samhällsklyftor och utanförskap när mottagande kommuner inte kan tillgodose de behov som tillkommer för människor i och på flykt.

9. Samverkan med näringslivet

Kramfors kommun anser att samverkan med det lokala näringslivet bör stärkas ytterligare. Privata företag spelar en viktig roll i samhällets

krisberedskap och landets totalförsvar. Privata aktörers resurser och kompetens bör integreras tydligare i den övergripande totalförsvarsplaneringen. Detta inkluderar bland annat möjligheten till gemensam beredskapslagring och samförvaring av insatsvaror och andra kritiska varor för att säkra landets försörjningsberedskap.

För att möjliggöra detta bör statlig finansiering även riktas gentemot privata aktörer för att de dels ska kunna delta i beredskapsövningar och utbildningar i kommuners och regioners regi men också för att möjliggöra lagerhållning.

10. Digitalisering och informationssäkerhet

Digitalisering av samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur medför nya möjligheter och sårbarheter i den svenska krisberedskapen och det svenska totalförsvaret. Kramfors kommun vill betona vikten av att stärka kommunernas digitala beredskap och informationssäkerhet. Investeringar i robusta IT-system och utbildning i cybersäkerhet är avgörande för att skydda kritisk infrastruktur. Här bör finansiering tillses genom centrala myndigheter för att uppnå likvärdig och ändamålsenlig förmåga.

11. Infrastruktur och logistik

För att säkerställa att kommunerna kan upprätthålla viktiga samhällsfunktioner under kris och krig, bör investeringar i robust infrastruktur och logistik prioriteras. Detta inkluderar säkra transportvägar (bil- och lastbils-, tåg-, båt- och flygtrafik) och tillgång till nödvändiga förnödenheter.

För att säkra tillgång till nödvändiga förnödenheter i landets alla delar bör staten tillse att logistik- och beredskapslager upprättas på geografisk strategiska platser.

Här kan Västernorrland och kommunikationsnavet Höga Kusten, med Höga Kusten Airport, Ådalsbanan, Botniabanan, djuphamnar och landsvägar som centrala element, erbjuda unika förutsättningar för att stärka Sveriges beredskap.

12. Klimatanpassning

Utredningen har bedömt att klimatanpassningsåtgärder legat utanför ramen av dess uppdrag. Kramfors kommun delar inte denna bedömning. Kramfors kommun vill därför understryka att klimatförändringar i nutid och inom en snar framtid potentiellt utgör ett hot för människors liv och hälsa och vidare sannolikt kommer medföra stora miljömässiga och ekonomiska kostnader. Kramfors kommun bedömer således att det finns ett behov av att integrera klimatanpassningsåtgärder inom ramen för *LKRB* samt att klimatanpassningsåtgärder bör inbegripas i kommuners och regioners beredskapsplanering inom ramen för kvalificerade fredstida krissituationer.

Aktörer inom det svenska krisberedskapssystemet bör således aktivt arbeta för att förebygga dessa konsekvenser. Här bedöms MSB tillsammans med andra expertmyndigheter inom klimatområdet fortsatt spela en viktig roll

genom tillhandahavande av exempelvis förstärkningsresurser men även genom expertkunskap, rådgivning och finansiering av åtgärder.

13. Kommunikation och informationsspridning

Utredningen föreslår i sitt författningsförslag att *"Kommuner och regioner ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap informera allmänheten inom kommunen respektive regionen om sådana omständigheter som bedöms vara av grundläggande betydelse för människors liv eller hälsa eller för att förhindra eller begränsa omfattande skador på egendom eller miljön"* samt att *"en kommun ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap inom sitt geografiska område verka för att den information som behöver förmedlas till allmänheten samordnas"*.

Kramfors kommun instämmer med att effektiv kommunikation med allmänheten är avgörande under en kris men även för att förebygga desinformation. Effektiv kommunikation till alla invånare bör vara inkluderande, tillgänglig i olika kanaler och lättförståelig.

Kramfors kommun föreslår att kommunerna får stöd i att utveckla strategier för snabb och korrekt informationsspridning till invånarna. Medel bedöms därför behöva tillföras för att säkerställa möjligheten till redundanta och tillgängliga kommunikationslösningar, inklusive kommande investeringar i nya generationens Rakel.

14. Länsstyrelsens tillsynsansvar

Utredningen föreslår att *Länsstyrelserna ska ha tillsyn över att kommunerna och regionerna följer denna lag och föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen*. Kramfors kommun vill betona vikten av att detta tillsynsuppdrag utformas enligt författningskommentarerna där tillsyn sker av länsstyrelserna i samverkan med kommuner och regioner i syfte att utveckla dessa aktörers planerade och förberedande åtgärder utifrån grundläggande verksamhetsförmåga.

Kramfors kommun hyser viss oro kring att detta uppdrag kan komma att utformas likt hur länsstyrelsens nuvarande uppdrag kring tillsyn av säkerhetsskydd har tolkats. Uppdraget för tillsyn av säkerhetsskydd fastställer att länsstyrelsen både skall vägleda och tillse att åtgärderna är genomförda – men där tonvikten hittills i länsstyrelsens tolkning primärt varit tillsyn, förelägganden och vitesutdömning.

Bilagor

Förslag till beslut (FTB)