

2025-01-28

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se
fo.rs.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer Fö2024/01668

Remissyttrande över betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig

Pensionärernas riksorganisation, PRO, har av Försvarsdepartementet beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65). PRO tackar för möjligheten att yttra sig över förslagen.

Inledande synpunkter

Det är angeläget att samhället på olika sätt rustar sig för att möta fredstida kriser och krig. PRO:s roll är främst att lyfta pensionärers erfarenheter och behov i arbetet med att stärka Sveriges beredskap. Av särskild vikt för oss är att välfärdsfunktioner som sjukvård, läkemedelsförsörjning och äldreomsorg såsom särskilda boenden och hemtjänst fullt ut finns med i arbetet och förbereds för att klara tuffa utmaningar.

Människor har olika förutsättningar att hantera kriser och krig. I gruppen äldre finns många med särskilda utmaningar, såsom funktionshinder och beroende av sjukvård och läkemedel. Erfarenheter från utlandet visar att äldre tenderar att drabbas hårdare än andra grupper vid fredstida krissituationer. Det är förvisso rimligt att lägga särskild vikt vid äldre som är i behov av äldreomsorgens insatser till exempel särskilt boende, vilket utredningen har gjort. Vi vill dock påminna om att kraven för att få plats i särskilt boende är höga, vilket innebär att många äldre med betydande omsorgsbehov bor kvar hemma. Denna mycket stora grupp får inte glömmas bort när lagar skrivs fram och kommunerna planerar för kriser och krig.

Utifrån det ovanstående är det viktigt att det offentligas arbete med skydd av civilbefolkningen måste ha en bred målgrupp. Kommunen ska till exempel ansvara för att äldre och personer med funktionsnedsättning som omfattas av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och beviljats plats i särskilt boende enligt socialtjänstlagen, SoL, ska få hjälp till skyddsrum. Men utredningen har inte föreslagit hur äldre som till exempel har erbjudits hemtjänst enligt 4 kap. 2 a § SoL ska få stöd. Enligt Socialstyrelsen utgör gruppen äldre med hemtjänst i ordinärt boende i storleksordningen 150 000 personer och personer med särskilt boende för äldre i storleksordningen 82 000 personer (se Socialstyrelsens Statistik om socialtjänstinsatser till äldre 2022). Äldre som får hemtjänst är ofta beroende av punktliga och frekventa besök från hemtjänstens personal för att klara sin livsföring i form av personlig hygien, måltider och andra behov.

Utredningen har helt utgått från insatsen särskilt boende i sina förslag om kommunernas ansvar för äldre. Att utgå ifrån äldres faktiska behov hade varit den rimliga utgångspunkten och då även med hänsyn till äldre med hemtjänst. Andra grupper av äldre som beviljats insatser enligt SoL såsom matdistribution, trygghetslarm och korttidsboende bör också beaktas. 2022 hade 337 000 personer 65 år och äldre minst ett pågående beslut om insats enligt 4 kap. 1 eller 2 a §§ SoL.

Den offentliga färdtjänsten, reglerad i Lag (1997:736) om färdtjänst, saknas helt i betänkandet trots att detta är ett ansvar för kommunen eller i förekommande fall en regional kollektivtrafikmyndighet. Detta är ett beklagligt förbiseende då utredningen lämnar förslag som rör enskildas transporter, till exempel till särskilda samlingsplatser. Utredningen lyfter kollektivtrafiken som en grundläggande verksamhetsfråga, men äldre som beviljats färdtjänst kommer att vara i behov av den även i fredstida kriser och krig.

Omfattande ansvar läggs i betänkandet på den enskildes ansvar att förbereda sig på fredstida kriser och krig. PRO vill i detta sammanhang lyfta den enskildes ekonomiska förutsättningar att klara detta ansvar. Så kallade fattigpensionärer har knappast ekonomiskt utrymme att anskaffa utrustning och lägga upp ett personligt lager av livsmedel för att klara en längre period. En person som är berättigad till äldreförsörjningsstöd (25 900 pensionärer i november 2024) enligt 4 § Lag (2001:853) om äldreförsörjningsstöd ska tillförsäkras dels en skälig levnadsnivå, dels tillförsäkras medel för att täcka en skälig bostadskostnad. Staten bör säkerställa att ”skälig levnadsnivå” också omfattar de åtgärder som kommuner och myndigheter rekommenderar för enskildas eget ansvar med beredskap inför kris och krig.

PRO saknar ett resonemang i betänkandet om den föreslagna Lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap, LKRB, och hur den ska förhålla sig till den lagstiftning som i dag innehåller den huvudsakliga regleringen av äldreomsorg och hälso- och sjukvård,

alltså SoL och Hälso- och sjukvårdslagen, HSL. Varken SoL eller HSL ställer idag krav på kommuners förberedelser eller höjd beredskap. PRO vill erinra om att regeringen redan i prop. 1994/95:7 om överförandet av civilförsvsverksamheten till kommunerna angav att SoL och HSL borde utvecklas med avseende på fredstida kriser och krig (sid. 46–47). Så har inte skett och nu återkommer samma slutsats i detta betänkande (sid. 228–229), trettio år senare. Nu är det hög tid att kommuners eller regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap regleras i respektive speciallagstiftning.

I anslutning till detta vill PRO framhålla att Sverige behöver en ny äldreomsorgslag som slår fast att äldre har rätt till goda levnadsvillkor och ett värdigt liv. En ny äldreomsorgslag är en naturlig plats för reglering av hur samhällsviktig verksamhet som särskilda boenden och hemtjänst ska säkerställas i kris och krig och hur beredskap och planering ska ske.

Resonemangen om finansiering är en svaghet i betänkandet. Ur PRO:s synvinkel är det uppenbart att viktiga välfärdsverksamheter är underfinansierade redan i dag och att detta är särskilt allvarligt i äldreomsorgen. Det är självklart att en äldreomsorg som präglas av resursbrist i normalläge är illa rustad att klara sitt uppdrag i kris och krig. Det är inte tillräckligt att endast föreslå att nya och tillkommande uppgifter för kommuner och regioner ska finansieras – staten måste säkerställa att verksamheten har en nöjaktig finansiering i grunden. PRO har tidigare bedömt att det krävs minst tio miljarder kronor per år för att äldreomsorgen ska kunna klara de krav på stärkt bemanning och förbättringar inom äldreomsorgen som Corona-kommissionens och Inspektionen för vård och omsorg lagt fram. Vi noterar att utredaren refererar Coronakommissionen på denna punkt (sid. 205): ”Enligt kommissionen behöver äldreomsorgens strukturella och sedan länge välkända problem åtgärdas.”

Yttrande över utredningens förslag

PRO har valt att yttra sig över några av förslagen och avsnitten i promemorian.

5.1.2 Förberedelser inför fredstida krissituationer respektive höjd beredskap

Privata aktörers utövande av samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap har inte omfattats av utredningsuppdraget. Detta är en betydande svaghet då sådana aktörer ansvarar för stora delar av primärvården och äldreomsorgen. Vi noterar att utredningen skriver att ”... en verksamhet som utförs av en upphandlad entreprenör [kan] vara svår att styra och anpassa vid inträffade fredstida krissituationer eller om det blir höjd beredskap. Detta medför utmaningar i planeringshänseende eftersom en krisledningsnämnd inte kan ta över och styra ett kommunalförbunds verksamhet eller ett bolags verksamhet.” (sid. 163).

Det är helt otillfredsställande att det allmänna med skattemedel finansierar välfärdsverksamhet som utförs av privata aktörer som samtidigt inte deltar i samhällets

planering för fredstida kriser och krig. Patienter och brukare i privat verksamhet måste kunna räkna med att verksamheten i samma utsträckning som offentligt utförd verksamhet planerar för kriser och krig.

PRO:s principiella ståndpunkt är att offentligt finansierad vård ska drivas utan vinstsyfte. Svårigheten att bygga upp grundläggande beredskap inför kris och krig när privat verksamhet inte deltar i planeringsarbetet utgör ytterligare argument för den hållningen. Om vinstdrivande privata aktörer även framgent ska utföra en stor del av primärvård och äldreomsorg måste dessa aktörer fullt ut ingå i samhällets arbete med grundläggande beredskap inför kris och krig. Att en sådan skyldighet skrivs in i upphandlingskrav och civilrättsliga överenskommelser är inte tillräckligt.

5.1.3 Samverkan

I avsnittet diskuteras kommuners och regioners geografiska områdesansvar och samverkan med statliga myndigheter, Försvarmakten och näringslivet. PRO vill här erinra om att civilsamhället kan utgöra en viktig aktör vid många typer av kriser och i höjd beredskap och krig och att samverkan även med den så kallade tredje sektorn därför kan vara ändamålsenlig.

Svenska kyrkan och frivilliga försvarsorganisationer som Röda Korset är exempel på civilsamhällesorganisationer som bör vara aktuella för samverkan. PRO vill i detta sammanhang även nämna pensionärsrörelsens organisationer, som tillsammans har hundratusentals medlemmar i hela landet i en för kommuner och regioner viktig målgrupp. Denna stora folkrörelse kan bidra med att sprida information till medlemmarna om vikten av att förbereda sig för fredstida kriser och krig. Pensionärsorganisationerna har på de flesta håll institutionaliserade samarbetsformer med kommuner och regioner genom kommunala och regionala pensionärsråd. Här finns förutsättningar för samverkan i form av gemensam planering och övning i framtiden. Att i lag införa en skyldighet för kommuner och regioner att inrätta sådana råd skulle skapa en ensad situation och ännu bättre institutionella förutsättningar för sådan samverkan. PRO vill framhålla att Sverige är det enda landet i Norden där en lag om kommunala och regionala pensionärsråd saknas.

6.3.4 Enskilda fysiska eller juridiska personers utövande av samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap

PRO *avstyrker* utredningens förslag.

Det är naturligtvis av avgörande betydelse att privata aktörer som utför uppgifter inom välfärden ska delta i den offentliga verksamhetens samlade arbete för att höja landets beredskap inför kris och krig. Förslaget har dock avgörande svagheter.

De verksamheter som pekas ut i förslaget är inte tillräckliga. Hemtjänst utförs i många kommuner av privata utförare och det är av stor vikt att dessa omfattas.

Utredningen föreslår att den hälso- och sjukvårdsverksamhet som ska innefattas ska inskränkas till verksamhet där patienter är intagna på vårdinrättningar enligt HSL. Detta är otillräckligt. Avancerad sjukvård i hemmet, ASIH, ambulansvård och stora delar av primärvården är exempel på verksamhet som bör ingå i regleringen.

Utredningens mål att privat verksamhet ”i största möjliga utsträckning säkerställa dessa aktörers förmåga att upprätthålla sina verksamheter under fredstida kris-situationer eller höjd beredskap” är otillräcklig. Privata aktörer som utför skattefinansierad verksamhet inom äldreomsorg och hälso- och sjukvård måste vara skyldig enligt lag att fullt ut delta i beredskapsplanering och ha en skyldighet att så långt det är möjligt fortsätta att bedriva verksamheten vid fredstida kriser och krig. Här fodras vidare initiativ från regeringen.

En näraliggande fråga är hur personal och resurser hos privata välfärdsutövare kan utnyttjas effektivt vid fredstida kriser och krig. PRO vill påminna om erfarenheten från covidpandemin, där ett ändamålsenligt utnyttjande av sjukvårdens personalresurser försvårades då personalens arbetsgivare i många fall utgjordes av privata utförare utan skyldighet att bistå den allmänna i den uppkomna krisen. Det är otillfredsställande att skattefinansierade resurser inte kan utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningen framhåller att lagen om totalförsvaret och höjd beredskap ska anses omfatta även privata företag och att dessa därför har en skyldighet att bistå i totalförsvaret (sid. 263). Det framstår som nödvändigt att denna lagreglering preciseras och att privata företag som utför uppgifter inom välfärden som är nödvändiga för att upprätthålla liv och hälsa under allvarliga kriser i fredstid får en motsvarande skyldighet som lagen redan reglerar avseende totalförsvaret.

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

PRO *tillstyrker* utredningens förslag under förutsättning att förslaget utvecklas i viktiga avseenden.

Det är angeläget att staten gör tydligt under vilken tidsrymd som kommuner och regioner ska kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för bland annat människors liv och hälsa vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Här föreslås två veckor.

Vi noterar att hemtjänst och ASIH saknas i de exempel som utredningen nämner i punkt 2 i bedömningen, vilket är olyckligt. Denna verksamhet är oundgänglig för liv och hälsa och har särskilda behov avseende utrustning, fordon och drivmedel för att kunna fungera.

Det ansvar för att bygga upp en förmåga att bedriva måltidsverksamhet i cirka två veckor som utredningen föreslår omfattar enligt förslaget inte hemtjänsten. Det är helt otillfredsställande. Hemtjänstens brukare är i många fall beroende av att få stöd med måltider, ofta flera gånger per dygn. Det är oundgängligt att kommunerna får en skyldighet att vidmakthålla även denna verksamhet vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

6.3.12 Informationsskyldighet gentemot allmänheten

PRO *avstyrker* utredningens förslag.

Förslaget har betydande brister. Den föreslagna informationsskyldigheten för kommuner och regioner omfattar bara fredstida krissituationer och höjd beredskap (med undantag för skyldigheten om att informera om skyddsrum mm). PRO menar att information måste ges i det förberedande arbetet inför fredstida krissituationer och höjd beredskap, så kallad riskinformation. Kommunernas informations-skyldighet måste omfatta även denna del.

PRO ställer sig frågande till att det är ändamålsenligt att kommuner och regioner får skyldighet att 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. Beroende på krisens karaktär kan detta uppdrag kräva mycket specialiserad kunskap om till exempel epidemiologi, zoonoser, ovanliga kemikalier, radioaktiv strålning eller militära förhållanden. Därutöver kan information om vaccin och läkemedel vara av betydelse för liv och hälsa. I sådana fall bör i stället centrala myndigheter ha en informationsskyldighet. En sådan ordning skulle vara i linje med den ansvarsprincip som innebär att den aktör som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också ansvarar för verksamheten vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

I exemplet covidpandemin var det ändamålsenligt att centrala myndigheter som Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap med flera samverkade kring informationsgivning vid en daglig presskonferens som var tillgänglig för allmänheten i hela landet via media. I det fallet framstår det inte som att ett kommunalt samordningsansvar hade bidragit till bättre information (även om kommunen naturligtvis hade en roll i att informera kring sin egen verksamhet och lokala förhållanden).

6.4.2 Särskilda samlingsplatser under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap

PRO *avstyrker* utredningens förslag.

Förslaget utgår helt ifrån att enskilda ska vara rörliga och ha egen förmåga att ta sig till de särskilda samlingsplatser som kommunen iordningsställer. Detta blir ett betydande problem för den stora del av den äldre befolkningen som saknar sådan förmåga, särskilt då utredningen helt utelämnar den färdtjänstverksamhet som kommuner och regioner bedriver och som i många fall är avgörande för äldres förmåga att röra sig längre sträckor utanför hemmet.

Det är olyckligt att utredningen på detta sätt föreslår att enskildas rörelseförmåga byggs in i samhällets beredskap vid fredstida kriser och krig. Kommunerna kan inte förlita sig på fasta platser på det sätt utredningen föreslår, utan måste även i fredstida kriser och krig ha en förmåga att stödja äldre och sköra personer i deras hem.

Utredningen resonemang om att de som söker sig till en särskild samlingsplats endast kommer att visas där under några timmar för att få sina akuta behov tillgodosedda och att mycket gamla eller sjuka personer kan behöva vistas "något längre tid" på platsen är inte realistiskt. Kommunen måste planera för att äldre och personer med ett stort omsorgsbehov kan behöva hjälp med övernattnig.

Att staten bara ska ställa krav på att en kommun ska "ha tillgång till" minst en samlingsplats framstår inte som ändamålsenligt. Vi tolkar detta som att ett stort antal kommuner bara kommer att planera för en samlingsplats i kommunen eller i en grannkommun. Vi noterar att utredaren i konsekvensanalysen bedömer att det behövs "minst en" samlingsplats per 10 000 invånare (sid. 473). Mindre kommuner förväntas samverka om att upprätta en gemensam särskild samlingsplats. Mediankommunen i Sverige har 16 000 invånare och det finns ett stort antal kommuner med färre än 10 000 invånare. Bjurholm, landets minsta kommun, har omkring 2 400 invånare. I geografiskt utsträckta kommuner kan detta innebära ett avstånd på tiotals mil till en samlingsplats.

PRO motsätter sig hela modellen där det kommunala stödet vid kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap ska utgå från ett fåtal specifika platser som enskilda har ett eget ansvar att ta sig till. Staten bör i regleringen utgå ifrån kommunens ansvar att skydda och hjälpa befolkningen utifrån människors faktiska behov och möjligheter. Här fordras en stödorganisation med både personal, civilpliktiga och frivilliga. Regleringen bör ta sin utgångspunkt i den nu upphävda Lag (1994:1720) om civilt försvar, som tydliggjorde ansvaret för hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd. En sådan reglering kan i tillämpliga delar också kunna gälla vid fredstida kriser.

6.4.3 Hjälp vid användning av skyddsrum och andra skyddade utrymmen

PRO *tillstyrker* utredningens förslag under förutsättning att förslaget vidgas så att det även omfattar äldre med hemtjänst och andra äldre med stora behov av stöd.

Skyddsrum är allmänna. Fastighetsägaren ska tillse att de är iordningsställda och tillgängliga men det är principen ”först till kvarn” som gäller för de som söker skydd. Äldre kan ha svårare att ta sig till skyddsrum än andra och riskerar då att mötas av att det inte finns plats. Någon form av stödorganisation för allmänheten och särskilt äldre borde ha övervägts av utredningen.

Förslaget är alltför snävt utformat avseende den personkrets som kommunen ska få skyldighet att komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp. Äldre med hemtjänst och färdtjänst saknar i många fall möjlighet att ta sig till skyddsrum, såvida ett sådant inte finns i omedelbar anslutning till bostaden. Även denna grupp behöver få stöd.

Det är inte rimligt att kräva att kommunen ”omedelbart” ska kunna hjälpa äldre med stora behov till ett skyddsrum och som inte bor i särskilt boende, men kommunen bör få ansvar att planera för att alla äldre som behöver det får hjälp. PRO vill påminna om att många äldre med hemtjänst har omfattande omsorgsbehov. Det är otillfredsställande att de inte är inkluderade i utredningens förslag. Här aktualiseras åter behovet av en mer omfattande och lagreglerad stödorganisation, där även civilpliktiga och frivilliga ingår.

6.4.4 Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar under höjd beredskap

PRO *tillstyrker* utredningens förslaget men med förbehåll.

Utredningens förslag framstår som rimligt och ändamålsenligt. Vi vill samtidigt framhålla att förslaget ställer stora krav på kommunernas förmåga att transportera och inkvartera sköra äldre. Vi vill än en gång påtala det stora antalet brukare som får hemtjänst i sammanhanget. Resonemang om detta saknas i betänkandet, vilket inte är tillfredsställande.

Det kan noteras att utredningen antar att förslagen i betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57) kommer att genomföras, alltså att kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att verkställa såväl utrymningar som inkvarteringar under höjd beredskap (se sid. 475). Om betänkandet inte leder till en lagreglering befarar PRO att det blir det en ofinansierad uppgift för kommunerna och det därför kan ifrågasättas att en reell förmågeökning sker.

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

PRO *avstyrker* utredningens förslag.

Vi noterar att utredningen har utgått från att det åtagande som Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH, lägger på kommuner och regioner är nöjaktigt finansierade

i dag. Detta framstår som ett orimligt antagande. PRO befarar att staten tillför nya uppgifter till kommuner och regioner utan att existerande uppdrag är adekvat finansierade. PRO saknar en analys av vad uppgifterna enligt nuvarande lagstiftning kostar.

Utredningen föreslår att ersättningen till kommuner för krisberedskap beräknas per invånare. Då utredningen inte föreslår att kommuner och regioner ska få ett brett ansvar för hela befolkningen blir en ersättningsmodell som utgår ifrån att ersättningen fördelas per capita orimlig. PRO anser att ersättning i stället bör lämnas med kommunens faktiska ansvar i åtanke. I en sådan modell bör andelen äldre i kommunen tillmätas stor vikt och särskilt andelen äldre som beviljats insats enligt SoL.

Det föreslagna systemet kommer att missgynna kommuner med få invånare, en stor andel äldre med stora behov och med stora geografiska avstånd. Detta är inte en ovanlig situation för kommuner i landets avfolkningsbygder. En sådan ordning är inte rimlig. Kommuner där många icke-invånare vistas och som därför kan behöva planera för särskilda insatser kan behöva kompenseras för detta.

Statens reglering bör eftersträva likvärdighet för medborgarna, vilket den föreslagna ersättningsmodellen inte gör. Även landets minsta kommuner måste få en grund-ersättning som möjliggör ett seriöst arbete och som är större än en ren per capita-ersättning.

Stockholm, dag som ovan,



Åsa Lindestam

Ordförande Pensionärernas riksorganisation