



Stadsledningsförvaltningen

Tjänsteskrivelse

2024-12-15

KS/2024:431

Yttrande över betänkandet ”Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig” (SOU 2024:65)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar förvaltningens förslag till yttrande såsom sitt eget och överlämnar det till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Sammanfattning

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. Utredningen överlämnade i september 2024 betänkandet *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, SOU 2024:65*. Författningsförslagen i betänkandet föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2027. Betänkandet har remitterats till bland annat Solna stad och yttrandet ska överlämnas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 17 februari 2025.

Utredningens huvudsakliga 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, och på grundval av det föreslå en mer ändamålsenlig och utförlig reglering än den i nu gällande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

En annan del av utredningens uppdrag har bestått i att analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i statens ordning för styrning, uppföljning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap och vid behov föreslå en förändrad ordning.

Stadsledningsförvaltningen konstaterar inledningsvis att förslagen i betänkandet medför en tydlig förskjutning av tyngdpunkten i planering och förberedelser från fredstida kriser mot väpnat angrepp och krig. Förvaltningen delar utredningens förslag till förändring och bedömningar i sin helhet och lämnar synpunkter på specifika förslag i utredningen var för sig. Stadsledningsförvaltningen konstaterar också att utredningens förslag och bedömning gällande de ekonomiska konsekvenserna för kommunsektorn inte omfattar allt vad som behövs för att bygga en heltäckande förmåga. Stadsledningsförvaltningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar att anta förvaltningens förslag till yttrande såsom sitt eget och överlämna det till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Handlingar

- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)



Alessandra Wallman
Stadsdirektör

Andreas Heuer
Säkerhetschef

Beslutet expedieras till:
Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

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. Utredningen överlämnade i september 2024 betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, SOU 2024:65. Författningsförslagen i betänkandet föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2027. Betänkandet har remitterats till bland annat Solna stad och yttrandet ska överlämnas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), senast den 17 februari 2025.

Utredningens huvudsakliga 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, och på grundval av det föreslå en mer ändamålsenlig och utförlig reglering än den i nu gällande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

En annan del av utredningens uppdrag har bestått i att analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i statens ordning för styrning, uppföljning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap och vid behov föreslå en förändrad ordning.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen för säkerhet- och trygghet på stadsledningsförvaltningen.

Utredningens förslag i korthet

I betänkandet föreslås att en ny lag ska ersätta nu gällande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Den nya lagen, som föreslås få namnet lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap, föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2027.

Genom den nya lagen föreslås regleras att kommuner och regioner ska ha grundläggande verksamhetsförmåga under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det innebär att kommuner och regioner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Detta benämns *grundläggande verksamhetsförmåga*. Denna förmåga ska dock vara anpassad till de förutsättningar som råder för att bedriva verksamheten och kommer därför att variera utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region har om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.



Det föreslås att särskilda verksamhetskrav på kommuner och regioner införs. Det innebär att vissa detaljerade bestämmelser införs som reglerar att kommuner och regioner ska ha en förmåga att under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap kunna skydda eller hjälpa allmänheten i vissa särskilda avseenden. Dessa verksamhetskrav innefattar att kommuner och regioner ska

- tillhandahålla särskilda samlingsplatser – motsvarande dagens trygghetspunkter – för de som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen för det fall ett beslut om utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område,
- utarbeta planer och vidta förberedelser för att kunna hjälpa skolbarn och skolungdomar samt äldre personer och personer med funktionshinder som bor i vissa särskilda boendeformer att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp,
- utarbeta planer och vidta förberedelser för att kunna verkställa beslut om utrymningar inom sina geografiska områden samt kunna inkvartera dem som har utrymmts eller flytt från andra kommuner under höjd beredskap.

Författningsförslagen i betänkandet förväntas leda till både utökade löpande kostnader och nya stora anskaffnings- och investeringskostnader för kommunerna och regionerna under den närmaste femårsperioden. Förslagen bedöms även leda till ökade kostnader för länsstyrelserna.

Den nuvarande ordningen där kommuners och regioners åligganden inom området samt fördelningen av statsbidraget regleras genom överenskommelser mellan staten, representerad av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, och Sveriges kommuner och regioner föreslås utgå. Den föreslås ersättas med författningsgrundad styrning och generella statsbidrag.

Stadsledningsförvaltningens synpunkter

Stadsdelsförvaltningen synpunkter består dels av några inledande generella synpunkter, dels av synpunkter på utredningens specifika förslag på sätt som framgår nedan.

Sammanfattande bedömning

Kommunerna ansvarar för ett stort antal uppgifter som har grundläggande betydelse för människors liv och hälsa, egendom och miljö. Det är därför väsentligt att kommuner såväl under fredstida krissituationer som, i möjligaste mån, under höjd beredskap har förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter.

Stadsledningsförvaltningen delar utredningens bedömning att ett eventuellt väpnat angrepp mot Sverige kommer att medföra mycket större påfrestningar av varierande omfattning och svårighetsgrad än under fredstida krissituationer. Det är därför av stor betydelse att utveckla och tydliggöra kraven på kommunsektorns grundläggande verksamhetsförmåga och ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utredaren konstaterar i sammanhanget att det är nödvändigt att det i lagen ställs nya och mera långtgående krav på planering och förberedande åtgärder inför höjd beredskap, vilket enligt utredaren i princip saknats i LEH.

Om utredningens förslag genomförs bedöms de få en betydande påverkan på hur staden bedriver verksamhet inom området samt vilka resurser detta kommer ta i anspråk. Utformandet av den så kallade grundläggande verksamhetsförmågan exemplifieras med reservsystem för försörjning av



vatten, el och värme samt reservdelar och reparationsutrustning samt att lagerhålla nödvändiga livsmedel, drivmedel, förbrukningsmaterial, läkemedel och drivmedel samt robusta och säkra ledningsplatser.

I utredningen finns även ett antal bedömningar bland annat avseende tidsförhållanden som, om de realiseras, tydliggör hur och mot vad stadens ska planera. Dessa kommer då att kunna ligga till grund för vilken ambitionsnivå staden ska ha, men kommer även att medföra ökade kostnader.

Det är samtidigt viktigt att påpeka att de nu föreslagna författningsförändringarna bara utgör en del av de krav som ställs och kommer ställas på kommunerna inom området. I betänkandet lyfter utredaren fram ett antal utredningar av relevans för utredningsuppdraget. Här nämns bland annat att Utredningen om en ny livsmedelsberedskap i sitt betänkande *Livsmedelsberedskap för en ny tid*, SOU 2024:8, dels föreslagit att kommunerna ska vidta förberedande åtgärder genom att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen och dels vara skyldiga att vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning i kommunen utifrån sina förutsättningar vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen.

En annan utredning med relevans för utredningsuppdraget är det nyligen överlämnade betänkandet *Ökad va-beredskap*, SOU 2024:82. I detta föreslår utredaren bland annat att krav på förstärkt beredskap som kommer medföra delvis nya krav och konsekvenser för kommuner/va-huvudmän. Kraven innebär bland annat att det ska finnas en beredskapsplan som innehåller kommunens bedömning av vilka beredskapsåtgärder som behövs för att allmänna va-anläggningar ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap Dessutom ska det tillgodoses skäliga anspråk på reservkapacitet samt att kunna prioritera angelägna allmänna intressen vid fredstida kriser och höjd beredskap.

För att åstadkomma en fungerande planering blir det därför väsentligt att även få med alla de krav som framgår av speciallagstiftningar samt att finansiera tillkommande krav så att kommunerna får en reell möjlighet att kunna fullgöra sina åtaganden. I utredningens förslag saknas en heltäckande konsekvensbeskrivning för kommunsektorn.

Sammanfattningsvis

- anser stadsledningsförvaltningen att det generellt är bra med en enhetlig begreppsapparaten. Om begreppet *kvalificerad fredstida krissituation* ska införas behöver dess innebörd förtydligas.
- tillstyrker stadsledningsförvaltningen utgångspunkterna för att fastställa de så kallade generella verksamhetskraven.
- anser stadsledningsförvaltningen att privata aktörers ansvar för planering med mera behöver klargöras.
- tillstyrker stadsledningsförvaltningen att det tydliggör vilka planeringsförutsättningar en kommun ska förhålla sig till.
- tillstyrker stadsledningsförvaltningen förslaget om att det ska finnas en samordningsfunktion som hanterar det förberedande arbetet inför denna typ av händelser.
- anser stadsledningsförvaltningen att det behöver tydliggöras att informationsskyldigheten även ska gälla från statliga myndigheter till kommunsektorn.
- tillstyrker stadsledningsförvaltningen förslagen om samlingsplatser respektive verkställighet av utrymningar och inkvarteringar.



- anser stadsledningsförvaltningen att ansvaret att stödja kommunerna, respektive tillsynsansvaret läggs på olika myndigheter där länsstyrelserna får en stödjande roll medan någon annan myndighet ges hela tillsynsansvaret.
- tillstyrker stadsledningsförvaltningen förslagen om att ersätta nuvarande ordning med överenskommelser mellan staten och SKR av en författningsgrundad styrning och generella statsbidrag.
- anser stadsledningsförvaltningen att frågan om de ekonomiska konsekvenserna för kommunsektorn behöver ses i ett helhetsperspektiv i förhållande till de krav som kommer att ställas på sektorn.

Lagens övergripande syfte (avsnitt 6.3.1)

Stadsledningsförvaltningen anser att utredningens förslag att syftet med lagstiftningen bör vara att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter ställer rimliga krav på den kommunala verksamheten.

Definition av begrepp (avsnitt 6.3.2)

Stadsledningsförvaltningen tillstyrker utredningens förslag om att fasa ut begreppet extraordinära händelser och ersätta detta med *fredstida krissituation*. Det är generellt bra med en enhetlig begreppsapparaten och i detta fall är det särskilt positivt att kommunsektorn nu får samma begrepp att förhålla sig till som gäller för statliga myndigheter.

Stadsledningsförvaltningen ställer sig dock tveksam till att införa det nya begreppet *kvalificerad fredstida krissituation*, åtminstone utan ytterligare förklaring. Även om detta, enligt utredningen, inte ett fristående begrepp i förhållande till begreppet fredstida krissituation blir det ytterligare ett begrepp att förhålla sig till som dessutom inte har sin motsvarighet i den statliga sektorn.

Utredningen anför att detta "... i grunden ska vara styrande för arten och omfattningen på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer som antingen drabbar hela eller stora delar av landet eller endast en eller ett fåtal kommuner eller regioner på ett mycket svårartat sätt. ---". Stadsledningsförvaltningen anser att det finns betydande en risk för varierande tolkningar av vilka typer av händelser som når upp till nivån kvalificerade fredstida kriser om det inte finns regionalt eller nationellt specificerade kriterier för detta.

Generella verksamhetskrav (avsnitt 6.3.3)

Stadsledningsförvaltningen anser det vara en rimlig utgångspunkt att, som utredningen anför, kommuner ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga som baseras på lokala och regionala förhållanden samt kommunens eller regionens strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Förvaltningen delar även bedömningen att det är rimligt att utgå från att förmågan att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter påtagligt kommer att minska under kvalificerade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige, vilket kommer föranleda behov av omfattande prioriteringar i verksamheten.

Enskilda fysiska eller juridiska personers utövande av samhällsviktiga verksamheter (avsnitt 6.3.4)

I utredningen har anförts att det legat utanför utredningens uppdrag att lämna förslag om privata aktörers medverkan i planeringen för det civila försvaret eller deras förmåga att upprätthålla sina



samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Inom detta område lämnar utredningen därför inte några förslag men stadsledningsförvaltningen anser ändå att det finns skäl att kommentera utredningens bedömningar.

En betydande del av en kommuns samhällsviktiga verksamhet bedrivs i privat regi. Samtidigt har kommunen det yttersta ansvaret för vård, skola och omsorg inom sitt geografiska område. I flera fall, exempelvis gällande grund- och gymnasieskola som drivs i privat regi, åläggs kommunen ett ansvar man inte har möjlighet att fullgöra då man vare sig är kravställare eller tillsynsmyndighet. Det finns således ett behov av att bättre klargöra dels vilket ansvar man som privat aktör ska ta för välfärden under dessa förhållanden, dels vem som ska ta kostnaden för privata aktörers planering.

Särskilt om kommuners och regioners förmåga vid omfattande eller extrema brist-situationer (avsnitt 6.3.7)

Utredningen lämnar inte några förslag inom detta område, men stadsledningsförvaltningen anser ändå att det även här finns skäl att kommentera utredningens bedömningar då det här framförs krav på den grundläggande verksamhetsförmågan (jfr avsnitt 6.3.3. ovan).

Generellt anser stadsledningsförvaltningen att det är positivt att utredningen, som anförts i avsnittet, tydliggör vilka planeringsförutsättningar en kommun ska förhålla sig till. Det kostar dock att bygga upp en förmåga. Precis som utredningen lyfter fram behöver man räkna mer på vilka kostnader som kan förväntas uppstå för att uppfylla sådana behov och sedan tillföra nödvändiga medel för att uppbyggnaden av förmågan ska kunna fullgöras.

Samordningsfunktion (avsnitt 6.3.8)

Stadsledningsförvaltningen tillstyrker utredningens förslag att det i kommuner och regioner ska finnas en samordningsfunktion som hanterar det förberedande arbetet inför fredstida kris-situationer och höjd beredskap utifrån behovet av att möjliggöra helhetsbedömningar på övergripande nivå.

Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter (avsnitt 6.3.11)

Stadsledningsförvaltningen anser att det är naturligt att kommuner ansvarar för att hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om händelseutveckling, rådande tillstånd, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder i enlighet med utredningens förslag. Förvaltningen vill dock påpeka att detta även behöver fungera på andra håll genom att lägesbild eller motsvarande kommer tillbaka från länsstyrelserna eller annan myndighet regeringen pekat på.

Särskilda samlingsplatser under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap (avsnitt 6.4.2)

Utredningens förslag om att införa en ny bestämmelse med krav på så kallad särskild samlings-plats innebär enligt stadsledningsförvaltningen endast att utpekandet av dagens system med trygghetspunkter formaliseras. Stadsledningsförvaltningen ställer sig positiv till att samlings-platsernas innehåll och varaktighet förtydligas.

**Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar (avsnitt 6.4.4)**

Utredningens bedömning att kommuner som bedöms vara av strategisk betydelse eller särskilt utsatta om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp behöver ha en mera omfattande och kvalificerad utrymningsplanering och förmåga än kommuner som inte finns inom sådana geografiska områden bedöms rimlig. Stadsledningsförvaltningen förstår också grunderna för att ålägga kommunerna ansvar för att kunna verkställa en beslutad utrymning respektive att ha förmåga att kunna inkvartera människor som har utrymts eller flytt från andra kommuner. Förvaltningen konstaterar samtidigt att det kommer att bli ett mycket omfattande planeringsarbete som till stor del kommer behöva ske utan kända planeringsförutsättningar.

Tillsyn (avsnitt 6.9)

Utredningens förslag innebär att länsstyrelserna får ansvar dels som stödjande gentemot kommunerna på en strategisk nivå, dels som tillsynsmyndighet. Stadsledningsförvaltningen anser dels att detta dubblade ansvar riskerar att leda till att länsstyrelserna får otydliga roller gentemot kommunerna, dels att det kommer finnas betydande svårigheter i att åstadkomma en likvärdig tillsyn av 21 länsstyrelser. Mot bakgrund av detta anser förvaltningen att ansvaret för stöd respektive tillsyn bör ligga på olika myndigheter. Länsstyrelsen får, likt i dag ansvaret för att stödja kommunerna, medan någon annan myndighet ges hela tillsynsansvaret. Förvaltningen bedömer att det på detta sätt kommer ges en öka möjlighet till enhetlig tillsyn.

Stadsledningsförvaltningen vill i sammanhanget poängtera att den strategiska rollen bör tillmätas en större tyngd. Det är viktigt att länsstyrelserna tar ansvar för att delta i kommunernas planeringsarbete för hur förmågan ska utvecklas.

Ordningen med överenskommelser mellan staten och SKR bör inte längre tillämpa (avsnitt 6.10.1)

Stadsledningsförvaltningen tillstyrker utredningens förslag att den nuvarande ordningen där en överenskommelse reglerar planering och förberedande åtgärder samt den statliga ersättningen ersätts med den föreslagna författningsgrundade styrningen.

Statens ersättning till kommuner och regioner bör huvudsakligen ske genom höjningar av de generella statsbidragen (avsnitt 6.10.2)

Stadsledningsförvaltningen tillstyrker den föreslagna ordningen att den statliga ersättningen i fortsättningen bör ske genom höjningar av de generella statsbidragen i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Konsekvenser för kommunerna och regionerna (avsnitt 7.2.2)

Stadsledningsförvaltningen konstaterar att de föreslagna författningsförändringarna bara utgör en del av de krav som ställs och kommer ställas på kommunerna inom området. Det pågår eller har redovisats ett flertal offentliga utredningar som behandlar frågor om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar. Utredningen anger att man utgår från att resultaten av dessa utredningar kommer att få betydelse för den fortsatta utvecklingen av kommunernas verksamhetsförmåga under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Mot denna bakgrund anser stadsledningsförvaltningen att det, för att åstadkomma en fungerande planering, är väsentligt att så långt möjligt även få med alla de krav som framgår av speciallagstiftningar samt att finansiera tillkommande krav så att kommunerna får en reell möjlighet att kunna fullgöra sina åtaganden.



Utifrån detta anser stadsledningsförvaltningen att utredningens förslag och bedömning gällande de ekonomiska konsekvenserna för kommunsektorn inte omfattar allt vad som behövs för att bygga en heltäckande förmåga. Det finns en uppenbar risk att den ambitionsökning som behövs kan komma att utebli eller ta längre tid än önskvärt.

Mot denna bakgrund föreslår stadsledningsförvaltningen sammanfattningsvis att kommunstyrelsen beslutar att anta förvaltningens förslag till yttrande såsom sitt eget och överlämna det till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).