

Kommunstyrelsen
YttrandeHandläggare:
Anders FridborgFörsvarsdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se
Fo.rs@regeringskansliet.se
Ert dnr: Fö2024701668

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

Uppsala kommun har beretts möjlighet att yttra sig över utredningen Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65). Förslaget innebär för kommuner ett utökat och tydligare ansvar för Sveriges krisberedskap och civila försvar.

Uppsala kommun delar utredningens syn på behovet av förslagen. Däremot delar kommunen inte utredningens preliminära bedömning av kostnader och kommuners möjligheter att utan ytterligare resurstillskott, utöver vad som föreslås i utredningen, ställa om organisationer så kraftfullt som förslagen kräver. Inte minst gäller det nödvändiga satsningar som berörs av specialförfattningar, som räddningstjänst, vattentjänster och socialtjänst, och som inte omfattas av utredningen.

Utöver finansieringsfrågan ser kommunen det som mycket angeläget att det klargörs vilka planeringsförutsättningar som ska gälla i olika delar samt att vägledning och stöd i tillämpningen inte dröjer. Vidare kvarstår det ett behov att klargöra privata aktörers ansvar för beredskap när de driver offentligt finansierad verksamhet, liksom kring tillämpningen av begreppen för fredstida krissituationer, hur fredstida krissituationer förhåller sig till höjd beredskap och ledningen av kommunen i de olika situationerna.

Uppsala kommun ger nedan mer utförliga synpunkter på remissen:

Fredstida krissituation resp. Kvalificerad fredstida krissituation (avsnitt 6.3.2)

I förslaget ersätts det nuvarande begreppet extraordinär händelse med två nya begrepp. Det är bra att begreppet fredstida krissituation blir likalydande med annan författningstext och definitionen i sig framstår som tydlig. Uppsala kommun ser också fördelar med att det nuvarande begreppet extraordinär händelse fasas ut, då krissituationer inte typiskt sett behöver vara relaterat till en händelse.

Uppsala kommun ser emellertid att införandet av begreppet ”kvalificerad fredstida krissituation” riskerar att leda till tolkningssvårigheter och svårigheter i tillämpning. Utredningens exempel på situationer är sådana som redan till dels inträffat i Sverige och som

kunnat hanteras inom ramen för vanlig krisberedskap. Inom ramen för planering av en fredstida krissituation kan kommuner ta höjd för olika scenarion där allvarligheten i den potentiella krissituationen tas i beaktande. Att endast ha ett begrepp att förhålla sig till gör planeringen enklare.

Om båda begreppen införs blir det viktigt att tydliggöra att en händelse eller situation, som under normala omständigheter skulle utgöra en krissituation av "normalgraden", under försvårande omständigheter som stängda gränser och resursbrist kan innebära en kvalificerad krissituation.

Det behöver även förtydligas hur begreppen förhåller sig till ett läge med höjd beredskap. Under höjd beredskap kan fortfarande situationer uppkomma som inte är relaterade till säkerhetsläget och beredskapshöjningen, men som medför allvarliga störningar eller en krissituation. Begreppet "fredstida krissituation" blir då svåränvändbart, i och med att fred inte råder. Beslut om beredskapshöjning kan dessutom beröra endast del av landet, vilket riskerar skapa än mer otydlighet.

Generella verksamhetkrav (avsnitt 6.3.3)

Uppsala kommun instämmer med utredningens förslag att kommuner under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga, innebärande en *ändamålsenlig och likvärdig förmåga* att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Kommunen ser också att det är värdefullt att de grundläggande förväntningarna på kommunernas verksamhetsförmåga tydliggörs. Begrepp som *ändamålsenlig och likvärdig* behöver utvecklas i vägledningar men ger en tydlig inriktning.

Kommuners olika strategiska betydelse, och därmed utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp, kommer att vara en viktig planeringsförutsättning. Uppsala kommun anser det mycket viktigt att genomföra utredningens förslag om att länsstyrelserna och MSB ges i uppdrag lämna förslag till en modell som kan ligga till grund för de bedömningar och ställningstaganden som behöver göras i fråga om kommuners och regioners strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Om processen med att ta fram modellen blir alltför utdragen i tid blir det dock svårare att integrera dessa viktiga faktorer i det pågående förmågehöjande arbetet.

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

Uppsala kommun ställer sig positiv till utredningens förslag att författningsreglera krav och förväntningar på privata aktörer som driver verksamhet enligt specifika delar av socialtjänstlagen (2001:453) lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt skollagen (2010:800).

Utan att rubba principen om att kommunen har det yttersta ansvaret för elever och brukare i de verksamheter som utredningen avser bör det ändå vara klarlagt vilka skyldigheter privata utförare av verksamheterna har att planera för och hantera fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det är kommunens uppfattning att privata aktörer behöver involveras i högre grad i totalförsvarsplaneringen, och detta skulle vara en åtgärd i den riktningen.

Risk- och sårbarhetsanalyser även för höjd beredskap i kommuner (avsnitt 6.3.5)

Uppsala kommun anser att det är rimligt och viktigt att krigets förutsättningar blir en del av kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser då det får antas vara väsentliga skillnader på förutsättningarna att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter i fred och krig.

Förslaget medför ett mycket stort behov av nationell vägledning med tydliga planeringsförutsättningar och med stöd i planeringsprocessen. Det är exempelvis mycket svårt för en kommun att själv uppskatta vilka leveranssvårigheter som är rimliga att anta. Vilka nationella handelshinder som bör beaktas i analysen kan ha en avgörande betydelse på utfallet, men är svårbedömt på kommunal nivå. Om det saknas nationell samordning riskerar kommunernas bedömningar att bli alltför olikartade vilket gör att även regional samverkan kan försvåras.

Planering för grundläggande verksamhetsförmåga (avsnitt 6.3.6)

Uppsala kommun delar utredningens uppfattning att uppbyggnaden av det civila försvaret kommer att behöva ske successivt under en längre tidsperiod. Det är därför viktigt att arbetet struktureras på ett sätt som skapar långsiktighet och förutsägbarhet. Samtidigt bör skyndsamheten och beredskapen för anpassningar till nya omständigheter fortfarande präglar arbetet.

I all väsentlighet kommer utredningens förslag att lägga till dimensionen höjd beredskap och krig till redan pågående arbete och befintliga strukturer, vilket Uppsala kommun välkomnar och till dels redan anpassat sig till. Det bör dock påpekas att bedömningar om i vilken omfattning kommunen behöver tillföras materiella och personella resurser kommer att vara mycket beroende av vilka planeringsförutsättningar som kommunen har att förhålla sig till. Inte minst gäller det Försvarmaktens behov av världlandsstöd och annat stöd, liksom kommunens strategiska betydelse och utsatthet vid ett väpnat angrepp.

Kommuner och regioner ska vid sin planering och förberedande åtgärder inför höjd beredskap beakta de mål och krav som ställs på det civila försvaret. Planeringen ska innehålla uppgift om krigsorganisationen och den personal som ska tjänstgöra i denna. Uppsala kommun noterar i det sammanhanget att det idag saknas regelverk för krigsplacering av förtroendevalda.

Förmåga vid extrema bristsituationer (avsnitt 6.3.7)

Uppsala kommun välkomnar tydligheten i förslaget och bedömer att utredningen gjort rimliga bedömningar av behovet av självförsörjning. Uppsala kommun konstaterar också att utredningen endast kunna göra överslagsberäkningar av kommunernas kostnader och att det behövs kompletterande uppdrag för att få fram underlag. Uppsala kommun vill framhålla att omfattande lagerhållning ställer ökade krav på bland annat investeringar i lager och transporter, i reservkraft, på andra driftsformer för att säkerställa omsättning och på säkerhetsskydd.

Uppsala kommun noterar att utredningen inte tar ställning till frågor rörande vatten- och avloppsförsörjning utan hänvisar till Utredningen om ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster (SOU 2022:05). Uppsala kommun vill ändå i det här sammanhanget belysa att även den delen av kommunernas ansvar för VA kommer att påverkas av ökade kostnader för att upprätthålla självförsörjningsgraden. Det handlar även här om investeringar, reservdelar, förrådsutrymmen, kemikalier, nödvattentankar med mera. En särskild utmaning är de lager av vattenreningskemikalier som kommer att krävas och vissa fall kräver tillstånd och skyddsåtgärder.

Samordningsfunktion (avsnitt 6.3.8)

Uppsala kommun delar utredningens uppfattning att en samordningsfunktion är nödvändig för ett framgångsrikt och pådrivande arbete med frågorna. Det underlättar också samverkan med externa parter om kommunens kontaktväg är tydlig.

Övning och utbildning (avsnitt 6.3.9)

Uppsala kommun vill i sammanhanget framhålla behovet av stöd och vägledning när övningsverksamheten även ska innefatta höjd beredskap. Uppsala kommun har när det momentet införts i egna övningar kunnat konstatera att det ställer helt nya krav på kommunens förmåga att snabbt hantera tidigare okända situationer.

Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter (avsnitt 6.3.11)

Uppsala kommun anser att förslaget om att utforma föreskrifter för ett system för kommunernas rapportering är bra, med reglering av vilken information som ska lämnas och hur den ska lämnas. Det ger förutsägbarhet och möjlighet att förbereda kommunens interna rapportering.

Det saknas däremot resonemang om hur den sammanställda rapporteringen från kommunerna ska återkopplas. Sådan återkoppling är viktig av flera skäl som till exempel förutsättningar för en enhetligare rapportering, bedömning av läget i andra kommuner och en bild av den egna kommunens läge i förhållande till andra kommuner. Uppsala kommun föreslår därför att föreskriftsrätten ska omfatta ett krav på den myndighet som sammanställer information från flera kommuner att återrapporera till berörda kommuner.

Informationsskyldighet gentemot allmänheten (6.3.12)

Uppsala kommun välkomnar förslaget att kommunernas kommunikationsansvar under kris och höjd beredskap förtydligas. Som utredningen konstaterar påverkas kommuners verksamheter i princip alltid under krissituationer. Det är därför rimligt att kommuner och regioner får en tydligare roll i att informera allmänheten vid kriser och vid höjd beredskap. Det är viktigt att notera att kommunernas ansvar även vid höjd beredskap innebär en utvidgning av kommunernas uppdrag jämfört med dagens situation.

Att kravet på kommunikation förtydligats och utökats till höjd beredskap innebär ökade krav på personella resurser, kompetensutveckling och bibehållen förmåga att kommunicera vid kris. Kommunerna behövs säkerställa fungerande kommunikationskanaler och -plattformar, digitala som analoga, anpassade till kommunens olika målgrupper inklusive olika språk som kan vara aktuella. Sammantaget ser Uppsala kommun att förslagen sannolikt medför ökade kostnader för kommunikationsverksamheten för många kommuner.

Behoven av kommunikationsinsatser påverkas i mindre grad av kommuners storlek, däremot ger storleken olika förutsättningar för tillgången på resurser för att möta behoven. Uppsala kommun ser att det kan påverka likvärdigheten i informationen som kommunerna ger till sina medborgare vid kris eller höjd beredskap. Uppsala kommun föreslår att MSB får ansvar för att säkerställa att grundläggande information, där informationsbehovet är likartat oavsett kommun, är tillgänglig och enhetlig vid kris eller höjd beredskap. Detta skulle bidra till ett mer effektivt resursanvändande, då varje kommun annars ansvarar för att ta fram likartad eller samma information. I MSB:s ansvar bör ligga att ta fram vägledningar och att skapa förberedelser där kommunikationen förbereds genom rutiner, mallar och kommunikationsplaner för olika krisscenarion, inklusive grundbudskap anpassade för olika målgruppers behov.

Det föreslagna ansvaret att kommunerna ska informera om skyddsrum och skyddade utrymmen är en ny uppgift för kommunerna. Eftersom många invånare sannolikt kommer att vända sig till kommunerna med frågor om skyddsrum är det rimligt att kommunerna får kunskap om ämnet och kan förmedla det. MSB bör som ansvarig myndighet fortsatt vara den centrala aktören som tillhandahåller aktuell och korrekt information till kommunerna gällande skyddsrum och framför allt om skyddade utrymmen. Den centrala funktionen

behövs för att säkerställa likvärdig grundinformation till invånare oavsett var i Sverige man bor.

För en säker, tydlig och framgångsrik kommunikation krävs att informationen om skyddsrum är digitaliserad, lättillgänglig och uppdaterad. Kommuner behöver få underlag från MSB och kommunikationen behöver kunna anpassas till olika målgrupper med olika behov.

Särskilda samlingsplatser (avsnitt 6.4.2)

Utredningen föreslår Samlingsplats som begrepp i stället för den hos många kommuner redan etablerade benämningen Trygghetspunkt. Uppsala kommun instämmer i att det är viktigt att begreppsmässigt särskilja de två funktionerna då det finns väsentliga skillnader mellan dem sett utifrån målgrupp, service och när funktionerna förväntas vara aktiva.

Uppsala kommun ser att det finns ett betydande behov av planeringsförutsättningar och förtydligande vägledning kring kraven på de särskilda samlingsplatserna. Det gäller exempelvis platsernas åtkomst för transporter, vilka krav som gäller för personalen med hänsyn till olika målgrupper, vilka möjligheter till förtäring som ska ges, om tillhandahållande av receptfria mediciner ingår i första hjälpen-begreppet etcetera.

Hur kommunerna tar sig an ett uppdrag om samlingsplatser kommer också att vara beroende av vilka volymer det ska kunna handla om. I Nato:s civila förmågekrav för nationell resiliens anges att ett land ska ha förmåga att ta emot ett inflöde motsvarande minst två procent av sitt eget lands befolkning. Ett tvåprocentsmål för samlingsplatser skulle göra uppgiftens planeringsförutsättningar tydligare än utredningens uppfattning om ett behov av en samlingsplats per 10 000 invånare. Oavsett hur målet sätts kommer inte kommunerna att kunna lösa uppgiften på ett ändamålsenligt och likvärdigt sätt utan en uppskattning och förväntan om vilka storheter de behöver planera för.

Uppsala kommun föreslår att MSB ges i uppdrag att ta fram en vägledning eller motsvarande över krav på Samlingsplatser där kommunens synpunkter ovan omhändertas.

Hjälp vid användning av skyddsrum eller annat skyddat utrymme (avsnitt 6.4.3)

Uppsala kommun ser likhet med utredaren att det övergripande ansvaret för det praktiska arbetet som princip behöver ligga på kommunerna, eftersom det inte finns andra realistiska alternativ. För verksamheter som drivs i kommunal regi ser kommunen förslaget som en bekräftelse på hur kommunen idag uppfattat ansvaret och redan arbetar med frågan. Frågor som andra aktörers ansvar och hur resurser för verkställighet ska kunna finansieras och frigöras måste dock klargöras.

I likhet med utredaren konstaterar kommunen att ansvaret för verksamheter som drivs av andra aktörer än kommunen är en utmaning. Uppsala kommun ifrågasätter om det är självklart att privata aktörer under fredstid är beredd att frivilligt avsätta de resurser och kostnader som krävs för planering och förebyggande insatser. Kommunen kan därför inte ställa sig bakom förslaget avseende kommunens ansvar för verksamheter som drivs av annan än kommuner och anser att frågan behöver utredas vidare. Utredaren ger i det sammanhanget förslag på lösningar som enligt kommunens bedömning skulle kunna fungera. Förslagen omfattar bland annat översyn av skollagen respektive införandet av krav i upphandling av boenden.

Uppsala kommun anser generellt att det är svaghet att utredningen genom sitt uppdrag inte kan omhänderta frågan om ansvaret hos privata aktörer som driver offentligt finansierad verksamhet genom författningsförslag. Att i stället för att låta frågan om privata aktörers ansvar vara öppen lägga ansvaret på kommuner är inte tillfredsställande och behöver hanteras i den genomlysning av kostnader som utredningen innebär för kommunerna.

Bedömningen att "Kommunerna och regionerna kan dock i viss omfattning komma att behöva tillföras externa personella resurser för att kunna fullgöra uppgiften." är en underskattning av problemet. I synnerhet kommer svåra frågor om prioritering och praktisk genomförbarhet att uppstå när det gäller särskilda boenden för äldre och funktionshindrade. Även om frågan om personalförstärkningar till viss del kan lösas genom till exempel civilpliktig personal finns redan idag utmaningar i form av lämplighetsbedömningar och bakgrundkontroll av personer som ska arbeta nära barn och andra utsatta grupper.

Verkställighet av beslut om utrymning och inkvartering (avsnitt 6.4.4)

Uppsala kommun ser att detta är ett potentiellt mycket omfattande uppdrag, och upprepar även här behovet av stöd, anvisningar och planeringsförutsättningar. Kommunen understryker vikten av det som påpekas i utredningen om behovet av stöd från länsstyrelsen, men ser också att MSB och Försvarsmakten är två andra parter med väsentlig påverkan på ett sådant uppdrag. Uppdraget behöver exempelvis samordnas utifrån kommunens strategiska betydelse och utsatthet för väpnat angrepp. En nationell strategi för utrymningsriktningar behöver ligga till grund för planer på regional och lokal nivå.

I likhet med förslaget om särskilda samlingsplatser kommer kommunens förmåga att lösa uppdraget att vara starkt beroende av en uppskattning av volymer, inte minst när det gäller frågan om inkvartering. Uppskattningen av volymer behövs som underlag för anskaffning av materiel, bemanningsplanering, inventering av lokaler att använda för ändamålet med mera. Ett mer precist antagande än "förhållandevis omfattande utrymningar" behövs. Utredningens förslag om viss central lagerhållning av för inkvarteringen nödvändig materiel är därför viktig om den ska kunna genomföras på ett kostnadseffektivt sätt av kommunerna.

I utredningens förslag till lagstiftning finns kvar möjligheten att lämna begränsat ekonomiskt stöd till enskilda, men bara under fredstida krissituationer. Ett sådant begränsat ekonomiskt stöd bör också kunna förmedlas under höjd beredskap, till exempel i samband med inkvarteringar.

Kommuners och regioners ledningsförmåga under höjd beredskap (avsnitt 6.5.3)

Uppsala kommun anser att det är positivt att den nya formuleringen i 5 kap. 9 § LKRB på ett tydligare sätt än nuvarande regler uttrycker de grundläggande förutsättningarna för ledningen och att bestämmelsen i sig inte innebär någon utökning av det normala beslutsmandatet i förhållande till nämnderna.

Uppsala kommun ser ändå att det finns oklarheter som behöver förtydligas i de fall det uppstår en fredstida krissituation under höjd beredskap eller tvärtom, om höjd beredskap införs under en pågående fredstida krissituation. Det gäller exempelvis om kommunen kan upprätta en krisledningsnämnd för att hantera en kris under höjd beredskap, eller vad som gäller om höjd beredskap införs när kommunen är i en fredstida krissituation med aktiverad krisledningsnämnd, då i synnerhet om regeringen inte aktiverar 5–37 §§ i förfarandelagen.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

John Hammar
Sekreterare