

# Till statsrådet Britta Lejon

Regeringen beslutade den 10 maj 2001 att bemyndiga statsrådet Britta Lejon att utse en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn och lämna förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära händelser i samhället i fred.

Statsrådet Britta Lejon utsåg den 10 maj 2001 riksdagsledamoten Christel Anderberg som särskild utredare. Den 11 juni 2001 förordnades som sakkunniga förbundsjuristen Irene Reuterfors-Mattson från Svenska Kommunförbundet och förbundsjuristen Stig Wintzer från Landstingsförbundet. Som experter utsågs departementsrådet Barbro Rosensvärd, kammarrättsassessorn Eva Bjurman, departementssekreteraren Johanna Enberg, departementssekreteraren Fredrik Holmström och departementssekreteraren Eva Thorsell. Som sekreterare förordnades den 31 maj 2001 jur. dr Olle Lundin.

Arbetet har bedrivits under namnet Utredningen om kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Extraordinära händelser i kommuner och landsting* (SOU 2001:105). Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2001

*Christel Anderberg*

*/Olle Lundin*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>13</b>
<b>I Bakgrund</b> .....	<b>17</b>
<b>1 Uppdraget och dess genomförande</b> .....	<b>17</b>
1.1 Utredningens uppdrag.....	17
1.2 Utredningens arbete.....	19
<b>2 Nuvarande ordning</b> .....	<b>21</b>
2.1 Inledning.....	21
2.2 Konstitutionella förutsättningar.....	21
2.3 Kommunallagens regler.....	22
2.3.1 Inledning.....	22
2.3.2 Fullmäktiges uppgifter samt delegation från fullmäktige.....	22
2.3.3 Beslutsfattande i nämnd och delegation från nämnd.....	23
2.3.4 Delegation av brådskande ärenden.....	24
2.3.5 Godkännande i efterhand (ratihabering).....	24
2.3.6 Lokaliseringsprincipen.....	25
2.3.7 Stöd till enskild.....	26
2.4 Beslutsfattande och kompetens enligt speciallagstiftning.....	27
2.4.1 Inledning.....	27
2.4.2 Lagen om civilt försvar.....	28
2.4.3 Räddningstjänstlagen.....	28
2.4.4 Hälso- och sjukvårdslagen.....	30
2.5 Samverkan över kommun- och landstingsgränser.....	31
2.5.1 Inledning.....	31
2.5.2 Gemensamma nämnder.....	31

2.5.3	Kommunalförbund.....	32
2.5.4	Regioner inom hälso- och sjukvården.....	32
<b>3</b>	<b>Frågans tidigare behandling.....</b>	<b>35</b>
3.1	Inledning.....	35
3.2	1992 års hot- och riskutredning.....	35
3.3	Propositionen 1996/97:11 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.....	37
3.4	Skrivelsen (2000/01:52) om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.....	38
3.5	1998 års Räddningsverksutredning.....	40
3.6	1999 års sårbarhets- och säkerhetsutredning.....	41
<b>4</b>	<b>Exempel på extraordinära händelser.....</b>	<b>45</b>
4.1	Tågolyckan i Kävlinge.....	45
4.2	Tunnelbygget i Båstad.....	46
4.3	Tågurspärningen i Borlänge.....	47
4.4	Översvämningarna i Arvika.....	49
4.5	Snöovädret i Gävle.....	51
4.6	Diskoteksbranden i Göteborg.....	52
<b>II</b>	<b>Överväganden och förslag.....</b>	<b>55</b>
<b>5</b>	<b>Reformbehovet.....</b>	<b>55</b>
5.1	Inledning.....	55
5.2	Svenska Kommunförbundets framställning.....	55
5.3	Flexibiliteten hos dagens reglering.....	57
5.4	Dagens reglering med avseende på extraordinära händelser.....	57
5.5	Krisplanering.....	58
5.6	Sammanfattning.....	60
<b>6</b>	<b>Definitionsfrågor.....</b>	<b>63</b>
6.1	Inledning.....	63
6.2	Definitioner av kriser och påfrestningar enligt tidigare utredningar m.m. ....	63
6.3	Extraordinära händelser.....	65
<b>7</b>	<b>Allmän motivering.....</b>	<b>69</b>

7.1	En ny lag för hantering av extraordinära händelser i kommun och landsting .....	69
7.2	Tillämpningsområdet .....	70
7.3	Utökat krav på krisplanering .....	72
7.4	Tillskapande av ett krisledningsorgan .....	75
7.5	Samarbete över kommun- och landstingsgränser vid en extraordinär händelse .....	78
7.6	Bistånd till enskilda som drabbas av extraordinär händelse .....	81
<b>8</b>	<b>Konsekvensanalyser .....</b>	<b>83</b>
8.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen .....	83
8.2	Ekonomiska konsekvenser .....	84
8.3	Konsekvenser för småföretagens villkor .....	87
8.4	Konsekvenser för jämställdheten .....	87
<b>9</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>89</b>
BILAGA		
	Utredningens direktiv .....	99

# Sammanfattning

## Bakgrund

En rad extraordinära händelser har inträffat de senaste åren som ställt kommuner och landsting inför särskilda utmaningar. Översvämningen i Arvika kommun, tågolyckorna i Borlänge och Kävlinge med efterföljande evakueringar och giftutsläppet vid Hallandsåsen i Båstads kommun är några exempel på sådana händelser som har ställt mycket höga krav på kommunernas och landstingens ledningsförmåga.

Många rapporter och utredningar har upprättats med anledning av ovan nämnda och andra extraordinära händelser. Den erfarenhet som har vunnits är att kommunerna har lyckats väl med sin krishantering. Emellertid kan den rättsliga grunden för kommunernas agerande upplevas som otydlig och otillräcklig eller t.o.m. som ett hinder. Det finns också exempel på extraordinära händelser där situationens allvar har framtvingat beslutsfattande i direkt strid mot kommunallagens bestämmelser.

De formella kraven på kommunens agerande är desamma oavsett om det råder ett normalt tillstånd eller kris. Endast när det råder höjd beredskap finns möjligheter att göra undantag från kommunallagens regler om kommuners och landstings organisation och beslutsfattande. Kommunallagen bygger på att verksamheten är uppdelad på ett flertal nämnder som sinsemellan är oberoende av varandra. Det kan då bli svårt att samordna de olika nämndernas verksamhet, vilket kan vara nödvändigt då snabba åtgärder måste vidtas och flera nämnders verksamhet är berörda. Kommuner och landsting får heller inte bistå annan kommun som drabbats av en extraordinär händelse, eftersom lokaliseringsprincipen i kommunallagen och hälso- och sjukvårdslagen innebär att verksamheten skall vara inriktad på det egna medlemskollektivet. Det finns således ett flertal punkter där dagens lagstiftning behöver

modifieras för att möjliggöra en effektiv, rationell och rättsenlig hantering av extraordinära händelser i kommuner och landsting.

Svenska Kommunförbundet har mot denna bakgrund i maj 1999 i en skrivelse till regeringen begärt att den vidtar de lagändringar som behövs för att kommunernas kompetens och befogenhet vid extraordinära händelser skall klargöras.

Utredningen skall enligt sina direktiv göra en översyn och lämna förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser. Frågan när en sådan reglering får tillämpas och hur detta avgörs i varje fall skall också utredas. I uppdraget har också ingått att överväga om det finns anledning att förtydliga de regler som styr kommunernas och landstingens planering inför extraordinära fredstida händelser och, om så är fallet, lämna förslag till författningsändringar. Vidare har utredningen haft i uppdrag att se över om det föreligger behov av att kommuner och landsting ges möjlighet att vid extraordinära händelser lämna enskilda ekonomiskt stöd av mindre omfattning inom områden som normalt inte täcks av civilrättsliga försäkringar.

### Utredningens förslag

Utredningen lämnar förslag till en ny lag, Lag om förfarande, kompetens m.m. hos kommuner och landsting vid extraordinära händelser i fredstid, som ger kommuner och landsting särskilda befogenheter.

Kommun- eller landstingsfullmäktige skall inrätta ett krisledningsorgan, i lagförslaget benämnt *krisledningsnämnd*. Denna nämnd, som kan vara kommun- eller landstingsstyrelsen, träder i funktion när dess ordförande beslutar att situationen är sådan att kommunen eller landstinget har drabbats av en extraordinär händelse. Krisledningsnämnden får överta verksamhetsområden eller delar därav från andra nämnder i den utsträckning som fullmäktige har beslutat i reglementet för nämnden. Intill dess att nämnden har hunnit sammankallas får ordföranden fatta de beslut och vidtaga de operativa åtgärder som är synnerligen brådskande. Härigenom skapas de rättsliga förutsättningarna för en samordnad ledning för hanterandet av den extraordinära händelsen.

Utredningen föreslår alltså att det är fullmäktige som ger krisledningsnämnden dess mandat. Av förslaget följer också att krisnämnden skall anmäla sina beslut vid närmast följande full-

mäktigesammanträde och kontinuerligt informera fullmäktige om krisens förlopp. Vidare får fullmäktige rätt att besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra, varvid de uppgifter som krisledningsnämnden må ha övertagit från andra nämnder återgår till dem. Syftet härmed är att skapa en yttersta spärr mot att krisledningsnämndens ledamöter missbrukar sina befogenheter.

Kommuner och landsting åläggs ett *planeringsansvar* för extraordinära händelser. Fullmäktige skall minst en gång per mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen eller landstinget. Planeringsskyldigheten anknyter till nämndernas verksamhetsansvar och innebär att privata aktörer, som utför uppdrag för nämndens räkning och som bedöms kunna komma att beröras av en extraordinär händelse, också bör ingå i planeringen. Detsamma gäller hel- eller delägda kommunala bolag i den mån deras verksamhet kan vara av betydelse för krishanteringen. Utan att lägga något förslag i den delen framhäver utredningen vikten av att kommunerna och landstingen regelbundet genomför övningar av olika tänkta krisförlopp med utgångspunkt från planen.

Kommunallagens s.k. lokaliseringsprincip mjukas upp så att möjligheten för kommuner och landsting att *bistå annan kommun* vid extraordinära händelser utökas. Den kommun eller det landsting som på begäran har bistått en drabbad kommun har rätt till skälig ersättning av den andra kommunen för kostnader på grund av biståndet.

En rätt att i begränsad omfattning *bistå enskilda* som drabbats av en extraordinär händelse införs. Bistånd får bara ges om det föreligger synnerliga skäl och om det är att betrakta som ett led i kommunens eller landstingets egen krishantering. Förslaget syftar till att skapa en möjlighet för kommunen eller landstinget att frivilligt bistå enskilda vid extraordinära händelser men inte någon rättighet för kommun- eller landstingsmedlemmarna. Huvudprincipen avses även framledes vara det i kommunallagen stadgade förbudet mot stöd till enskild.

# Författningsförslag

## 1. Förslag till

### Lag om förfarande, kompetens m.m. hos kommuner och landsting vid extraordinära händelser i fredstid

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Denna lag reglerar kommuners och landstings särskilda organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid.

Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen eller landstinget.

Lagen gäller inte vid höjd beredskap.

**2 §** Fullmäktige skall för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen eller landstinget

**3 §** Fullmäktige skall inrätta en nämnd för handläggning av ärenden som rör extraordinära händelser. En sådan nämnd benämns i denna lag krisledningsnämnd. Kommun- eller landstingsstyrelse kan utgöra krisledningsnämnd. Närmare regler om krisledningsnämnden finns i denna lag. I övrigt gäller kommunallagens (1991:900) bestämmelser i tillämpliga delar.

**4 §** Krisledningsnämnden får överta verksamhetsområden eller delar därav från övriga nämnder. Sådant övertagande skall endast ske i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Krisledningsnämnden beslutar när sådant övertagande skall ske.



Så snart förhållandena det medger skall krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit skall återgå till ordinarie nämnd.

**5 §** Fullmäktige skall fastställa ett reglemente för krisledningsnämnden. Av reglementet skall framgå vilket verksamhetsområde eller del därav som krisledningsnämnden får överta från övriga nämnder.

**6 §** Ordföranden i krisledningsnämnden, eller vid förfall för honom vice ordföranden, beslutar när en sådan situation föreligger som föranleder att nämnden skall träda i funktion.

Om synnerlig brådska föreligger får ordföranden, eller vid förfall för denne vice ordföranden, fatta beslut i nämndens ställe och vidtaga de övriga förvaltningsuppgifter som krävs tills nämnden hunnit sammanträda. Sådana beslut skall anmälas till nämnden.

**7 §** Krisledningsnämndens beslut skall anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde.

**8 §** Fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden eller delar därav som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd.

**9 §** Kommuner och landsting får på begäran bistå annan kommun eller annat landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Om en kommun eller ett landsting har lämnat sådant bistånd har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget. När en enskilds vistelse i en kommun är föranledd av sådana förhållanden som avses i denna lag har vistelsekommunen också rätt till ersättning för sådana kostnader som uppkommit på grund av lagstadgade skyldigheter gentemot dem som vistas i kommunen.

**10 §** Om det finns synnerliga skäl får kommuner och landsting som ett led i sin krishantering i begränsad omfattning stödja enskild som drabbats av extraordinär händelse.

**11 §** Om kommuners och landstings möjlighet att bistå annan kommun och annat landsting med sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns stadgat särskilt i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

## 2. Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härmed föreskrivs att 3 kap. 3 § kommunallagen (1991:900) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **3 kap.**

#### **3 §**

Fullmäktige skall tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

*Särskilda regler för kommuner och landsting ifråga om planering och hantering av extraordinära händelser finns i lag (2003:000) om förfarande, kompetens m.m. hos kommuner och landsting vid extraordinära händelser i fredstid.*

---

Denna lag träder i kraft den ...

### 3. Förslag till Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att det i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall införas en ny paragraf, 30 a §, samt närmast före 30 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Hälso- och sjukvård vid extra-  
ordinära händelser i fredstid*

*30 a §*

*Kommuner och landsting får ställa sjukvårdsresurser till förfogande för att bistå annan kommun eller annat landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Vid sådant bistånd skall personer som mottages från annan kommun eller annat landsting omfattas av kommunens och landstingets skyldigheter enligt denna lag.*

---

Denna lag träder i kraft den ...

# I Bakgrund

## 1 Uppdraget och dess genomförande

### 1.1 Utredningens uppdrag

Under de senaste åren har ett flertal mer eller mindre extrema händelser inträffat som ställt särskilda krav på kommuners och landstings organisation och beslutsfattande. Som exempel på sådana händelser kan nämnas utrymningen av tätorterna Kävlinge och Furulund i Kävlinge kommun i samband med ett befarat ammoniakutsläpp våren 1996, giftutsläppet från tunnelbygget i Hallandsåsen i Båstads kommun hösten 1997, snöovädret i Gävle kommun i slutet av år 1998, olyckan i Borlänge kommun våren 2000 då ett tåg med sex vagnar lastade med gasol spårade ur, översvämningarna som drabbade norra Svealand samt södra och mellersta Norrland sommaren 2000 och elavbrottet i nordvästra Stockholm vintern 2001. Kännetecknande för dessa händelser var att kommunen, och i vissa fall landstingen, ställdes inför en svår akut ledningsuppgift, vars syfte var att så långt möjligt minska konsekvenserna av det inträffade för kommunens eller landstingets invånare.

Om en sådan händelse inträffar är det viktigt att kommunen har planerat hur verksamheten skall bedrivas samt har en beredskap att hantera även långdragna krisförlopp. Vissa rättsliga oklarheter och hinder finns dock för en effektiv och rationell krishantering. I kommunallagen saknas särskilda regler för situationer där krav reses på extremt snabbt beslutsfattande. De sedvanliga reglerna om t.ex. kallelse av nämndens ledamöter, beslutsförhet m.m. gäller nämligen oavsett om den uppkomna situationen är extraordinär.

Vid en extraordinär fredstida händelse kan den normala organisationen för beslut och verkställighet behöva anpassas så att ledningen kan svara upp mot kraven på snabbt agerande och samordning av kommunens eller landstingets åtgärder. Ställs en kommun eller ett landsting inför en extraordinär händelse är det viktigt att kommunens och landstingets ledning har möjlighet att

skyndsamt besluta om och vidtaga de åtgärder som situationen kräver. För att inte åtgärder av akut karaktär skall försenas kan kommunen eller landstinget behöva ha lagliga möjligheter att fatta nödvändiga beslut utan iakttagande av de formföreskrifter som gäller under normala förhållanden för att så långt som möjligt minska konsekvenserna av det inträffade för kommunens eller landstingets invånare.

Vid höjd beredskap finns bestämmelser rörande kommunernas och landstingens ledning och organisation i bl.a. lagen (1994:1720) om civilt försvar och i räddningstjänstlagen (1986:1102). I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. ges kommuner vissa möjligheter att fatta beslut utan iakttagande av alla formföreskrifter som gäller under normala förhållanden. Styrelsen har då en central roll och har befogenhet att genom ställföreträdarskap fatta beslut i frågor som normalt ankommer på fullmäktige. Motsvarande regler för fredstida extraordinära händelser saknas dock.

Slutsatserna av senare års extraordinära händelser i kommuner och landsting är att lagstiftningen behöver ses över. Svenska Kommunförbundet har i en skrivelse till regeringen (dnr 1999/2929) begärt att regeringen vidtar de lagändringar som behövs för att kommunernas kompetens och befogenhet vid sådana extraordinära händelser skall klarläggas.

Utredningen har fått i uppdrag att göra en översyn och lämna förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära händelser i samhället i fred. Frågan när en sådan reglering får tillämpas och hur detta avgörs i varje situation skall utredas.

Vidare skall utredningen se över de regler som styr kommunernas och landstingens planering inför extraordinära fredstida händelser.

Utredningen skall också se över om det föreligger behov av att utöka kommuners och landstings rätt att vid extraordinära händelser ge visst ekonomiskt stöd till enskilda som drabbats.

Utredningens direktiv återges i sin helhet som *bilaga* till betänkandet.

## 1.2 Utredningens arbete

Utredningen tillsattes genom regeringsbeslut den 10 maj 2001. På grund av omständigheter som utredningen inte kunde påverka kunde det verkliga arbetet inte påbörjas förrän i augusti månad. Utredningstiden var satt till sex månader vilket redan det var knappt. Den inledningsvis förlorade tiden gjorde att tidsramen blev ännu knappare. Utredningsarbetet har därför bedrivits under tidspress.

Enligt direktiven skulle utredningen inhämta erfarenheter från kommuner och landsting som drabbats av extraordinära händelser. Detta har gjorts dels genom direktkontakt med berörda kommuner och landsting och dels genom inhämtande av den rikhaltiga skriftliga information som finns att tillgå i form av rapporter, utvärderingar m.m. både från statliga myndigheter och från drabbade kommuner och landsting. Utredningen har avlagt besök i Borlänge och Bästads kommuner.

Under arbetet har utredningen haft kontakt och samråd med Särbarhets- och säkerhetsutredningen (dir. 1999:63) samt med Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen (dir. 1999:94).

Utredningen har haft sju sammanträden med experter och sakkunniga.

## 2 Nuvarande ordning

### 2.1 Inledning

Kommunallagen, socialtjänstlagen, räddningstjänstlagen och viss annan lagstiftning tilldelar kommunerna ett generellt ansvar för medborgarnas trygghet och säkerhet i olika avseenden. Detta ansvar gäller oavsett om ett normaltillstånd råder eller om kommunen befinner sig i kris. Härutöver har kommunerna och landstingen uppgifter inom det civila försvaret som dels gäller beredskapsförberedelserna i fredstid, dels avser verksamheten vid höjd beredskap.

De grundläggande reglerna för kommuners och landstings organisation och beslutsfattande återfinns i regeringsformen. Dessa regler är dock relativt allmänt hållna och övergripande till sin natur. Mer detaljerade regler återfinns i kommunallagen (1991:900) som utgör den huvudsakliga kommunalrättsliga regleringen. Kommunallagens regelverk kan sägas utgöra en kommunal grundlag. Till kommunallagens regler skall också läggas de talrika speciallagar som reglerar kommunens kompetens inom särskilda sakområden.

### 2.2 Konstitutionella förutsättningar

Regleringen av kommuner och landsting i regeringsformen är begränsad. Den i sammanhanget väsentligaste regeln återfinns i 1 kap. 7 § regeringsformen som slår fast att beslutanderätten i kommunerna utövas av folkvalda församlingar. Med detta avses kommun- och landstingsfullmäktige. Utgångspunkten i regeringsformen är således att fullmäktige utgör det beslutsfattande organet. Det är de folkvalda representanterna i fullmäktige som skall fatta de för kommunen och landstinget väsentliga besluten

Det finns således en konstitutionell begränsning av möjligheten att delegera uppgifter från fullmäktige till nämnder och andra organ. Denna regel återspeglas i kommunallagens förbud mot delegation av vissa typer av ärenden från fullmäktige till nämndnivån (3 kap. 9-10 §§). Det är fullmäktige som skall besluta om kommunalskattens storlek, organisationens utseende och andra ärenden av större vikt eller principiell betydelse för kommunen eller landstinget. De exakta gränserna för delegationsutrymmet från fullmäktige till nämndnivå är svåra att utröna. Någon rättspraxis som belyser saken i konstitutionellt hänseende finns inte. Det finns dock en rikhaltig praxis som belyser gränserna för kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnder enligt kommunallagen.

Undantag från huvudregeln kan göras då höjd beredskap råder. Av 13 kap. 13 § regeringsformen framgår att beslutanderätten då kan regleras genom lag. I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. framgår att kommunstyrelsen i sådana situationer kan överta fullmäktiges uppgifter.

I 11 kap. 7 § regeringsformen stadgas självständighetsprincipen. Den innebär att ingen myndighet får bestämma hur annan myndighet skall besluta i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild. Det innebär att det finns konstitutionella begränsningar ifråga om att låta visst organ överta beslutanderätt från andra myndigheter.

## **2.3 Kommunallagens regler**

### **2.3.1 Inledning**

I kommunallagen regleras kommuners och landstings organisation i kapitel 3. I kapitel 5 regleras fullmäktiges uppgifter och beslutsfattande. I kapitel 6 återfinns motsvarande reglering för styrelsen och övriga nämnder.

### **2.3.2 Fullmäktiges uppgifter samt delegation från fullmäktige**

Fullmäktige har en exklusiv kompetens att fatta beslut i för kommunen eller landstinget och dess medlemmar särskilt viktiga frågor. Denna exklusiva kompetens härrör ytterst från den



konstitutionella principen om det folkvalda organets överhöghet i kommunens och landstingets organisation.

Utgångspunkten i kommunallagen är att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Detta framgår av 3 kap. 9 § kommunallagen. Stadgandet anknyter till regeringsformens bestämmelse att beslutanderätten i kommunerna och landstingen skall utövas av valda församlingar. Det finns dock viss möjlighet att delegera beslutanderätt till nämnderna. I 3 kap. 10 § kommunallagen anges att sådan delegation är tillåten om inte beslutanderätten särskilt förbehållits fullmäktige. Av 3 kap. 9 § framgår vissa typer av ärenden som inte får delegeras. Det gäller bl.a. beslut om nämndernas organisation och verksamhetsformer. Även specialförfattningar kan innehålla delegationsförbud. Exempelvis anges i 21 § räddningstjänstlagen (1986:1102) att räddningstjänstplanen skall antas av fullmäktige. Det finns således inget utrymme att delegera sådant beslut till en nämnd.

I 3 kap. 10 § kommunallagen stadgas att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Med beaktande av de ovan nämnda begränsningarna finns således möjligheter att delegera beslutanderätt från fullmäktige ned till nämndnivå. Möjligheten att delegera viss kompetens till andra organ ger en mer flexibel organisation och till viss del en möjlighet att anpassa kommunens eller landstingets organisation till lokala förhållanden. Delegering av viss beslutanderätt kräver ett formellt beslut från det delegerande organet, dvs. delegationen måste vara gjord i förhand. Det finns en skyldighet för nämnden att återrapportera till fullmäktige hur nämnden har fullgjort sitt uppdrag.

### 2.3.3 Beslutsfattande i nämnd och delegation från nämnd

Nämndernas primära uppgift är att handha kommunens eller landstingets förvaltning. Delegation från nämnd regleras i 6 kap. 33-38 §§ kommunallagen. Beslutanderätt kan delegeras till utskott, enskild förtroendevald eller tjänsteman. I 34 § stadgas vilka typer av ärenden som nämnden inte får delegera. Där anges att nämnden skall fatta alla beslut rörande verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Vidare gäller att nämnden inte får delegera beslutanderätt avseende sådana ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild som är av principiell beskaffenhet eller

annars av större vikt. Det finns även här en skyldighet att till nämnden anmäla beslut som fattas på delegation. Friheten att delegera beslutanderätt från nämnd till utskott m.m. är således tämligen omfattande. En av nyheterna i den nu gällande kommunallagen var också att delegeringsmöjligheten skulle utökas för att förbättra flexibiliteten i den kommunala organisationen.

I förhållande till fullmäktige har nämnderna en exklusiv kompetens. Fullmäktige får inte fatta beslut som rör den direkta förvaltningen av kommunens angelägenheter.

#### 2.3.4 Delegation av brådskande ärenden

I 6 kap. 36 § kommunallagen regleras delegation av brådskande ärenden. Sådana ärenden, som inte kan avvakta nämndens avgörande, kan delegeras till ordföranden eller annan ledamot av nämnden. Denna delegationsrätt är salunda inte beroende av ärendets sakinnehåll. Avsikten är att tillgodose det behov av skyndsamt handläggning som ibland kan föreligga. Det påpekades särskilt i förarbetena att det är principiellt lämpligare att kommunallagen ger möjlighet att delegera brådskande ärenden än att nämnden tvingas tillgripa juridiskt oklara lösningar.<sup>1</sup> Motsvarande möjlighet att delegera beslutanderätt i brådskande ärenden från fullmäktige till nämndnivå saknas i kommunallagen.

#### 2.3.5 Godkännande i efterhand (ratihabering)

I äldre doktrin har möjligheten att i laga ordning bekräfta – ratihabera - beslut tillkomna i felaktig ordning diskuterats. I vissa fall anges att en sådan bekräftelse skulle medföra att det tidigare beslutet, med formella brister, skulle stå sig vid en besvärspövning om behörigt organ ratihaberar det.<sup>2</sup> Frågan aktualiseras då en tjänsteman eller en förtroendevald fattar beslut i ett brådskande ärende, kanske en nödsituation, utan att ha sådan kompetens. Nyare doktrin diskuterar inte ratihabering i kommunalrätten i nämnvärd omfattning och den praxis som finns synes inte ge en klar bild av rättsläget. Emellertid torde idag gälla att ett godkännande i efterhand av behörigt organ kan aktualisera stadgandet i 10 kap. 9 § kommunallagen. Där anges att om ett fel saknat

<sup>1</sup> Prop 1990/91:117 s. 104.

<sup>2</sup> Se Kaijser/Riberdahl, *Kommunallagarna II, Kommunallagen m.m.*, sjätte upplagan, Älvsjö 1983, s. 617 f.

betydelse för ärendets utgång behöver beslutet inte upphävas. Detsamma gäller om beslutet har kommit att förlora sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden. Exempel på det sistnämnda är att överklagandet blir onyttigt till följd av senare fattade beslut. Oavsett den rättsliga betydelsen av ratihabering inom kommunalrätten kan ett sådant förfarande åtminstone få den praktiska effekten att ett beslut med formella fel inte upphävs. Ratihabering kan således få processuell betydelse i kommunalrättsliga sammanhang.

Om förfarandet att fatta beslut och i efterhand få dessa godkända av behörigt organ är ett kommunalrättsligt gängse och accepterat agerande synes idag oklart. Förfarandet har fördelar i det att beslutsfattandet lätt kan anpassas till de situationer som kan uppstå. Emellertid framstår det som mindre lämpligt att en obehörig beslutsfattare regelmässigt fattar beslut utan att inneha någon kompetens därtill. En sådan ordning kan medföra problem i legitimitetshänseende.

### 2.3.6 Lokaliseringsprincipen

Kommunallagen innehåller i 2 kap. 1 § en allmän avgränsning av den kommunala kompetensen. Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. I detta ligger den s.k. lokaliseringsprincipen samt gränsdragningen av kommunernas kompetens gentemot staten, det privata näringslivet och andra kommuner. Enligt 2 kap. 4 § finns särskilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter på vissa områden. Ett exempel på en lag som utvidgar kommunala kompetensen är lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.

Lokaliseringsprincipen synes vid första anblicken främst vara en geografisk begränsning. Emellertid är utgångspunkten att nyttan av verksamheten skall komma medlemskollektivet till godo. Huvudregeln är således att verksamheten skall bedrivas inom kommunen eller landstinget. Undantag kan dock göras om nyttan av verksamheten hamnar hos kommunmedlemmarna. Det finns flera belysande rättsfall som väl illustrerar lokaliseringsprincipens innebörd. I fallet RÅ 1977:77 bistod en kommun en närliggande

kommun vid ett större vägbygge. Detta bedömdes vara i överensstämmelse med lokaliseringsprincipen trots att vägbygget ägde rum utanför den egna kommungränsen. Nyttan med den nya vägen hamnade nämligen till viss del hos det egna medlemskollektivet. Det torde innebära att en kommun i vissa fall kan bistå annan kommun exempelvis vid omfattande översvämning eller liknande händelser som hotar kommunikationer och andra viktiga samhällsfunktioner. Huvudregeln är dock att det egna området utgör den kommunala verksamhetens spelplan.

### 2.3.7 Stöd till enskild

Huvudprincipen inom kommunalrätten är att bidrag till enskilda inte är kompetensenligt. Bidrag till enskilda kräver för kompetensenlighet uttryckligt lagstöd. Sådant lagstöd finns inom vissa specialreglerade områden, exempelvis i socialtjänstlagstiftningen. Utgångspunkten inom socialtjänsten är just att kommunen är skyldig att utge bidrag i någon form till den som inte kan tillgodose sin försörjning själv.

Förbudet mot stöd till enskild är dock inte absolut. Kommunens och landstingets kompetens i förhållande till näringslivet regleras i 2 kap. 7-8 §§ kommunallagen. I 8 § 2 st. stadgas att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare endast får lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Lokutionen ”synnerliga skäl” har fått betydelse genom utvecklingen i rättspraxis. Lokala arbetsmarknadsskäl har i princip aldrig av domstolarna ansetts vara ett sådant skäl. I förarbetena till dagens kommunallag uttalades att arbetsmarknadspolitiska åtgärder fortsättningsvis skulle vara förbehållet staten. Däremot har det utvecklats en praxis innebärande att kommunen har rätt att tillförsäkra kommunmedlemmarna en lägsta samhällelig servicenivå. Exempelvis är det kompetensenligt att stödja den kommunala centralortens enda hotell- och restaurangrörelse. Även bensinstationer och livsmedelsaffärer har kunnat stödjas av kommunen då dessa varit de enda existerande i orten. Understödjande av den enskilde näringsidkaren har i dessa fall gynnat kommunmedlemmarna, genom bibehållande av en skälig servicenivå, och det kommunala stödet ansågs följaktligen vara kompetensenligt.

I några fall har det ansetts ligga inom kommunernas allmänna kompetens att ge bidrag till enskilda. Det har då varit fråga om att från kommunens sida förebygga framtida eventuella skade-

ståndsanspråk från de berörda. I fallet RÅ 1992 ref 71 hade kommunen givit tillstånd att uppföra en enskild avloppsanläggning med WC på en fastighet. Ägaren av grannfastigheten klagade på detta och menade att avloppsanläggningen medförde förorening på hans jordbruksmark. Ägarens besvär prövades av länsstyrelsen och kammarrätten utan framgång för den klagande. Kammarrätten föreskrev dock att kommunen fortlöpande skulle kontrollera vattenkvaliteten och vidta erforderliga åtgärder. Trots den klagandes brist på framgång i överprövningsinstanserna beslutade kommunfullmäktige att ge ett bidrag om 100 000 kr för flyttning av avloppsanläggningen. Fullmäktiges beslut överklagades. Den klagande anförde bl.a. att beslutet innebar ett otillbörligt gynnande av enskild. Regeringsrätten uttalade att fullmäktige hade haft rimlig anledning att anta att kommunen skulle kunna bli skadeståndsskyldig om åtgärden, dvs. flyttning av avloppsanläggningen, inte vidtog. Sådant skadeståndsansvar återfinns i 3 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207). Regeringsrätten menade därför att utbetalande av bidraget var kompetensenligt. I det aktuella fallet förelåg ingen rättslig tvist. Kommunens agerande kan betraktas som ett föregripande av en eventuell tvist. I ekonomiskt hänseende torde fullmäktiges beslut vara fördelaktigt både för den enskilde och kommunen då en rättstvist i allmänna domstolar kan bli både tidsödande och kostsam. Oklart är dock hur stor risken för en eventuell tvist mellan kommunen och en eller flera enskilda skall vara för att kommunens bidrag till enskild skall betraktas som kompetensenligt.

Utgångspunkten i kommunalrätten är sammanfattningsvis att stöd till enskild inte är tillåtet utan särskilt lagstöd. Principen är relativt välutvecklad i rättspraxis och de få undantag som finns har endast i begränsad omfattning bäring på sådana situationer som här är aktuella.

## **2.4 Beslutsfattande och kompetens enligt speciallagstiftning**

### **2.4.1 Inledning**

Den kommunala beredskapen inför fredstida nödsituationer regleras huvudsakligen genom lagen (1994:1720) om civilt försvar och räddningstjänstlagen (1986:1102). Båda dessa regelverk innehåller stadganden som reglerar kommunernas skyldighet att ha viss

beredskap inför extraordinära händelser. Lagen om civilt försvar reglerar dock beredskapsförberedelser och kommunens agerande och organisation vid höjd beredskap. Till dessa specialförfattningar skall även hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) läggas. Denna reglering av den i krissituationer väsentliga sjukvården är till viss del central i sammanhanget.

#### 2.4.2 Lagen om civilt försvar

I lagen om civilt försvar (1994:1720) åläggs kommunerna en skyldighet att hålla beredskap för verksamheten under höjd beredskap. Enligt lagen finns det en skyldighet för kommuner och landsting att vidta beredskapsförberedelser i samverkan med varandra och med statliga myndigheter. Ansvaret för förberedelserna och inriktningen av dessa ankommer i första hand på kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen. Kommuner och landsting är också skyldiga att medverka i utbildning som avser beredskapsförberedelserna. För dessa uppgifter utgår ett statsbidrag som fördelas mellan kommunerna i proportion till deras förmodade riskutsatthet vid höjd beredskap. Även landstingens medverkan vid sådan utbildning ersätts av staten. Därutöver ansvarar kommunstyrelsen vid höjd beredskap för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen skall bedriva. Kommunstyrelsen skall också verka för att beredskapsförberedelser som berör kommunen får en enhetlig inriktning och för att samverkan kommer till stånd.

Kommuner och landsting är skyldiga att lämna hjälp till andra kommuner eller landsting som har en för totalförsvaret viktig uppgift som blivit oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara.

#### 2.4.3 Räddningstjänstlagen

I räddningstjänstlagen (1986:1102) regleras kommunens uppgifter och ansvar inom räddningstjänstområdet. Med räddningstjänst avses enligt 2 § i första hand de räddningsinsatser som kommunen skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. I 4 § stadgas en skyldighet för kom-

munen att planera och organisera verksamheten så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. I den förberedande verksamheten ingår att upprätta en räddningstjänstplan. I 21 § finns bestämmelser om vad denna plan skall innehålla. Det är exempelvis fråga om räddningskårens organisation och hur allmänheten skall varnas och informeras vid allvarliga olyckshändelser. Räddningstjänstplanen skall enligt 22 § antas av fullmäktige och eventuella ändringar i planen skall ske i samråd med berörda myndigheter. Som en yttersta åtgärd kan regeringen ändra i en av fullmäktige fastställd räddningstjänstplan.

En viktig funktion i räddningstjänstlagen fyller räddningsledaren. Denne är operativ chef för räddningsinsatserna. En räddningsledare har omfattande befogenheter i samband med en räddningsinsats. Exempelvis kan räddningsledaren ensam besluta om ingrepp i annans rätt, t.ex. evakuering av bostäder eller förstörelse av viss egendom, eller besluta att viss person skall bistå räddningstjänsten under insatsen. Om ansvaret övertagits av länsstyrelsen utses räddningsledaren av denna myndighet. Då räddningsinsatsen omfattar flera kommuner har räddningsledaren möjligheter och befogenheter att samordna räddningsinsatserna över kommungränserna.

Räddningstjänstlagen innehåller endast ett fåtal regler om delegation av ärenden. I 11 § stadgas att räddningstjänstnämnden inte får delegera möjligheten att besluta om förelägganden eller förbud vid vite eller verkställande av åtgärd på den enskildes bekostnad. Av andra stycket framgår dock att viss beslutanderätt kan delegeras från nämnd till enskild som fullgör uppgifter åt nämnden utan att vara anställd av kommunen. Den beslutanderätt som avses är förelägganden och förbud i samband med tillsynen. I övrigt gäller kommunallagens regler om delegation. Räddningstjänstlagen ger således vissa begränsade möjligheter till delegation av ärenden inom räddningstjänstområdet. Lagen ger dock ingen möjlighet att i brådskande ärenden bortse från kommunallagens formella regelverk vad avser nämndens beslutsförhet, kallelse till sammanträden m.m.

Av 9 § framgår att kommuner har möjlighet att samarbeta inom räddningstjänstområdet. Sådant samarbete kan ske genom gemensamma nämnder, kommunalförbund eller genom privaträttsliga lösningar. Flera kommuner kan således ha en gemensam räddningstjänst. En kommun som bistått annan kommun vid en räddningsinsats har rätt till skälig ersättning från den andra kom-

munen. Vidare har en kommun som genomfört en räddningsinsats som medfört betydande kostnader rätt till ersättning från staten.

Räddningstjänstlagen är f.n. föremål för en översyn av Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen (dir. 1999:94) som skall redovisa sitt uppdrag våren 2002.

#### 2.4.4 Hälso- och sjukvårdslagen

I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) regleras kommuners och landstings uppgifter och ansvar framför allt inom sjukvårdsområdet. Lagen innehåller ett allmänt hållet stadgande med innebörd att varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Behov skall enligt 2-3 §§ ge företräde till vården. Varje landsting har ansvar för dem som är bosatta inom dess område. Ansvaret gäller också personer som vistas där tillfälligt och som är i omedelbart behov av vård. Planeringen skall ske med utgångspunkt i befolkningens behov och avse även den hälso- och sjukvård som erbjuds av privata och andra vårdgivare. Samverkan skall ske i planering och utveckling av hälso- och sjukvården med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare.

Inom ramen för ordinarie organisation hanterar sjukvården s.k. vardagsolyckor. Katastrofplanering får betydelse för hantering av stora olyckor. En viss "uttuning" av den ordinarie bemanningen kan då ske för att möta det behov av vård som ett kraftigt ökat antal kirurgiska eller andra patienter föranleder. Detta innebär en viss anpassning av ordinarie organisation.

Under en följd av år har sjukvården genomgått omfattande strukturförändringar.<sup>3</sup> Under tiden mellan år 1995 och år 1998 begränsades möjligheten att i händelse av kris eller krig friställa vårdkapacitet inom den medicinska korttidssjukvården från omkring 30 procent till att i stort sett helt försvinna. Marginaler inom den internmedicinska verksamheten saknas i stort sett.

Verksamheten skall, enligt hälso- och sjukvårdslagen, bedrivas i det egna medlemskollektivets intresse. Landstingets uppgift är primärt att värna om de egna medlemmarnas behov.

Det finns stora rättsliga möjligheter att samarbeta över kommun- och landstingsgränser. Landet är indelat i ett flertal

---

<sup>3</sup> Stycket är hämtat från Särbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande SOU 2001:41 "Säkerhet i en ny tid".



regioner som avser gränsöverskridande samarbete i fråga om verksamhet, exempelvis särskilt resurskrävande sjukvård, som förutsätter eller underlättas av sådan samverkan. Sådan samverkan diskuteras vidare i avsnitt 2.5.4.

## 2.5 Samverkan över kommun- och landstingsgränser

### 2.5.1 Inledning

Det finns en rad alternativa former för kommuner och landsting att samverka med varandra i. Flera av dessa former regleras i kommunallagen, exempelvis kommunalförbund och gemensamma nämnder. Av hälso- och sjukvårdslagen följer att landstingen kan samarbeta genom att inrätta sjukvårdsregioner. Utöver dessa särreglerade former av samarbete finns även självfallet möjligheter att samarbeta genom sedvanliga privaträttsliga former, exempelvis samägande av företag.

### 2.5.2 Gemensamma nämnder

I 3 kap. 3 a-c §§ kommunallagen regleras kommunernas möjligheter att samverka i en gemensam nämnd. Den gemensamma nämnden består av förtroendevalda utsedda av fullmäktige i de kommuner som samarbetar genom nämnden. Nämnden skall i princip fungera som en vanlig nämnd och de flesta av kommunallagens regler omfattar även de gemensamma nämnderna. Den gemensamma nämndens behörighet och befogenhet preciseras närmare i en överenskommelse mellan de kommuner som ingår i nämnden. Nämnden tillsätts i en av de samverkande kommunernas organisation. De förtroendevalda i nämnden ansvarar dock endast inför den fullmäktigeförsamling som utsett dem.

Samverkan genom gemensamma nämnder kan i princip ske inom alla verksamhetsområden. Undantagna är dock de uppgifter som kommun- och landstingsstyrelsen har enligt lagen om civilt försvar. Regleringen tillåter inte endast att kommuner samverkar med andra kommuner och landsting med andra landsting. Kommuner och landsting kan samverka med varandra under förutsättning att den verksamhet som nämnden skall handha är gemensam. Samarbetet kan exempelvis avse gymnasieskolan för att ge en kommun som sänder ungdomar till annan kommun en möjlighet till påverkan och insyn i den kommunens gymnasieverksamhet. Flera landsting har sin hjälpmedelsförsörjning i en

gemensam nämnd tillsammans med kommunerna i landstinget. Här har man en gemensam lagstadgad uppgift och kan därför samarbeta i en gemensam nämnd. En sådan nämnd är alltid knuten till landstinget och är alltså formellt en landstingsnämnd.

Samverkansutredningen har i sitt betänkande Samverkan – om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet (SOU 2000:114) föreslagit en ny lag som innebär utökade möjligheter för kommuner och landsting att samverka inom vård och omsorg.

### 2.5.3 Kommunalförbund

Kommunalförbund regleras huvudsakligen i 3 kap. 20-28 §§ kommunallagen. Av dessa stadganden framgår att kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Kommunalförbundet är en egen juridisk person fristående från de bildande kommunerna och landstingen. Kommunalförbund kan handha uppgifter både inom specialreglerade områden och inom det frivilliga enbart kommunallagsreglerade området.

Den närmare regleringen av kommunalförbundet sker genom en förbundsordning som antas av fullmäktige i förbundsmedlemmarna, dvs. de kommuner och landsting som bildat kommunalförbundet. I förbundsordningen anges den närmare organisationen, ändamålet med kommunalförbundet och fördelningen av kostnader mellan förbundsmedlemmarna.

Till kommunalförbund kan i princip överlämnas alla typer av uppgifter som ankommer på kommuner och landsting. Även myndighetsutövning kan överlämnas till ett kommunalförbund. Det är en väsentlig skillnad mot privaträttsliga samverkansformer där överlämnande av myndighetsutövning kräver lagstöd.

Beslutande organ i ett kommunalförbund är förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion. Ledamöterna i den beslutande församlingen utses av förbundsmedlemmarna. I princip alla regler i kommunallagen omfattar även kommunalförbunden i tillämpliga delar. Viss särreglering finns dock, exempelvis avseende revision.

### 2.5.4 Regioner inom hälso- och sjukvården

Inom hälso- och sjukvårdens område finns särskilda möjligheter till samverkan mellan landstingen. Enligt 9 § hälso- och

sjukvårdslagen kan regeringen föreskriva att Sverige kan delas in i regioner för den hälso- och sjukvård som berör flera landsting och att landstingen skall samverka om sådan vård (regionsjukvård). Genom förordning 1982:777 om rikets indelning i regioner för hälso- och sjukvård som berör flera landstingskommuner har regeringen delat in landet i sex regioner.

Landstingen har inom respektive sjukvårdsregion utvecklat särskilda regionalavtal för att åstadkomma en effektiv samverkan. Samarbetet om utomlänsvård mellan landstingen regleras även i Riksavtalet för utomlänsvård, som är en rekommendation från Landstingsförbundet. Vissa landsting har dessutom etablerat samarbete om hälso- och sjukvård för boende i tätortsområden med stor in- och ut-pendling, exempelvis Stockholm–Uppsala. Detta samarbete regleras i s.k. mellanlänssavtal.

## 3 Frågans tidigare behandling

### 3.1 Inledning

Riksdagens beslut om säkerhets- och försvarspolitiken år 1995 och 1996 innebar en utvidgad syn på samhällets hantering av hot och risker. Resurser som tidigare avdelats för mer traditionella säkerhetspolitiska hotsituationer skall kunna utnyttjas för att komplettera samhällets resurser i övrigt för att hantera hot, risker och svåra påfrestningar. Mot bakgrund därav skall totalförsvarsresurserna utformas så att de även kan användas för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Ett flertal utredningar har haft till uppgift att lämna förslag om planering, finansiering och utformning av civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fredstid.

### 3.2 1992 års hot- och riskutredning

Hot- och riskutredningen tillsattes i december 1992 för att utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt vissa frågor inom totalförsvarets civila del. Utredningen utarbetade ett antal scenarier som beskrev påfrestningar och risker i det fredstida samhället. De scenarier som användes var t.ex. stora flyktingströmmar, en långvarig brist på vatten, el eller elektronikkomponenter, nedfall av radioaktiva ämnen inom ett stort jordbruksområde, och ett omfattande utsläpp av ammoniak. Utifrån dessa scenarier drog utredningen slutsatser om hur svåra påfrestningar kunde och borde hanteras.

I sitt huvudbetänkande (SOU 1995:19) *Ett säkrare samhälle* konstaterar utredningen att påfrestningar av de slag som beskrivs i scenarierna orsakar stora problem inom praktiskt taget hela samhället och att allmänhetens krav på åtgärder från samhällets sida

därför blir mycket stora. Det blir enligt utredningen framför allt nödvändigt att koordinera det som myndigheter och företag gör. I annat fall är risken stor att aktörerna fattar oförenliga beslut och att allmänheten får motsägelsefulla besked. Bristen på avvägningar mellan olika hjälpbehov kan också leda till att de resurser som står till förfogande inte utnyttjas på ett sätt som är optimalt. Utredningen föreslår att räddningstjänstlagens bestämmelser skall kunna användas för sådana allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner som skildras i scenarierna.

I förslaget ges en definition av de allvarliga störningar i samhällsfunktionerna för vilka åtgärder föreslås. Om det till följd av sådana störningar är nödvändigt för att skydda liv, personlig säkerhet eller hälsa får regeringen besluta att de föreslagna bestämmelserna skall sättas i tillämpning. Vid ett sådant beslut kan enligt förslaget åtgärder vidtas med stöd av bestämmelser i förfogandelagen (1978:262). Den nuvarande tjänsteplikten i räddningstjänstlagen föreslås utvidgad.

Utredningen tar även upp vilka principer som bör gälla för styrningen av samhällets resurser inom kommuner, län och på central nivå vid allvarliga störningar. Som ett led i beredningen av Hot- och riskutredningens betänkande utarbetades inom Försvarsdepartementet en promemoria (Ds 1996:4) *Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället*. Promemorian innehåller förslag till lag om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. I lagförslaget avses med en svår påfrestning på samhället en allvarlig störning i en viktig samhällsfunktion till följd av en olyckshändelse, naturkatastrof eller sabotage som innebär att möjligheterna att tillgodose en stor del av landets invånares behov av nödvändiga förnödenheter – t.ex. livsmedel, vatten, energi eller husrum – allvarligt försvåras eller helt omöjliggörs och som kan befaras leda till fara för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa. En överhängande fara för en sådan störning jämföras med en svår påfrestning.

Som en svår påfrestning på samhället betraktas även en så omfattande tillströmning av flyktingar till Sverige att det för att förhindra fara för deras liv, personliga säkerhet eller hälsa krävs en särskilt stor insats från samhället för att tillgodose flyktingarnas behov av medicinsk vård och husrum.

Varken Hot- och riskutredningens förslag eller promemoriaförslaget har lett till ändrad lagstiftning.

### 3.3 Propositionen 1996/97:11 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

I propositionen, ofta benämnd "Hot och riskpropositionen", behandlades det vidgade säkerhetsbegrepp som lades fast i försvarsbeslutets första etapp. I propositionen diskuteras hur man kan säkra samhället mot hot och risker i fredstid. Regeringen redovisar där sin syn på en förändrad omvärld och hotbild mot samhället:

– Att enbart se på säkerhet ur ett militärt perspektiv är ett förlegat synsätt. I stället utgår vi nu från ett vidgat säkerhetsbegrepp. Avbrott i elförsörjningen, miljökatastrofer och olyckor vid kärnkraftverk är exempel på händelser som kan få stora följder för både landet och dess befolkning. Den internationella terrorismen agerar skoningslöst och väjer inte för att utnyttja det moderna samhällets sårbarhet. Krig, förtryck och fattigdom leder ofta till stora flyktingströmmar och t.o.m. folkomflyttningar. Även naturkatastrofer kan innebära svåra påfrestningar. På samma sätt som ett väpnat angrepp innebär dessa händelser påfrestningar på vårt land och vår nationella säkerhet. Vi ska bygga upp en beredskap även inför dessa påfrestningar.

– En god beredskap också i detta avseende är numera en viktig del av vår säkerhetspolitik. Enligt totalförsvarsbeslutets första etapp ska totalförsvarets resurser kunna bidra till att hantera svåra påfrestningar och katastrofer även när dessa inte i sig är ett hot mot Sveriges frihet och oberoende. Det är viktigt att medvetenheten om de risker och hot som finns i vårt samhälle ökar. Den medvetenheten måste växa och finnas hos alla oavsett om den enskilde agerar som enskild person eller som medarbetare i en myndighet, organisation eller ett företag.

Regeringen tar med propositionen ett samlat grepp om den beredskap som krävs för att förebygga och klara av de fredstida hot och risker som idag, och i framtiden, kan medföra svåra påfrestningar på vårt samhälle. En sådan beredskap skall säkerställas. Genom mål- och resultatstyrning skall vi försäkra oss om att vi kan uppnå men också upprätthålla en beredskap mot svåra påfrestningar på samhället. Detta styrningssystem bör bl.a. innehålla mål för verksamheten, övnings- och utbildningsverksamhet, årsredovisningar från myndigheterna och årliga redogörelser till riksdagen i budgetpropositionen.

Regeringen vill också genom olika åtgärder öka förmågan i fråga om informationsgivning men också i fråga om den forsknings-

verksamhet som syftar till en ökad säkerhet och ett bättre skydd inför hot i fredstid. Myndigheterna måste i större grad än hittills bedöma vilka säkerhetskrav som ska ställas i samhällsplaneringen

Huvudsyftet enligt propositionen är att redogöra för den inriktning som regeringen anser att arbetet med att förebygga och hantera svåra påfrestningar bör ha samt att redovisa hur ett system för att säkerställa beredskapen mot fredstida påfrestningar bör utformas.

En god grundläggande beredskap i fred stärker enligt regeringen också möjligheterna att klara av påfrestningar i krig. Vad gäller militära hot finns en planering för den totalförsvarsberedskap som behövs i olika situationer. Det systemet ska inte utvidgas till att omfatta svåra påfrestningar på samhället i fredstid. Men det vidgade säkerhetsbegreppet kräver att vi säkerställer en beredskap även för dessa hot under fred och att vi även för denna del av säkerhetspolitiken ger uttryck för vilken ambition som ska gälla.

Propositionen innehåller inga konkreta förslag på författningsändringar. Ifråga om kommunernas och landstingens roll i framtida hantering av svåra påfrestningar uttrycks endast att deras roll sannolikt kommer att bli större. Detta utvecklas inte närmare i propositionen.

### 3.4 Skrivelsen (2000/01:52) om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

Regeringen lämnar varje år en redovisning till riksdagen om läget när det gäller olika slag av påfrestningar på samhället. I skr. 1998/99:33 redovisade regeringen sin syn på begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred. I skrivelsen finns en redogörelse för övervägandena och förslagen i rapporten (Ds 1998:32) *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred*.

Enligt rapporten utgör en svår påfrestning inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, sabotage osv. utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Svåra påfrestningar kan enligt rapporten sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig åt i sak. De områden som anges i propositionen (prop. 1996/97:11) om beredskapen mot svåra påfrestningar i samhället i fred är exempel där sådana situationer kan tänkas uppstå. Exemplifieringen är inte heltäckande men tillsammans täcker områdena ett brett spektrum av möjliga händelser. Enligt rapporten är det inte möjligt eller ens önskvärt att, i generella termer, dra en skarp gräns mellan vad som är en händelse som kan innebära svåra påfrestningar på samhället i fred och vad som inte är det. Eftersom samhället skall ha en beredskap och förmåga att hantera alla typer av händelser i fred är det sålunda inte heller nödvändigt att definiera en sådan generell gräns.

Regeringen angav i skrivelsen att den i allt väsentligt inte hade något att invända mot vad som redovisats i rapporten. Försvarsutskottet delade regeringens bedömning (bet. 1998/99:FöU3). I rapporten föreslogs vidare att berörda departement skall göra en sektorsvis genomgång av behovet av åtgärder och en översyn av författningsreglering m.m. inom de områden som kan bli berörda vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Avsikten var bl.a. att belysa frågan om komplettering av respektive sektorslagstiftning med de särskilda befogenheter och skyldigheter som kan erfordras vid svåra fredstida påfrestningar. I denna genomgång skall varje departement se till att det finns ansvariga statliga myndigheter utsedda för att vidta förebyggande åtgärder för att minimera risker och för att vidta åtgärder i förväg för att minska konsekvenser av händelser som kan inträffa inom respektive verksamhetsområde, att ansvaret för att ha beredskap och förmåga inom respektive verksamhetsområde att hantera händelser som kan inträffa är tydligt, att tillräckligt författningsstöd föreligger för både de sektoriellt och de områdesvis ansvariga, så att befogenheter finns att exempelvis vid behov prioritera teletrafik, elförsörjning m.m.

I rapporten framhålls att det områdesvisa ansvaret inte innebär att den sektoriella ledningen skall övertas, utan den sektoriella ledningen stöds, kompletteras och inriktas av de beslut som de områdesvis ansvariga fattar. Det sektoriella ansvaret skall preciseras och författningsregleringen kompletteras med erforderliga skyldigheter och befogenheter för att klara händelserna. För händelser som inte kan hanteras inom ramen för det sektoriella ansvaret föreslås att befogenheter och skyldigheter ges till regeringen och berörda länsstyrelser att fatta beslut i sektorsgemensamma eller



sektorsövergripande frågor, prioriteringsfrågor och ingrepp i enskilds rätt.

I promemorian föreslogs följande författningsändringar avseende kommunernas och landstingens skyldigheter. I kommunallagen (1991:900) bör regleras kommunernas skyldighet dels att medverka vid händelser som kan innebära en svår påfrestning på samhället i fred, dels att hålla en beredskap och förmåga för detta, innefattande skyldighet att öva, utbilda och utrusta en sådan ledningsorganisation (jämför med skyldigheten att vidta erforderliga förberedelser m.m. för verksamhet under höjd beredskap enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar). Vidare bör regeringen ges befogenheter att prioritera resurser mellan olika kommuner.

I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) bör enligt promemorian motsvarande skyldighet för landstingen regleras. Vidare bör regeringen ges befogenheter att prioritera resurser mellan olika landsting eller att utse ett ansvarigt landsting vid landstingsövergripande händelser. Förslagen har inte lett till några lagändringar i denna del.

### 3.5 1998 års Räddningsverksutredning

I april 1998 överlämnade Räddningsverksutredningen sitt slutbetänkande (SOU 1998:59) *Räddningstjänsten I Sverige, Rädda Och Skydda*. Utredningen hade bl.a. till uppgift att pröva omfattningen och inriktningen av det offentliga åtagandet inom verksamhetsområdet Skydd mot olyckor, att analysera och eventuellt föreslå förändringar av fördelningen av uppgifter mellan staten och kommuner samt mellan statliga myndigheter, att se över formerna för statens ansvar för styrning och uppföljning, att utreda vilka av Räddningsverkets verksamheter som bör ingå i det civila försvaret, att analysera och överväga Räddningsverkets mål och medel samt föreslå eventuella förändringar.

Utredningen redovisade bland annat principer för fördelning av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga, mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter. För en del åtgärder föreslogs ett utökat finansieringsansvar för verksamhetsutövarna. Utredningen konstaterade vidare att det fanns behov av att inrätta nationella och regionala förstärkningsresurser i form av personal och materiel. Vidare lämnades förslag om att kommunal och statlig räddningstjänst skall genomföra olycksförloppsutredningar så att en stor kunskapsbank om åtgärder som förhindrar olyckor,

skyddsåtgärder, åtgärder under insatser och i återställandeskedet kan byggas upp. Utredningen beskriver även Räddningsverkets ansvar och uppgifter och ger sin syn på Räddningsverkets framtida ansvar och uppgifter.

Utredningen innehåller förslag till gränsdragningar mellan Räddningsverket och vissa andra myndigheter, om vilken del av Räddningsverkets nuvarande verksamhet som bör ingå i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret och om Räddningsverkets verksamhet under höjd beredskap.

### 3.6 1999 års sårbarhets- och säkerhetsutredning

I maj 2001 överlämnade Sårbarhets- och säkerhetsutredningen sitt betänkande *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41). En av utredningens utgångspunkter är att hotbilden mot Sverige förändrats. Tidigare var kriget den dominerande planeringsinriktningen. Idag finns dock en rad andra typer av allvarliga händelser som har ökat i betydelse. Det är därför inte självklart att det är den nationella nivån som skall ha huvudansvaret för att bemästra allvarliga kriser i samhället. I många fall kan krisen bemötas effektivare på lokal nivå av enskilda kommuner eller av kommuner i samverkan. Den statliga funktionen och ansvaret kan då fungera stödjande istället.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen skulle enligt sina direktiv lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. I uppdraget har också ingått att bedöma vilken organisatorisk eller strukturell indelning som bör finnas inom detta område och vilka mål som skall gälla för samhällets förmåga under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Vidare har utredningen haft i uppdrag att föreslå åtgärder för en förbättrad IT-säkerhet och ett bättre skydd mot informationsoperationer.

Utredningens utgångspunkter avseende krishantering är följande tre principer:

- *Ansvarsprincipen* som innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.
- *Likhetsprincipen* som innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig.

- *Närhetsprincipen* som innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

Det krishanteringssystem som utredningen föreslår bygger på att det skall finnas tre typer av ansvar: områdesansvar, samverkansansvar och bevakningsansvar. Områdesansvar bör finnas på nationell regional och lokal nivå. Av störst betydelse vid hanteringen av akuta krissituationer är områdesansvaret.

Med *områdesansvar* avses att det på varje nivå skall finnas ett organ som har det yttersta ansvaret för att krishanteringen anpassas till de behov som finns inom det aktuella geografiska ansvarsområdet och att de aktörer som finns inom detta område uppträder samordnat och effektivt vid hanteringen av krisen.

Med *samverkansansvar* avses att en central statlig myndighet åläggs att samverka med andra organ i syfte att tillgodose de krav på samordning som finns inom vissa sakområden som har betydelse för hanteringen av mycket allvarliga kriser i samhället.

Med *bevakningsansvar* avses att en central statlig myndighet åläggs att genomföra den omvärldsbevakning och att upprätthålla den kompetens som krävs för att myndigheten inom sitt verksamhetsområde skall kunna åstadkomma anpassningsförmåga och i övrigt tillgodose de krav som ställs på myndighetens verksamhet vid höjd beredskap.

På *lokal nivå* bör områdesansvaret enligt utredningen främst avse kommunens egen verksamhet. Lednings- och samordningsansvaret bör utövas av kommunstyrelsen. Utredningen anser att kommunernas roll vid hanteringen av allvarliga kriser i samhället bör stärkas. Det är därför väsentligt att tilldela kommunerna ett planeringsansvar också för allvarliga krissituationer som inte avser höjd beredskap. Vidare finns anledning att ändra lagstiftningen vad gäller möjligheterna att inrätta särskilda krisledningsorgan inom en kommun. Det finns också anledning att vidtaga åtgärder för att underlätta samverkan över kommungränser i en situation då en kris berör flera kommuner.

Utredningen föreslår ett vidgat ansvar för kommunerna inom krishanteringsområdet. Det är framför allt tre åtgärder som utredningen anser behöver vidtas:

- att tilldela kommunerna ett områdesansvar avseende krishantering på lokal nivå,
- att utvidga kommunernas planeringsansvar, och

– att förändra kommunallagen så att kommunerna kan organisera sin krisledning på ett effektivt sätt.

Utredningen framhäver betydelsen av en effektiv krishantering på lokal och regional nivå. I betänkandet finns förslag på konkreta förändringar i kommunallagen för att uppnå en effektiv lokal krishantering. I andra kapitlet kommunallagen skall klargöras kommunernas skyldighet och behörighet att planera för fredstida kriser. Det kan då, enligt utredningen, slås fast att krishantering faller inom den kommunala kompetensen även med avseende på andra kommuner än den egna. Vidare föreslås att kommunstyrelsen, genom tillägg i sjätte kapitlet kommunallagen, ges möjlighet att tillfälligt ta över de befogenheter som utövas av kommunala nämnder. Förutsättningarna för ändring av beslutsbefogenheterna bör anknytas till att allvarlig fara föreligger för att kommunen inte skall kunna fullgöra sina vitala uppgifter, t.ex. inom sjukvårdsområdet. Denna fara skall ha sitt ursprung i någon yttre omständighet.

Utredningen föreslår också att det skall införas ett nytt kommunalt organ, s.k. krisdelegerade. Dessa, som utses bland de förtroendevalda av fullmäktige, skall träda i funktion när regeringen bestämmer det på initiativ av berörda kommuner. Avsikten är att de krisdelegerade skall kunna utöva befogenheter i två eller flera kommuner.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen studerade två scenarier avseende resurshantering inom sjukvården. Det första omfattar en tågurspärning med brand som följd och med mycket allvarliga brännskador hos omkring 50 personer. Det andra är ett terroristangrepp med biologiska stridsmedel i anslutning till allmänna kommunikationsmedel, vilket innebär en risk för att mellan 50 000 och 100 000 personer insjuknar i en livshotande sjukdom inom ett par dagar. Om sådana situationer verkligen inträffar kommer det enligt utredningen att uppfattas som mycket stötande att nödvändiga omprioriteringar inte kan göras. Det är därför angeläget att administrativa förutsättningar skapas så att de kan göras på ett ordnat och förutsebart sätt. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen förordar därför att rättsliga hinder undanröjs för sådana fall.

Avseende sjukvården föreslås att hälso- och sjukvårdslagen ändras så att det finns möjligheter till omfördelning av resurser vid ett extremt krisläge. Utredningen framhåller i den delen behovet av central samordning av sjukvårdsresurserna och föreslår därför att

regeringen eller Socialstyrelsen skall kunna besluta om samordning och omfördelning av sjukvårdsresurserna.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen överlämnade i september 2001 betänkandet (SOU 2001:86) *Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap*. Betänkandet innehåller förslag till en förordning som skall reglera statliga myndigheters skyldighet att vidta åtgärder för krishantering i fredstid och vid höjd beredskap. Sådana åtgärder är bl.a. enligt förslaget att utföra sårbarhetsanalyser inom myndighetens ansvarsområde och att tillse att det finns effektiva former för samverkan mellan myndigheter.

## 4 Exempel på extraordinära händelser

### 4.1 Tågolyckan i Kävlinge

Den 22 april 1996 klockan 16.45 spårade ett godståg ur på järnvägen genom Kävlinge och Furulund. Tåget bestod bl.a. av två tankvagnar som tillsammans innehöll ca 85 ton av det giftiga ämnet ammoniak. Då vagnarna sedan skulle bärgas fanns risk för att läckage skulle uppstå. För att skydda allmänheten från läckande ammoniak evakuerades ca 9000 invånare i Kävlinge och Furulund. Utrymningen är den största som genomförts i Sverige i modern tid.

Den kommunala räddningstjänsten var snabbt på plats efter olyckan. Ledningsgruppen, bestående av kommunalråd, kommundirektör, tre förvaltningschefer samt kanslichef, sammanträdde på morgonen nästa dag. Under dagen diskuterade och planerade ledningsgruppen för en eventuell evakuering.

De problem som kunde uppstå i samband med en evakuering diskuterades av ledningsgruppen i samråd med andra kommunala organ. Sådana problem var exempelvis risk för plundring, djurhållning, faktiska problem med avspärningar, behov av invandrar-service, tolkning m.m. Ledningsgruppen hade upprepade kontakter med räddningsledaren för samråd och informationsutbyte.

Onsdagen den 24 april, två dagar efter olyckan, var utrymningen av Kävlinge och Furulund genomförd. Arbetet på skadeplatsen med bärgning och bortförande av gasolvagnarna påbörjades vid tolvtiden samma dag. Till kvällen var detta arbete avslutat.

På torsdagen hävdades avspärningarna. Material och människor började transporteras tillbaka. Den kommunala verksamheten inledde en återgång till normalläge. På kvällen informerade ledningsgruppen kommunfullmäktige om den lyckosamma hanteringen av situationen.

I Kävlinge kommun ligger Barsebäcks kärnkraftverk. Kommunledningen har därför övat ledning vid extraordinära händelser där

evakuering ingått som ett moment. En av slutsatserna är att kommunen skall ledas av en liten kvalificerad ledningsgrupp vid sådana situationer. Ledningsgruppen har inga speciella befogenheter och är sammansatt av kommunalrådet samt förvaltningscheferna för olika sakområden. Syftet är att bibehålla ordinarie ansvarsområden och invanda rutiner så långt som möjligt. Denna ordning användes vid tågolyckan och efterföljande evakuering.

I de utvärderingar och analyser som gjorts har man funnit att kommunen hanterat situationen på ett förtjänstfullt sätt.<sup>1</sup>

## 4.2 Tunnelbygget i Båstad

År 1992 påbörjades byggandet av en järnvägstunnel genom Hallandsåsen. I början av 1996 tog Skanska över entreprenaden. För att underlätta och påskynda arbetet utverkade Banverket tillstånd att gräva en arbetstunnel för att kunna angripa åsen från flera håll samtidigt. Betydande svårigheter uppstod att hålla sig inom de av vattendomstolen beslutade gränserna för vattenavrinning. Grundvattennivån sjönk tidvis långt under det tillåtna. Våren 1997 försökte man förhindra den omfattande avrinningen genom att använda tätningsmedlet Rhoca-Gil i tunnelbygget. Tätningsmedlet innehåller bl.a. giftet akrylamid.

Den 24–26 september 1997 dog fisk i en fiskodling som tar vatten från Vadbäcken, till vilken vatten från tunnelbygget pumpats. Den 28 september började kor som fått vatten från bäcken att insjukna. Den 2 oktober började massmedia rapportera om nervskadade kor och gifter i Vadbäcken. Boende i området varnades för att dricka vattnet. Den 2 oktober höll Miljö- och hälsoskyddskontoret i Båstads kommun en presskonferens tillsammans med företrädare för Skanska och Banverket. Två dagar senare gjorde Båstads kommun en polisanmälan mot Skanska, Banverket och den franske tillverkaren av tätningsmedlet för bl.a. miljöbrott.

Kommunledningen bedömde situationen som allvarlig. Den 5 oktober beslutade kommunstyrelsen därför att kommunens beredskapsplan skulle tillämpas, trots att den egentligen var avsedd att användas höjd beredskap eller krig. Enligt beredskapsplanen skall en ledningsgrupp tillsättas som lyder direkt under kommunstyrelsen. Ledningsgruppen har långtgående befogenheter och kan

---

<sup>1</sup> Se exempelvis Försvarets forskningsanstalts rapport *Kommunal ledning vid svåra påfrestningar i fred. En studie av kommunledningens i Kävlinge agerande vid tågurspårningen den 22 april 1996*, 1996.

utöva beslutanderätt som normalt ankommer på facknämnderna. I detta fall fick ledningsgruppen befogenhet att hantera alla frågor som berörde giftutsläppet från tunnelbygget.

En central fråga var att hantera informationsflödet. All information kanaliserades genom kommunens informationschef. Dagliga presskonferenser hölls för att informera massmedia och kommunmedlemmar. Tre kommunala telefonlinjer för information till allmänheten öppnades. Radio Båstad sände information flera gånger dagligen. Även Internet används för informationsspridning.

Ledningsgruppen fastställde preliminära riskområden. Regelbundna vattenprover togs både i kommunala vattentäkter och i enskilda fastighetsägares brunnar. Den 28 oktober beslutade ledningsgruppen att riskområdet kunde minskas. Den 4 november bedömde ledningsgruppen situation som relativt stabil och avslutade sin verksamhet. En ny ledningsgrupp med begränsade befogenheter inrättades. Riskområden avvecklades slutligt i mars 1998.

Under hela händelseförloppet var fler aktörer, såsom Skanska, Banverket, länsstyrelsen, Livsmedelsverket och Socialstyrelsen, inblandade. Båstad kontaktade tidigt grannkommunerna Ängelholm och Laholm, som ställde resurser från de egna miljö- och hälso- skyddsförvaltningarna till Båstads förfogande.

Båstads kommuns och andra inblandades sätt att hantera kris-situationen har analyserats och utvärderats i ett flertal utredningar.<sup>2</sup>

#### 4.3 Tågurspårningen i Borlänge

Vid 2.30-tiden natten till lördagen den 8 april 2000 spårade ett godståg med 9 gasolvagnar ur på stationsområdet mitt i Borlänge centrum. Godståget hade hållit dubbelt så hög hastighet som var tillåtet. Samtliga vagnar var intakta men den materiella förödelsen på stationsområdet var stor. Ingen människa hade dock kommit till skada.

Räddningstjänsten larmades och var på plats snabbt. Kommunens kanslichef larmades kl. 3.43. Efter besök på platsen och information från räddningsledaren informerade kanslichefen kommunstyrelsens ordförande kl. 5.15.

Redan inledningsvis stod det klart att ett flertal åtgärder snabbt behövde vidtas. Samband mellan räddningstjänsten och polisen upprättades. Informationsinsatser krävdes och informationscentra

---

<sup>2</sup> Bl.a. Försvarets forskningsanstalts rapport *Krisledning i Båstad 1998*.



behövde upprättas. Omläggning av trafik och ett evakuerings-scenario började planeras. Risk för att vagnarna skulle explodera fanns. Man gjorde emellertid bedömningen att gasolvagnarna inte skulle läcka där de låg utan att en sådan risk skulle uppstå först då bärgningsarbetet inleddes.

Enligt kommunens beredskapsplan, som åtminstone delvis sattes i tillämpning, skall kommunen ledas av en strategisk ledning, bestående av kommunstyrelsens finansutskott, och en stab med en ledningsgrupp, bestående av ett antal chefstjänstemän. Vilka tjänstemän som skall delta i ledningsgruppen beror på situationens art. Den strategiska ledningen och ledningsgruppen har inga särskilda befogenheter utan verksamhetsansvaret skall även i krislägen ligga hos ordinarie organ. Avsikten är att den strategiska ledningen och ledningsgruppen skall samordna kommunens resurser. Den operativa ledningen skall skötas av räddningschefen och informationen av kanslichefen.

Informationsinsatserna till allmänheten och massmedia var från kommunens sida omfattande. Kommunens telefonväxel öppnades och utökades. Internet och kommunens hemsida användes. Den lokala radion, och även andra radiostationer, medverkade i informationsspridningen. På måndagen, ca ett och ett halvt dygn efter olyckan, öppnades en gemensam informationscentral med personal från kommunen, räddningstjänsten och polisen. Regelbundna presskonferenser hölls.

Den uppkomna situationen var huvudsakligen en fråga för räddningstjänsten. Den operativa verksamheten på olycksplatsen handhades av räddningschefen med personal. För trafikplanering och närliggande frågor svarade Borlänge Energi AB. Bolagets VD kontaktades tidigt och fick i uppdrag att dirigera om trafiken vid olycksområdet. Bl.a. berördes riksväg 70 som gick rakt genom området. För eventuella evakueringsinsatser ansvarar socialtjänsten enligt beredskapsplanen. Socialchefen fick därför i uppdrag av den strategiska ledningen att börja planera för en evakuering. Inom en kilometer från olycksplatsen bor ca 7500 invånare och inom 300 meter bor 2500 invånare. I direkt anslutning till området, och ca 100–150 meter från olycksplatsen, bor mellan 600 och 700 invånare.

Under söndagseftermiddagen fattade räddningschefen beslut om vilken bärgningsteknik som skulle användas. Efter en noggrann genomgång av läget beslutades att ca 630 invånare behövde evakueras. Endast ett 60-tal behövde kommunens hjälp med transporter eller logi. Av dessa behövde ca 30 vård och de transporterades till

sjukhemmet. Bärgningsarbetet beräknades ta fyra till fem dagar. Socialtjänsten höll kontakt med de evakuerade under hela den tiden och informerade om läget.

Sedan bärgningen av gasolvagnarna hade genomförts på ett lyckosamt sätt meddelade kommunen på lördagen den 15 april att de evakuerade kunde återvända till sina bostäder nästa dag.

Under hela krishanteringens skötte det operativa arbetet främst av räddningstjänsten och socialtjänsten. Samordning av kommunens insatser och hantering av information hanterades av kommunens strategiska ledning, ledningsgruppen och kanslichefen. Det faktum att krisen kunde hanteras inom ramen för kommunens beredskapsplan, vilket betydde att färdiga rutiner och organisationsplaner redan var upprättade, torde ha bidragit till att kommunen så framgångsrikt kunde bemästra situationen. Tågolyckan och kommunens hantering därav har utvärderats i en rad rapporter.<sup>3</sup>

#### 4.4 Översvämningarna i Arvika

Under sommaren och hösten år 2000 föll regnet rikligt över Arvika kommun, som ligger vid Glafs fjorden i västra Värmland. Glafs fjordens normalvattenstånd är 45.22 meter över havet. Översvämningen orsakades av ett ihållande regn som i kombination med mildt väder gjorde att Värmlands vattendrag fick ta emot extremt mycket vatten. Som högst uppmättes en vattennivå på 48.36 meter över havet den 29 november, dvs. mer än tre meter över det normala. Befolkningens och kommunens kamp mot vattenmassorna pågick i ca två månader, från oktober till december. Händelsen har betecknats som unik i kommunens historia.

Första veckan i november hade Glafs fjorden stigit till 47.00 m.ö.h., vilket var 1.9 meter över normalnivån. Vissa gator började då att översvämmas och de närmast följande dagarna steg vattennivån med cirka 15 cm per dygn. Regnet fortsatte och SMHI förutspådde mer nederbörd. Den 15 november hotades bebyggelsen närmast sjön och en omfattande räddningsinsats inleddes för att skydda Arvika stad och strandnära bebyggelse runt fjorden.

Den 29 november, då vattennivån var som högst, hotades hundratals bostadsfastigheter, kontor, vårdhem, affärs- och industribyggnader samt fritidshus runt Glafs fjorden av översvämning. Även samhällets tekniska infrastruktur var allvarligt hotad av vattenmassorna.

---

<sup>3</sup> Räddningsverkets rapport *Tågolyckan i Borlänge 8 – 16 april 2000*, 2001.

Räddningsinsatserna betraktades som räddningstjänst. Den operativa samordningen av räddningsinsatser från kommunala förvaltningar och bolag, polis, militär, räddningsverk, sjöfartsverk med flera myndigheter och organisationer hanterades av räddningschefen. Dessutom medverkade ett stort antal frivilliga. Insatsen under den mest kritiska perioden 15 november till och med nyåret 2001 pågick dygnet runt och innebar stor påfrestning på människor, organisationer och material.

Den 11 november stod situationens allvar och omfattning klar. Kommunfullmäktige hade fastställt en särskild plan för beredskap mot svåra påfrestningar på samhället. Denna plan tillämpades och den kommunala krisledningsgruppen bildades. Gruppen bestod av kommunstyrelsens ordförande och de båda vice ordförandena. Ledningsgruppen har enligt planen delegation att fatta beslut av brådskande natur om dessa berör flera verksamheter i kommunen. Denna grupp har således speciella befogenheter.

Till krisledningsgruppen, som är ett beslutande organ, knöts en beredningsgrupp. Gruppen bestod vid händelsen av kommunchef, teknisk chef, räddningschef, VD för Arvika Elnät AB, miljö- och hälsoskyddschef, informationsansvarig, socialchef, skolchef och fritidschef. Kommunstyrelsens ordförande deltog i beredningsgruppens möten. Till beredningsgruppen knöts samverkande parter som NÄPO, militären och Landstinget i Värmland. Några gånger deltog försäkringsbolag för informationsutbyte. Beredningsgruppen hade dagliga möten.

Ledningsgruppen gav räddningsledaren stöd, aktiverade samhällsfunktioner som behövdes, organiserade lednings- och informationsfunktionerna, ansvarade för samverkan och information med berörda myndigheter som Räddningsverket, Länsstyrelsen i Värmland, Statens Geologiska Institut, Landstinget i Värmland, frivilligorganisationerna, kraftbolag, Vägverket m.fl. Kommunen inrättade stabsrum och kontaktade experter inom ett flertal områden. Bl.a. upprättades ett samarbete med SMHI. Analyser inom olika verksamhetsområden gjordes avseende exempelvis eventuella skador och risk för skador på VA-system, fastigheter, infrastruktur, kommunikationer m.m. Experter tillkallades från Uddevalla och Karlstads kommuner.

Konkreta åtgärder som vidtogs var bl.a. att bygga vallar för att förhindra vattenflödet. Läns pumpar och personal var aktiva dygnet runt. Förutom att tillse att den kommunala verksamheten, avlopp, kommunikationer m.m., kunde fungera stödde kommunens personal även näringsidkare och privata fastighetsägare.

Situationen krävde en massiv informationsinsats av kommunen. Regelbundna presskonferenser hölls. Internet, kommunens hemsida, användes och den kommunala växeln var öppet dygnet runt.

I månadsskiftet november/december stagnerade vattennivåerna och vattnet började sjunka undan. Vid årsskiftet nådde vattennivån 47 m.ö.h. och därmed bedömde räddningsledningen att räddningstjänstlaget kunde upphöra. Beredningsgruppen fortsatte sina dagliga möten en bit in i januari för att därefter träffas vid behov. Inblandade aktörers verksamhet under förloppet har analyserats och utvärderats med positivt resultat.<sup>4</sup>

#### 4.5 Snöovädret i Gävle

Den 4 december 1998 drabbades Gävle-trakten av ett snöoväder. Under några dagar föll sammanlagt ca 130 cm snö och lokalt ännu mer. Staden blev helt snötäckt och den starka vinden skapade snödrivor på upp till fyra meter. Bilarna i centrum blev helt över-snöade. Ingångar till bostäder och andra fastigheter blev blockerade. Gator och vägar blev oframkomliga för trafik. Hundratal bilister och ett persontåg fastnade i snömassorna.

En del vägar blev avspärrade som en följd av snöovädret. Även viss tågtrafik ställdes in. Människor fick svårigheter att ta sig till sina arbetsplatser. Skolor och daghem hölls stängda liksom ett flertal affärer, industrier m.m. Befolkningen i Gävle var under en period i stort sett isolerad från omvärlden.

Söndagen den 6 december aktiverades räddningstjänsten som en följd av snöovädret. På kvällen samma dag samlades kommunens ledningsgrupp. Klockan 19 på kvällen hölls en presskonferens där ledningsgruppen meddelade att nästan alla vägar och gator var avstängda för trafik och allmänheten varnades för att gå ut eller köra bil.

Räddningstjänsten begärde bandvagnar från Dalregementet i Falun. Bandvagnarna användes bl.a. till att köra sjuktransporter och kontrollera patienter inom hemtjänsten. Den kommunala snöröjningen arbetade frenetiskt men hade inte tillräcklig kapacitet för att kunna klara snömängderna.

---

<sup>4</sup> Se exempelvis Arvika kommuns egna rapporter *Rapport - översvämningen 2000: Ledning/information*, från 2001-06-15 och *Rapport - översvämningen 2000: KommunTeknik*, från 2001-08-14.

Elförsörjningen, som i vissa delar varit bruten, kom att fungera normalt under onsdagen den 9 december. Samtidigt började viss kollektivtrafik komma igång. Vissa grundskolor öppnade på onsdagen. Under fredagen och lördagen återgick livet i Gävle i princip till det normala. Skolor höll öppet som vanligt och kollektivtrafiken började gå.

Den kommunala ledningsgruppen, som sammankallades tidigt under ovädrets förlopp, stod för den centrala hanteringen av ovädet i kommunen utöver räddningstjänstens insatser. I ledningsgruppen ingick kommunstyrelsens ordförande, berörda förvaltningschefer, personal från kommunledningskontoret och säkerhetschefen. Ledningsgruppen hade ingen formell beslutanderätt utan besluten fattades av kommunstyrelsens ordförande eller dennes ersättare. Ledningsgruppen ägnade sig huvudsakligen åt information till allmänheten och informell samordning av kommunens resurser medan den ordinarie kommunala organisationen i övrigt var i funktion.

Informationsbehoven visade sig snabbt bli mycket stora. Enligt kommunens ledningsplan kunde en upplysningscentral organiseras där information mellan inblandade aktörer kan samordnas och spridas till allmänheten och massmedia. Ledningsgruppen inrättade snabbt en sådan upplysningscentral gemensam för kommunen, polisen, länsjukhuset och räddningstjänsten. För informationsutbyte mellan inblandade aktörer och inom kommunen internt användes telefon och elektronisk mail. Information till allmänheten gavs vid presskonferenser, via radio och tv och över Internet. Upplysningscentralen arbetade dygnet runt under tio dagar.

Den kommunala ledningsgruppen hanterade den centrala samordningen inom kommunen. Ledningsgruppen skötte även viss samverkan med andra inblandade aktörer, t.ex. polisen. Räddningstjänsten upprättade också kontakt med andra aktörer såsom länsstyrelsen. Utvärderingar har visat att snöovädet och dess effekter hanterades väl av samtliga inblandade aktörer.<sup>5</sup>

#### 4.6 Diskoteksbranden i Göteborg

Natten till fredagen den 30 oktober 1998 utbröt en brand i Makedoniska föreningens lokal på Hisingen i Göteborg. Några ungdomar hade hyrt lokalen för att anordna disco. Vid brand-

---

<sup>5</sup> Se exempelvis Försvarets forskningsanstalts rapport *Kommunal ledning i samband med snöovädet i Gävle i december 1998*, FOA 1999.

utbrottet fanns ca 400 ungdomar i lokalen som enligt bygglovet maximalt fick inrymma 150 personer. Branden fick ett hastigt förlopp och resulterade i att 63 ungdomar omkom och drygt 200 skadades, flera mycket svårt.

Räddningstjänsten larmades ca 23.40. Tio minuter senare fanns brandkår, ambulanser och polis på plats. När omfattningen av olyckan stod klar larmades även bussar från Göteborgs lokaltrafik till platsen för att bistå med transporter. Klockan 01.20 anlände kommunstyrelsens ordförande till platsen. Omkring klockan 03.00 var branden släckt och polisen övertog ansvaret för olycksplatsen. Sammanlagt fördes 213 ungdomar till sjukhus. 154 lades in för vård, varav 74 på intensivvårdsavdelning. 13 patienter transporterades till brännskadekliniker på olika platser i Sverige samt i Bergen i Norge. De omkomna var mellan 12 och 20 år och representerade 19 olika nationaliteter.

Vid brandkatastrofen sattes stadens ledningsförmåga på prov. Staden drog igång en krishantering i samtliga 21 stadsdelar. Beslutet togs i katastrofsamordningsgruppen som hela tiden gav stöd med beslut i viktiga frågor, information samt samordning av insatser och resurser. Ansvaret för genomförandet kom att vila på stadsdelsförvaltningarnas ledning. Det centrala stödet kom från kommunledningen som bestod av kommunstyrelsen med dess ordförande som förgrundsgestalt, delar av stadskansliets ledning och kvalificerade handläggare från stadskansliet. Resurspersoner från övriga förvaltningar och bolag gav stöd till katastrofsamordningsgruppen.

Katastrofsamordningsgruppen, som inrättades enligt stadens beredskapsorganisation, bestod av företrädare för berörda förvaltningar, bolag och externa organisationer, med räddningschefen som ordförande. Till gruppen var knuten en informationsstab. Katastrofsamordningsgruppen hade inga speciella befogenheter utan organisationen bygger på att det normala verksamhetsansvaret skall bibehållas även vid extrema situationer. Gruppens arbete med brandens efterdyningar bestod främst i att samordna de olika stadsdelarnas resurser och uppgifter. Krishanteringen kom främst att vila på stadsdelarna då dessa normalt har ansvar för skola, socialtjänst m.m.

Kommunstyrelsen, vars roll var att fatta övergripande beslut om hur staden i stort skulle hantera den uppkomna situationen, sammanträdde redan morgonen efter branden. Där beslutades bl.a. att kommunstyrelsens ordförande skulle ha befogenhet att fatta beslut om åtgärder med anledning av branden. Sådana beslut hade

redan fattats, bl.a. vissa beslut som egentligen skulle ha ankommit på gatunämnden och fritidsnämnden. Beslut hade också tagits att staden skulle bekosta taxiresor till sjukhus och kriscentra för anhöriga till omkomna och skadade. Senare beslutades att staden även skulle bekosta resor och inkvartering för anhöriga till brännskadade som förts till sjukhus utanför Göteborg. I vissa fall bekostades också flygresor till Sverige för anhöriga till skadade och döda.

Brandkatastrofen var av en omfattning som medförde att staden och dess förvaltningar ställdes inför helt nya uppgifter. Inledningsvis var branden endast en fråga för räddningstjänsten, vars arbete dock var över redan efter några timmar. På grund av det stora antalet omkomna och skadade krävde efterarbetet betydande insatser av stadens förvaltningar. Ett flertal kriscentra upprättades. Göteborgs sjukhusplatser räckte inte till, varför man snabbt måste börja ta kontakter med sjukhus i andra landsting. Dessutom hade en hotfull stämning bland olika ungdomsgrupper uppstått. Rykesspridning om att branden var anlagd och hade rasistiska förtecken fick stadens ledning att inse att situationen var mycket känslig och att upplöpplikande demonstrationer kunde befaras. Detta var ett av skälen till att kommunledningen måste ta en mycket aktiv roll i krishanteringen och på alla sätt försöka underlätta för de anhöriga.<sup>6</sup>

Utvärderingar har visat att Göteborgs stadsledning, förvaltningar samt andra inblandade aktörer hanterat situationen på ett förtjänstfullt sätt.<sup>7</sup> Från kommunledningen i Göteborg framhålls att en avgörande faktor för att krisen kunde hanteras så väl var att man hade en beredskapsplan och att alla berörda aktörer hade övat olika krisscenarier.

---

<sup>6</sup> Uppgifterna bygger i denna del på utredningens samtal med stadsledningens representant.

<sup>7</sup> För en samlad utvärderingen och sammanfattning av branden se SOU 200:113 *Branden i Göteborg den 29-30 oktober 1998. En sammanfattning.*

## II Överväganden och förslag

### 5 Reformbehovet

#### 5.1 Inledning

En rad olika extraordinära händelser har inträffat under de senaste åren som ställt stora krav på den kommunala organisationen. Händelserna vid Hallandsåsen i samband med tunnelbygget, diskoteksbranden i Göteborg, tågolyckorna i Kävlinge och Borlänge samt översvämningarna i Arvika är alla händelser som medfört att särskilda krav, både externt och internt, ställts på den kommunala organisationen och beslutsfattandet. Gemensamt för dessa händelser är att de inträffat hastigt och oväntat och att den efterföljande situation krävt snabbare beslut än vad som är vanligt i den ordinarie kommunala verksamheten. Detta reser problem av särskild natur då den rättsliga ramen för verksamheten inte i alla lägen tillåter en flexibel anpassning till mer extrema situationer. Rättsreglerna blir då ett hinder i krishanteringen.

#### 5.2 Svenska Kommunförbundets framställning

Svenska Kommunförbundet har i samarbete med Överstyrelsen för civil beredskap utarbetat skriften *Kommunens ledning vid kriser* (maj 1999). Skriften fokuserar på frågan hur kommunen kan förbereda sin organisation så att man säkerställer en effektiv ledning som har legalitet när det inträffat *en särskild händelse*.

Den situation som föreligger när det har inträffat en särskild händelse kännetecknas enligt skriften av:

- Omfattande hot mot mänskliga värden, egendom eller miljön
- Akut behov av beslut, som inte har kunnat förutses och inte kan tillgodoses av ordinarie organisation
- Flera verksamhetsområden berörs
- Stort behov av samordning av kommunens åtgärder
- Stort informationsbehov



- Stort samverkansbehov med andra organisationer (statliga myndigheter, andra kommuner, landsting, frivilligorganisationer och företag)

Det framhålls att de formella kraven på kommunens agerande är desamma i kris som i den normala verksamheten. Vid en särskild händelse får, enligt Svenska Kommunförbundet, åtgärder av akut karaktär inte försenas av att ledningsgruppen inte har befogenheter att besluta.

I skriften skisseras fyra olika modeller för hur krishantering skall kunna ske inom en kommun.

- *Utskottsmodellen* bygger på inrättande av utskott enligt 6 kap. 20–22 §§ kommunallagen. Varje berörd nämnd väljer inom sig ett krisutskott. De ledamöter som utsetts utgör gemensamt en krisledningsgrupp, som emellertid inte gemensamt kan fatta beslut. Sådana fattas av varje utskott för sig, men förutsätts då ske efter gemensamma diskussioner med de andra krisutskotten inom kommunen.
- *Delegeringsmodellen* innebär att en nämnd uppdrar åt ordföranden att fatta beslut i en krissituation. Samtliga nämndordförande som fått sådan beslutanderätt kan tillsammans utgöra kommunens krisledningsgrupp.
- *Brådskandemodellen* innebär en ytterligare variant där man beslutar om delegation enligt 6 kap. 36 § kommunallagen i ärenden som inte kan avvaktas.
- *Kommunstyrelsemodellen* skiljer sig från de andra modellerna på så sätt att den innebär att beslut fattas kollektivt, inte av en person med delegation. Beslut kan också fattas av en särskild krisledningsnämnd, som likaledes förutsätts kunna överta andra nämnders beslutsbefogenheter. Kommunförbundet påpekar att, med hänsyn till regeln i 3 kap. 9 § 3 kommunallagen som innebär att beslut om nämnders organisation och verksamhetsformer ankommer på kommunfullmäktige, ett sådant bemyndigande förutsätter att det ges stöd härför i lag.

I en framställning till Justitiedepartementet den 21 maj 1999 har Svenska Kommunförbundet påtalat behovet av lagändringar på området.

### 5.3 Flexibiliteten hos dagens reglering

Nu gällande kommunallag skapades bl.a. med syftet att utöka kommunernas och landstingens organisationsfrihet. Den fria nämndorganisationen infördes. De enligt specialförfattningar obligatoriska nämnderna avskaffades. De rättsliga förutsättningarna för delegation av beslutanderätt utökades också. Den nuvarande regleringen präglas därför av stora möjligheter att till skapa en flexibel kommunal organisation anpassad till de individuella lokala och regionala förutsättningarna.

Den nuvarande regleringen av kommunernas och landstingens kompetens och befogenheter ger stort utrymme för lokala anpassningar och i viss mån anpassning till en förändrad omvärld och uppkomna situationer. De extraordinära händelser som utredningen analyserat närmare visar också att generellt sett har kommuner och landsting hanterat de uppkomna situationerna mycket bra. Emellertid har det visat sig att erforderliga legala förutsättningar för fattade beslut och vidtagna åtgärder inte alltid har förelegat.

### 5.4 Dagens reglering med avseende på extraordinära händelser

Dagens regelverk innebär vissa begränsningar i möjligheten att hantera en extraordinär händelse på ett sätt som har rättsligt stöd. Regeringsformens krav på att det folkvalda organet, fullmäktige, fattar de väsentliga besluten kan vid större brådska vara ett hinder. Endast vid höjd beredskap får undantag göras från detta krav.

Kommunallagens regelverk för kommunens och landstingens organs beslutsfattande bygger på tanken att verksamheten är i förväg relativt välplanerad. De förtroendevalda skall i god tid kallas till sammanträden, dagordningar skall finnas m.m. I princip saknas undantag från dessa formella regler i kommunallagen. Trots den stora organisationsfrihet som kommunallagen medger saknas möjligheter att snabbt anpassa organisationen till en extraordinär händelse där krav på snabba och effektiva beslutsvägar kan uppkomma. Den enda reella möjligheten är att utnyttja delegering av brådskande ärenden.

Flera invändningar kan emellertid resas mot en ordning där delegation används. En invändning är legitimiteten i beslutsfattandet. Ett organ där förtroendevalda fattar beslut gemensamt

erhåller en större grad av legitimitet än en ensam beslutsfattare. En annan invändning är omgivningens förväntan. Erfarenheter från de extraordinära händelser som undersökts är att både massmedia och allmänhet förväntar sig att den sedvanliga kommunledningen, kommunstyrelsen, agerar under en krissituation. Den ensamme beslutsfattaren kan inte fylla denna roll.

Ytterligare en invändning är att det under utdragna kriser framstår som olämpligt att en ensam beslutsfattare befinner sig i ständigt fokus. Om ett organ utgör beslutsfattare finns möjligheter att göra personella byten. Det gör att ordinarie beslutsfattare får den möjlighet till vila som är en förutsättning för rationellt agerande. Den ensamme beslutsfattaren, som i grunden är främmande för den kommunala organisationen, är därför olämplig.

En allvarlig krissituation berör ibland flera angränsande kommuner eller landsting. Då finns ett behov av att kunna samverka över kommun- och landstingsgränserna. Inom räddningstjänsten har kommunalförbund eller avtal mellan kommuner i många fall tillkommit med främsta syfte att tillgodose behovet av samverkan inom räddningstjänstens område. Däremot saknas förberedda former för samverkan vid allvarliga kriser som har tvärspektoriell karaktär. Erfarenheterna från flera av de allvarliga kriser som har inträffat på kommunal nivå under 1990-talet visar att en informell samverkan har kunnat etableras mellan berörda kommuner och att denna samverkan har fungerat väl. Kommunal samverkan i form av informella kontakter och utbyte av erfarenheter har visat sig vara betydelsefullt. Emellertid finns rättsliga hinder i den kommunalrättsliga lokaliseringsprincipen, som måste mjukas upp för att skapa förutsättningar för en helt igenom rättsligt legitim krishantering.

Liknande problem återfinns inom hälso- och sjukvården. De egna medlemmarnas behov får i princip inte eftersättas genom att sjukvårdshuvudmännen beslutar bistå annan kommun eller annat landsting som drabbats av en extraordinär händelse och därför är i behov av extra sjukvårdsresurser. Detta hinder bör avlägsnas för att ge förutsättningar för en rättsligt legitim krishantering även på detta område.

## 5.5 Krisplanering

En slutsats som kan dras av de extraordinära händelser som inträffat under senare år är att det är viktigt med ett utökat

kommunalt planeringsansvar för sådana händelser. Ett sådant ansvar finns idag endast för verksamheten inom det civila försvaret. Denna begränsning kan medföra att kommunernas förberedelser för extraordinära händelser i samhället i fred i vissa fall hamnar på en otillräcklig ambitionsnivå eller ges en olämplig eller felaktig inriktning. Även om senare års kriser har medfört en ökad medvetenhet om behovet av planering finns det anledning att fastställa vissa minimikrav på kommunernas planeringsskyldighet. Det förutsätter att deras rättsliga planeringsansvar utökas till att även omfatta allvarliga kriser utöver dem som följer av krig eller krigsliknande situationer. Detta kräver i sin tur lagreglering.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen redovisar i sitt betänkande (SOU 2001:41) *Säkerhet i en ny tid* ett antal synpunkter som har direkt bäring på denna utrednings uppdrag. En av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens utgångspunkter är att hotbilden i stor utsträckning har ändrat karaktär, vilket innebär att kraven på kommun och landstings krishantering i viss mån har ökat och skärpts.

Då kriget tidigare var den dominerande planeringsinriktningen var det enligt Sårbarhets- och säkerhetsutredningen naturligt att betona den nationella nivåns ansvar i förberedelserna inför allvarliga kriser. Ett krig som syftar till en ockupation av landet skulle medföra påfrestningar av en helt annan dimension än de fredstida händelser som kan tänkas drabba samhället. De hotbildsförändringar som nu har inträffat medför att andra allvarliga händelser än ett storkrig har fått ökad betydelse. Detta medför att det inte längre är självklart att den nationella nivån skall ha ett huvudansvar för att hantera allvarliga kriser i samhället. I många fall kan krisen bemötas effektivare på lokal nivå av enskilda kommuner eller av kommuner i samverkan. Det finns därför enligt den utredningen anledning att tillskapa goda förutsättningar för krishantering på kommun- och landstingsnivå.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen föreslår att kommunerna ges ett vidgat ansvar inom krishanteringsområdet. Utredningen anser att i första hand tre åtgärder bör vidtas för att vidga och stärka kommunernas ansvar inom detta område. En är att kommunen bör tilldelas ett områdesansvar avseende krishanteringen på lokal nivå. En annan är ett utökat planeringsansvar avseende krishantering. Det tredje är de förtydliganden av kommunallagen som krävs för att kommunerna skall kunna organisera sin krisledning på ett effektivt sätt.

Kommunernas områdesansvar syftar till att ge kommunstyrelsen möjlighet att inrikta, samordna och prioritera de åtgärder som olika krisaktörer genomför med inriktning på kommunen och dess medlemmar. Kommunallagen innehåller olika bestämmelser som begränsar kommunernas handlingsutrymme till det som räknas till den kommunala kompetensen. Det områdesansvar som kommunen kan tilldelas måste därför omgärdas med vissa begränsningar. Ett sätt att lösa detta är att förse kommunens områdesansvar inom krishantering med samma typer av begränsningar som har formulerats vad gäller kommunernas planerings- och samordningsansvar inom det civila försvaret. Enligt lagen om civilt försvar skall kommunen verka för att de beredskapsåtgärder som vidtas inför höjd beredskap har en enhetlig inriktning. Kommunen har således inget ledningsansvar i förhållande till aktörer utanför kommunens egen verksamhet. Kommunen skall istället verka för att erforderlig samordning kommer till stånd.

När den kommunala krisorganisationen planeras och upprättas är det viktigt att de kommunala företagen inlemmas däri. I formell mening är de kommunala hel- och delägda företagen skilda från kommunen som rättssubjekt. Emellertid är de privaträttsliga verksamhetsformerna endast alternativa driftsformer i förhållande till den sedvanliga nämndformen. I kommunalrättsliga sammanhang brukar begreppet den kommunala koncernen användas. I detta begrepp inräknas, vid sidan av de kommunala nämnderna med tillhörande förvaltningar, även de kommunala företagen. Det är angeläget att detta görs även i krisplanerings- och krishanteringssammanhang.

Användandet av privata entreprenörer i kommuner och landsting är omfattande. Flera väsentliga funktioner fullgörs, helt eller delvis, genom upphandling av tjänster eller varor från privata företag. Inom hälso- och sjukvården kan en betydande del av verksamheten vara utlagd på entreprenad. Förekomsten av privata entreprenörer måste därför också beaktas i den kommunala krisplaneringen.

## 5.6 Sammanfattning

Många av de extraordinära händelser som har inträffat under senare år har i första hand berört den kommunala nivån. Som redovisats i föregående avsnitt har dessa händelser med framgång kunnat

hanteras av berörda kommuner var för sig eller i samverkan. Detta visar att den kommunala organisationen redan idag har god förmåga att hantera allvarliga kriser. De problem som har uppstått på kommunal nivå kan dels hänföras till en bristande samordning mellan centrala statliga myndigheters agerande, dels till vissa brister i den kommunala beslutsorganisationen. De senare gäller framförallt möjligheterna att effektivt och snabbt leda den kommunala verksamheten och organisationen. Det finns idag endast begränsade möjligheter att organisera och inrätta något slags organ för samordning och ledning av den kommunala krishanteringen.

Den sammanfattande bilden av krishantering vid extraordinära händelser visar följande behov:

- Anpassa dagens regelverk för att åstadkomma möjligheter till effektiv samordning och snabbt beslutsfattande inom den kommunala organisationen.
- Öppna möjligheter för interkommunal samverkan för ökad resurstillgång och effektiv resurshantering.
- Utöka det kommunala ansvaret för krisplanering.

## 6 Definitioner

### 6.1 Inledning

Gemensamt för de händelser av mer eller mindre extrem natur som har drabbat ett antal kommuner är att de satte den kommunala organisationen och beslutsfattandet på särskilda prov. Det externa och interna trycket på ansvariga beslutsfattare var stort. Även om de flesta sådana händelser hanterades framgångsrikt uppdagades vissa problem. Den inledande svårigheten ligger i att närmare söka definiera dessa händelser. Detta blir särskilt viktigt om ett speciellt regelverk skall träda in för att underlätta hanteringen av dem.

### 6.2 Definitioner av kriser och påfrestningar enligt tidigare utredningar m.m.

Hot- och riskutredningen hade till uppgift att analysera påfrestningar i det fredstida samhället och överväga om beredskapsåtgärderna var tillräckliga. I sitt huvudbetänkande (SOU 1995:19) *Ett säkrare samhälle* säger utredningen att en situation som medför svåra påfrestningar kännetecknas av att den

- avviker från det som betraktas som normalt,
- uppstår hastigt, mer eller mindre oväntat och utan förvarning,
- hotar grundläggande värden, och
- kräver snabba beslut och nödvändiggör koordinerade och koncentrerade insatser av flera instanser.

Hot- och riskutredningen arbetade med en scenarieteknik. Utgångspunkten för utredningens diskussion var följande tänkta situationer:

- Nedfall av radioaktiva ämnen
- Svåra störningar i elförsörjningen
- Svåra störningar i telekommunikationerna

- Svåra störningar i hälso- och sjukvårdens el- och vattenförsörjning
- Svåra störningar i vattenförsörjningen
- Svåra störningar inom radio/TV
- Översvämningar och dammbrott
- Massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige
- Allvarlig smitta
- Terrorism
- Kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen till sjöss m.m.
- Säkerhet i samhällsviktiga datasystem

Hot- och riskutredningen föreslog en utvidgning av räddningstjänstlagen. Förslaget syftade till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. De scenarier som utredningen utgick från utgjorde förebilder för förutsättningar som skulle gälla för att det föreslagna nya regelverket skulle få tillämpas. Någon mer exakt definition av de händelser som avsågs gjordes inte.

I departementspromemorian *Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället* (Ds 1996:4) föreslogs att bestämmelser för svåra påfrestningar i fred skulle tas in i en särskild lag. I lagförslaget avses med en svår påfrestning på samhället en allvarlig störning i en viktig samhällsfunktion till följd av en olyckshändelse, naturkatastrof eller sabotage som innebär att möjligheterna att tillgodose en stor del av landets invånares behov av nödvändiga förnödenheter, t.ex. livsmedel, vatten, energi eller husrum, allvarligt försvåras eller helt omöjliggörs och som kan befaras leda till fara för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa. Även en överhängande fara för en sådan störning jämföras med en svår påfrestning. Som en svår påfrestning på samhället betraktas även en så omfattande tillströmning av flyktingar till Sverige att det, för att förhindra fara för deras liv, personliga säkerhet eller hälsa, krävs en särskilt stor insats från samhället för att tillgodose behovet av medicinsk vård och husrum.

I betänkandet *Totalförsvarspikt för det nya försvaret* (SOU 2000:21) lämnade Pliktutredningen förslag till en lag om tjänstepikt vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Med allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner avses omfattande avbrott i kommunikationerna eller försörjningen med livsnödvändiga förnödenheter eller tjänster om avbrottet medför allvarlig fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa.



Både i Hot- och riskutredningens betänkande och i promemorian från 1996 används begreppet *svår påfrestning*. Detta begrepp avser primärt den nationella nivån och endast sekundärt, om ens alls, allvarliga krissituationer som berör ett begränsat geografiskt område, t.ex. en kommun eller ett län. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen använder i sitt betänkande *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) begreppet "krishantering". Sårbarhets- och säkerhetsutredningen avser därmed alla de åtgärder som före, under eller efter en allvarlig kris vidtas för att förebygga och motverka de skadeeffekter som krisen åstadkommer. I betänkandet görs inget försök att närmare definiera vad som kännetecknar en kris.

I skrivelse 2000/01:52 bygger regeringen i allt väsentligt vidare på rapporten (Ds 1998:32) *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred* och propositionen om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) och framhåller att det idag inte finns behov av en mer preciserad definition av begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred. I skrivelsen redovisas beredskapsläget och behov av åtgärder för det totala exemplet på svåra påfrestningar där det enligt statsmakterna är särskilt viktigt att det finns en tillräcklig beredskap. Utöver de händelser som tidigare behandlats, som radioaktivt nedfall, elförsörjning, telekommunikationer, försörjning med vatten, radio och TV, översvämningar och dammbrott, massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige, allvarlig smitta, terrorism, kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen till sjöss samt övergripande informationssäkerhet, tar skrivelsen även upp störningar i oljeförsörjningen och kraftiga störningar på samhällsekonomin.

Genomgången av dessa försök att definiera eller beskriva olika typer av krissituationer visar att betydande svårigheter föreligger därvidlag. Vissa definitioner är vaga och mångordiga, medan andra är konkreta men kanske för snäva. Emellertid är det önskvärt att söka ge de begrepp som används någon slags fasthet.

### 6.3 Extraordinära händelser

Utredningen har enligt sina direktiv i uppgift att närmare analysera krishantering på kommun- och landstingsnivå och avge förslag till lagändring där så behövs. Begreppet "svår påfrestning" är därvidlag för snävt. Det har kommit att bli ett vedertaget begrepp för kriser som lamslår en hel region eller praktiskt taget hela landet så att en

nationell samordning av insatserna krävs. Utredningen har erfarit att det i regeringskansliet förbereds en proposition, som går under arbetsnamnet den civila propositionen, med förslag som avser civilt försvar och svåra påfrestningar.

En svår påfrestning är omfattande och kan drabba ett stort geografiskt område och vid samma tidpunkt drabba många olika samhällssektorer. I regeringens skrivelse till riksdagen (Skr. 2000/01:52) sägs: "Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationer och därmed begränsa konsekvenserna."

Utredningens uppdrag tar emellertid sikte på händelser av mindre geografisk omfattning, där en kommun eller ett landsting, eller ett par grannkommuner, har drabbats av en kris. I direktiven nämns översvämningar, tågolyckor m.m. Utredningen har därför valt att använda begreppet *extraordinära händelser*, vilket för övrigt också är det uttryck som används i direktiven.

Utredningens förslag till ny lag om förfarande, kompetens m.m. hos kommuner och landsting vid extraordinära händelser i fredstid avses gälla vid alla sådana händelser som ligger mellan normal-tillstånd och höjd beredskap, dvs. även då det enligt ovanstående beskrivning råder ett tillstånd av svår påfrestning som kan beröra en hel region. Det innebär att det som i varje kommun för sig är att anse som en extraordinär händelse kan sammantaget och ur ett nationellt perspektiv vara en svår påfrestning.

Kännetecknande för en extraordinär händelse är bland annat att den är svår att förutse och extremt ovanlig för den kommunala organisationen. Vid en närmare betraktelse synes de händelser som redovisas i kapitel 4, vara var och en unika till sin natur med ett särpräglat och speciellt händelseförlopp i varje fall. Svårigheten att närmare fastställa en rättsligt hållbar definition av extraordinära händelser är därför betydande. Risken med att göra en definition alltför vid och abstrakt är att det kan bli svårt att avgöra när undantagsbestämmelserna är tillämpliga. En alltför konkret och tydligt definition riskerar å andra sidan att exkludera framtida händelser där särskilda bestämmelser verkligen skulle behövas.

Om några särskilda regler skall ta vid är det nödvändigt att dra upp vissa riktlinjer även om dessa blir vaga. Då det är svårt att karaktärisera händelsernas art är det lättare att iaktta vissa gemensamma nämnare vad gäller händelsernas art och verkningar.

En är att händelsens verkningar berör flera av kommunens verksamheter. Det är således fråga om en tvärsektoriell påverkan. Detta innebär att ett flertal nämnder, vanligen likställda varandra, med exklusiva beslutsbefogenheter inom respektive sakområden har att hantera den uppkomna situationen. Påtagliga samordnings- och ledningsproblem kan därvid uppkomma. Kommun- eller landstingsstyrelsen har enligt kommunallagen vissa ledande och styrande funktioner. Den brukar också ha hand om kommunens centrala informationsverksamhet. Styrelsen saknar dock formella befogenheter att tvinga övriga nämnder till en effektiv samordning av resurs- och informationshanteringen. I vissa fall kan det, utöver den tvärsektoriella påverkan, även påverka flera kommuner samtidigt. Det ställer krav på möjligheter till interkommunal samverkan.

En annan gemensam nämnare är att det föreligger påverkan på liv, hälsa, miljö eller omfattande materiell skada eller allvarlig fara för sådan påverkan. Denna fara kräver ofta insatser utöver kommunens egen räddningstjänsts kapacitet och resurser. Ett sådant läge kan kräva att kommunen kan samordna sina resurser med en annan kommuns. Vidare kräver verkningarna av en extraordinär händelse insatser som går utöver räddningstjänstens kompetensområde. Räddningstjänstens insatser är ju relativt skarpt avgränsade i tid och rum. Ofta kräver dessa händelser mer omfattande insatser.

Vidare är händelseförloppet vanligen snabbt och svårt att överblicka. Svårigheten att förutse de faktiska effekterna av händelsen kan vara betydande. Det innebär ibland att det först i ett senare läge står klart för de kommunala organen att den inträffade händelsen är att uppfatta som en extraordinär sådan och därför kräver insatser av extraordinär natur. Ett exempel på detta är översvämningen i Arvika, som redan från sommaren 2000 drabbades av ovanligt mycket nederbörd. Det fortsatta regnandet gjorde att situationen eskalerade för att under november månad ha utvecklats till en veritabel kris. De kommunala beslutsfattarnas förmåga att rätt uppfatta situationen kan vara avgörande betydelse.

Den uppkomna situationen kräver ofta en snabbhet i beslutsfattandet som går utöver den ordinarie beslutsprocessen, åtminstone i initialskedet. Detta är vanligen fallet då det är fråga om att förebygga eller förhindra att omfattande skador uppstår. Situationen innefattar då ett allvarligt hot mot liv, hälsa, miljö eller egendom och detta hot är av större omfattning. Gemensamma och kritiska beröringspunkter är behoven av en effektiv ledning,

samordning och informationshantering. Det är därför nödvändigt att tillskapa viss särreglering som tar sikte på extraordinära händelser.

Med stöd av bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen blir det möjligt att begära prövning av lagligheten av kommunens eller landstingets beslut under krishanteringen. Det finns dock inte skäl att anta att antalet laglighetsprövningar i framtiden blir så frekventa att det kommer att uppstå någon rättspraxis att tala om som slår fast vad som är en extraordinär händelse och vad som inte borde ha behandlats som en sådan. Däremot har det som framgår av kap. 4 efter varje extraordinär händelse som redovisas där gjorts omfattande utvärderingar av de faktiska händelseförloppen och olika aktörers agerande under krisen. Det är utredningens uppfattning att denna typ av analyser på ett verksamt sätt kommer att bidra till att ge begreppet extraordinära händelser erforderlig stadga.

## 7 Allmän motivering

### 7.1 En ny lag för hantering av extraordinära händelser i kommun och landsting

**Utredningens förslag:** Kommuner och landsting ges i en ny lag befogenheter inrätta en särskild organisation för hanteringen av extraordinära händelser.

De extraordinära händelser som inträffat under senare år visar ofta att det uppstår ett behov av att snabbt kunna fatta nödvändiga beslut och vidta de övriga åtgärder som situationen påkallar. Särskilt i krisens inledningsskede kan snabbheten i beslutsfattandet vara viktig. Kommuner och landsting behöver också kunna samarbeta över kommun- och landstingsgränser. Snabba och effektiva beslutsvägar kan i vissa fall hindras av kommunallagens regelverk. Detta bygger på att den kommunala verksamheten är indelad i ett flertal områden där varje nämnd är verksamhetsbedrivare och ansvarig för sin del. Det finns ingen nämnd som har ett övergripande verksamhetsansvar eller som kan utöva någon befälsrätt över övriga nämnder. Att samordna verksamheten i kommuner och landsting på ett snabbt och effektivt sätt kan därför ibland vara svårt.

Kommun- och landstingsstyrelsen har vissa uppgifter enligt kommunallagen som gör att den får en speciell ställning i förhållande till andra nämnder. Den skall enligt 6 kap. 1 § KL leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter. Bl.a. ingår det i styrelsens ledningsfunktion att leda och samordna informationsverksamheten i kommunen eller landstinget. Bestämmelsen i 6 kap 1 § ger dock inte styrelsen några extraordinära maktmedel. Det ligger inte inom styrelsens befogenheter att i en annan nämnds ställe besluta att en viss åtgärd skall vidtas, att inhibera något som en annan nämnd har beslutat eller att

gripa in i den myndighetsutövning som tillkommer en annan nämnd.

Kommunallagen och de specialförfattningar, t.ex. socialtjänstlagen, som reglerar kommunernas och landstingens verksamhet, innehåller i princip inga särregler för händelser av mer extrem natur. Kommunen och landstinget skall i alla delar iaktta det formella regelverk som styr verksamheten i normalfallet. I princip är det enda undantaget när det råder höjd beredskap. Utredningen är dock av uppfattningen att det finns händelser av extrem natur, extraordinära händelser, som kräver ett särskilt regelverk som öppnar upp för en flexibel anpassning av organisationen till de rådande omständigheterna. Ett sådant regelverk bör dels ge särskilda befogenheter till kommunen och landstinget, dels möjlighet att inrätta en organisation där snabba och effektiva beslutsvägar kan erhållas.

Utgångspunkten för utredningens arbete var att översynen av den kommunalrättsliga lagstiftningen skulle leda till förslag om ändringar i kommunallagen. Under arbetets gång har det emellertid visat sig att de lagändringar som krävs blir så omfattande att de inte naturligt kan infogas i kommunallagen utan att skapa obalans i denna. Utredningen har därför stannat för att föreslå en ny lag, Lag om förfarande, kompetens m.m. hos kommuner och landsting vid extraordinära händelser i fredstid. En hänvisning till den särskilda lagen föreslås i 3 kap 3 § kommunallagen.

Det är väsentligt att denna nya lag uppmärksammas av kommuner och landsting. Utredningen föreslår därför en hänvisning i kommunallagen till lagen för hantering av extraordinära händelser. Avsikten med denna hänvisning är att skapa en ökad medvetenhet hos beslutsfattare i kommuner och landsting om den nya lagens existens och att skapa en ökad medvetenhet generellt om extraordinära händelser.

## 7.2 Tillämpningsområdet

**Utredningens förslag:** Lagen skall tillämpas när en extraordinär händelse föreligger. Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen eller landstinget.

Lagen skall inte tillämpas vid höjd beredskap.

Den föreslagna lagen skall träda i tillämpning då en extraordinär händelse uppstått. Det är därför nödvändigt att närmare söka ange vad som avses med en extraordinär händelse. Definitionsfrågor diskuteras också i avsnitt 6.3.

Med en extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen eller landstinget.

Att störningen skall avvika från det normala innebär till att börja med att den skall vara svår att förutse. En kommun eller ett landsting kan självfallet drabbas av händelser som allvarligt stör verksamheten. Växlingar i väderleken, större olyckor m.m. kan påverka och störa kommunens eller landstingets verksamhet. Flertalet störningar av mer normal omfattning skall dock kunna hanteras inom ramen för normalorganisationen. De flesta händelser, även om de är störande och kommer plötsligt, bör enligt utredningens mening betraktas som normaliteter. Verkligheten är till viss del turbulent och det bör uppfattas som normalt. Vad som är normalt skall ställas i relation till en mängd omständigheter. Exempelvis torde mycket omfattande snöfall och sträng kyla uppfattas som mer normalt i de norra delarna av Sverige än i de södra. Vad som i norra Sverige anses som normalt kan alltså i sydsverige vara att betrakta som en extraordinär händelse.

För att händelsen skall klassificeras som en extraordinär händelse krävs det enligt utredningen att kommunens eller landstingets möjligheter att bedriva sin verksamhet påverkas på ett negativt och omfattande sätt. I annat fall saknas behov av en särskild lagreglering. Härtill bör läggas kravet att någon eller flera viktiga samhällsfunktioner hotas. Det kan exempelvis vara hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet.

De olika händelser som utredningen har analyserat är skilda åt i art och omfattning. Exempel på sådana händelser är större olyckshändelser, omfattande driftstörningar i energiförsörjningen m.m. Med större olyckshändelse avses sådana som i större omfattning hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Normalt är inte enstaka bränder tänkta att omfattas av de föreslagna undantagsreglerna medan erfarenheterna från diskoteksbranden i Göteborg talar i en motsatt riktning. En större skogsbrand, som hotar bebyggelse eller liknande, och som kräver betydande insatser utöver räddningstjänsten, torde vara att anse som en extraordinär händelse. Typiska händelser som avses är väderrelaterade händelser

av större omfattning, som t ex större översvämningar, ras som en följd av längre tids nederbörd och omfattande snöoväder.

En gemensam faktor är att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen, i vart fall i krisens inledningsskede. Ett av syftena med den föreslagna regleringen är just att skapa förutsättningar för snabba beslut i den kommunala organisationen. Ett sådant behov är därför en av förutsättningarna för lagens tillämplighet.

Lagen omfattar inte höjd beredskap. Sådana situationer är särskilt reglerade. Detta regleras i lagen (1994:1720) om civilt försvar samt lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara.

### 7.3 Utökad krav på krisplanering

**Utredningens förslag:** Kommuner och landsting ges en utökad skyldighet att planera för extraordinära händelser. Fullmäktige skall fastställa en plan för hur sådana händelser skall hanteras i kommunen eller landstinget. En sådan plan skall antas av fullmäktige för varje ny mandatperiod.

Kommuner och landsting är redan idag skyldiga att tillse att verksamheten fungerar väl oavsett vilka yttre omständigheter som råder. Särreglering finns endast avseende höjd beredskap, t.ex. i lagen om civilt försvar. För att kommuner och landsting på ett effektivare sätt skall kunna hantera uppkomna extraordinära händelser föreslår utredningen att det skall införas en skyldighet att planera för sådana händelser. Därigenom kan en ökad beredskap uppnås och möjligheterna att på ett framgångsrikt sätt hantera extraordinära händelser ökar. Utredningen föreslår därför att fullmäktige minst en gång per mandatperiod skall fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen eller landstinget. Att detta sker regelbundet säkerställer att planen är uppdaterad och aktuell.

Innehållet i en sådan plan måste anpassas till de särskilda förhållanden som råder i kommunen eller landstinget. En grundläggande utgångspunkt i denna planering bör dock vara att kommunen och landstinget skall ha en helhetssyn på sin organisation och verksamhet. Det innebär bl.a. att av kommun eller landsting hel- eller delägda företag skall ingå i planeringen. Även



de privata entreprenörer som anlitas av kommunen eller landstinget bör ingå i planen för extraordinära händelser beträffande den del av verksamheten som bedrivs åt kommunen eller landstinget.

Enligt 6 kap 7 § kommunallagen gäller att nämnderna var och en inom sitt område skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. I varje nämnds verksamhetsansvar bör därför ligga ett ansvar för att företa någon form av risk- och sårbarhetsanalys som visar risken för att en extraordinär händelse inom nämndens område skall inträffa. Sådana analyser utgör ett nödvändigt underlag för den plan som fullmäktige fastställer och som skall omfatta hela verksamheten i kommunen eller landstinget.

Samverkan med andra potentiellt berörda aktörer bör beaktas i planen. Tänkbara samarbetspartners är närliggande kommuner och landsting, statliga myndigheter såsom Socialstyrelsen, Livsmedelsverket, länsstyrelsen och polisen. Det är väsentligt att kommunen och landstinget upprättar goda kontakter och informationskanaler till externa aktörer så att samarbetet, när en extraordinär händelse väl har inträffat, kan komma igång utan onödig tidspillan.

Vidare bör privaträttsliga aktörers eventuella roll vid en extraordinär händelse beaktas i planen. Hel- eller delägda kommunala företag skulle kunna spela en väsentlig roll vid en sådan händelse. Det beror självfallet på vilken typ av verksamhet som företaget bedriver. Både energibolag och bostadsbolag torde kunna komma att beröras av en extraordinär händelse. Även privata entreprenörers eventuella roll vid en extraordinär händelse bör anges i planen. Entreprenörer anlitas i relativt stor utsträckning både av kommuner och av landsting. Inom sjukvården är detta vanligt förekommande, liksom hos kommunerna när det gäller t ex barnomsorg och äldreboende. Förhållandet mellan kommunen och landstinget å ena sidan och privata aktörer, entreprenörer, kommunala och landstingskommunala företag å den andra är reglerat av privaträttsliga instrument. Den roll som dessa aktörer skall ha vid en extraordinär händelse måste därför regleras i avtal.

Hur de privata utförarna skall kunna infogas i kommunens planering är alltså en upphandlingsfråga. I varje upphandlingssituation ankommer det på den som upphandlar att tänka på vad som kan krävas av entreprenören. Krav på medverkan vid extraordinära händelser bör ställas i förfrågningsunderlaget. När t.ex. landsting upphandlar vård bör det i förfrågningsunderlaget ingå att entreprenören skall delta i planeringen, redogöra för vilka

resurser och vilken kompetens man kan ställa till förfogande vid kriser etc. Avtalen bör innehålla t.ex. skyldighet att delta i jourverksamhet, bistå vid kriser genom att t.ex. ställa lokaler och andra resurser till förfogande, skyldighet att bidra på det sätt kommunen kräver vid en kris, skyldighet att bidra med riskanalyser till kommunens planering, upprätthålla kompetens hos anställda m.m.

Utredningen har erfarit att Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen (dir. 1999:94) kommer att föreslå en förändring i kommunernas planeringsskyldighet enligt denna lag. Enligt detta förslag skall varje kommun ha ett förebyggande program som skall redovisa kommunens målsättning för förebyggande åtgärder samt de risker för olyckshändelser som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Förslaget bygger på att varje kommun skall skapa en riskbild. Denna riskbild utgör underlag för det kommunala handlingsprogrammet.

Underlaget för planen bör utgöras av risk- och sårbarhetsanalyser avseende landstingets eller kommunens totala verksamhet och verksamhet bedriven i privat regi. Härvid bör beaktas förekomsten av potentiella riskfaktorer såsom kärnkraftverk, kemikaliefabriker och andra farliga industrier, dammanläggningar etc. I risk- och sårbarhetsanalysen ingår därför att identifiera sådana risker och att ange hur kommunen eller landstinget kan möta dessa risker.

Utredningens förslag anknyter i denna del till det utökade planeringsansvar för kommuner och landsting som Sårbarhets- och säkerhetsutredningen föreslår i betänkandet SOU 2001:41 *Säkerhet i en ny tid*. Den plan för hantering av extraordinära händelser som utredningen föreslår bör samordnas med beredskapsplanen enligt lag om civilt försvar och räddningstjänstplanen enligt räddningstjänstlagen.

En förutsättning för att kunna bemästra en extraordinär händelse väl är att organisationen regelbundet övas. De olika delarna av organisationen behöver samordnas och rutiner av praktisk och handfast natur övas och upparbetas. Utredningens erfarenhet visar att kommuner som genomfört regelbundna övningar har hanterat de extraordinära händelser som uppstått på ett förtjänstfullt sätt. Framför allt har erfarenheter från sådana övningar medfört att åtgärder vidtagits snabbt och onödigtidsutdräkt undvikits.

## 7.4 Tillskapande av ett krisledningsorgan

**Utredningens förslag:** Ett nytt organ, en krisledningsnämnd, för handläggning av ärenden som rör extraordinära händelser i kommuner och landsting tillskapas. Nämnden får överta verksamhetsområden eller delar därav från andra nämnder. Fullmäktige får besluta att kommun- eller landstingsstyrelsen skall utgöra krisledningsnämnd.

Utredningen föreslår att en ny obligatorisk nämnd införs. Fullmäktige föreslås få skyldighet att inrätta en nämnd som har till uppgift att leda hanteringen av en extraordinär händelse i kommun eller landsting. Nämnden benämns i förslaget krisledningsnämnden. Fullmäktige kan besluta att kommun- eller landstingsstyrelse skall utgöra krisledningsnämnd. Krisledningsnämnden föreslås få särskilda befogenheter att överta verksamhetsområden eller delar därav från andra nämnder.

Utredningen vill av konstitutionella skäl understryka vikten av att det är fullmäktige som tar ställning till vilka befogenheter krisledningsnämnden ytterst skall ha. Fullmäktige föreslås därför fastställa ett reglemente för krisledningsnämnden där det framgår vilka verksamhetsområden den får ta över från andra nämnder.

Av reglementet skall i sedvanlig kommunalrättslig ordning även framgå vilka administrativa bestämmelser som skall gälla för krisledningsnämnden. Det är väsentligt när reglementet utformas att tillräcklig hänsyn tas till krisledningsnämndens speciella natur, framför allt behovet av snabba beslutsvägar. Nämnden bör därför inte tyngas med ett regelverk som orsakar onödig tidsutdräkt.

Utredningen ansluter sig till den av Särbarhets- och Säkerhetsutredningen uppställda ansvarsprincipen, som innebär att den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden bör ha det också i krissituationer. Ofta är det förmodligen mer ändamålsenligt att låta den ordinarie nämnden bibehålla sina befogenheter och hantera situationen inom ramen för det normala regelverket. Det föreslås därför att krisledningsnämnden skall överta verksamhetsområden endast i den omfattning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens omfattning och art.

Vilken typ av beslutanderätt och verksamhetsansvar som överflyttas till krisledningsnämnden beror således på vad som inträffat eller hotar att inträffa. Om fullmäktige gör bedömningen att krisledningsnämnden skall ha särskilda befogenheter är det

sannolikt mest effektivt att göra området för ett potentiellt övertagande relativt vitt. De extraordinära händelserna är ju svåra att förutse och det torde därför vara svårt att göra en bedömning på förhand vilka verksamhetsområden och vilken reglering som kan komma att beröras.

Förslaget ger alltså krisledningsnämnden en möjlighet att överta verksamhetsområden eller delar därav från övriga nämnder. Sådant övertagande skall ske restriktivt. Flertalet extraordinära händelser har ju faktiskt framgångsrikt hanterats av den normala organisationen. De mest framträdande behoven har legat i att samordna övriga nämnders insatser och hantera det interna och externa informationsflödet. Dessa uppgifter kan i allmänhet fullgöras utan rättsligt övertagande av beslutanderätt och verksamhetsansvar från andra nämnder. I vissa fall kan dock en centralisering av beslutanderätten vara nödvändig. Utredningen föreslår därför en sådan möjlighet.

Om det är möjligt bör krisledningsnämnden samråda med berörd nämnd innan beslut fattas. I vissa fall kan självfallet skyndsamt vara av största vikt varför samråd inte är ett absolut krav. Det är emellertid väsentligt att den nämnd som fräntas verksamhetsområden eller delar därav skyndsamt informeras om detta.

Att övertagande föreslås ske restriktivt framgår av att det endast skall ske i den omfattning som är nödvändig. Det innebär att krisledningsnämnden kan besluta om att överta vissa typer av beslut från en eller flera nämnder. Det kan vara ändamålsenligt i vissa fall och skapa möjligheter för en snabbare beslutsgång där så är nödvändigt. Förslaget torde inte stå i strid med de specialförfattningar som reglerar den kommunala verksamheten. I dessa stadgas regelmässigt att en eller flera nämnder, enligt fullmäktiges beslut, kan ha kompetens inom respektive tillämpningsområde.

Det är också väsentligt att den normala organisationen tar vid så snart det är möjligt. Därför föreslås att de uppgifter som krisledningsnämnden har övertagit från övriga nämnder skall återgå så snart förhållandena medger det. Det är utredningens uppfattning att den normala organisationen i största möjliga utsträckning skall bedriva verksamheten i kommuner och landsting.

Tillskapande av ett krisledningsorgan löser emellertid inte alla problem som kan uppkomma vid en extraordinär händelse. Inte sällan uppstår sådana händelser utanför normal kontorstid, varför bara ett begränsat antal eller ibland ingen befattningshavare i

kommunen eller landstinget finns att tillgå. Det kan i ett sådant läge vara omöjligt att invänta att krisledningsnämnden kan samlas och sammanträda utan att dyrbar tid förloras. Därför föreslår utredningen en befogenhet för ordföranden, eller vid förhinder för honom vice ordföranden, att bedöma när situationen är sådan att kommunen står under påverkan av en extraordinär händelse och att krisledningsnämnden skall träda i funktion. Ordföranden, eller vid förhinder för honom nämndens vice ordförande, föreslås också få befogenhet att för krisledningsnämndens räkning fatta de beslut och vidtaga de övriga förvaltningsuppgifter som är akuta. Dessa befogenheter upphör dock då nämnden hunnit samlas och sammanträda. Redan fattade beslut skall då anmälas till nämnden.

Enligt förslaget skall krisledningsnämnden kontinuerligt anmäla sina beslut till fullmäktige. Förslaget har två viktiga syften. Det första är att regelbundet informera fullmäktige om krisledningsnämndens aktivitet och om krisens förlopp. Det är rimligt att anta att krisledningsnämnden är det organ som har den bästa överblicken över den rådande situationen. Det är därför väsentligt att denna information så snart som möjligt vidarebefordras till fullmäktiges ledamöter. Det andra syftet är att fullmäktige skall kunna utöva viss tillsyn över krisledningsnämnden. Det är i grunden en kommunaldemokratisk fråga och en förutsättning för krisledningsnämndens legitimitet.

Utredningen föreslår också att fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Följden av ett sådant beslut är att de uppgifter som krisledningsnämnden tagit över enligt 5 § återgår till den sedvanliga nämnden. Den normala organisationen tar således över vid ett sådant fullmäktigebeslut. Avsikten härmed är att ge legitimitet åt krisledningsnämndens verksamhet och att skapa en yttersta spärr mot att krisledningsnämnden missbrukar sina befogenheter.

Krisledningsnämndens beslut bör kunna överklagas i sedvanlig ordning enligt kommunallagen eller respektive specialförfattningar. Beslut att överta verksamhetsansvar och beslutskompetens enligt speciallagstiftning kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen. En sådan prövning omfattar i materiell mening om en sådan situation som avses i 1 § verkligen föreligger.

Utöver reglerna i den föreslagna lagen regleras krisledningsnämnden av kommunallagens bestämmelser i tillämpliga delar. Härigenom kommer de sedvanliga kraven på beslutsförhet, protokollföring m.m. att gälla även krisledningsnämndens verksamhet. Även bestämmelserna i 3 kap. 5 § kommunallagen,

som innebär en spärr mot att en och samma nämnd hanterar svärförenliga uppgifter, omfattar krisledningsnämnden. Det finns således vissa bestämmelser som begränsar denna nämnds befogenheter. Närmare föreskrifter om krisledningsnämndens organisation och verksamhetsformer bör regleras i reglementet för nämnden som fullmäktige beslutar.

### 7.5 Samarbete över kommun- och landstingsgränser vid en extraordinär händelse

**Utredningens förslag:** Kommuner och landsting skall kunna bistå annan kommun eller annat landsting som drabbats av en extraordinär händelse.

I hälso- och sjukvårdslagen införs en regel som slår fast att kommuner och landsting får ställa sjukvårdsresurser till förfogande för att bistå annan kommun eller annat landsting som drabbats av en sådan händelse.

Vid flera av de extraordinära händelser som inträffat har kringliggande kommuner bistått en drabbad kommun med resurser inom exempelvis räddningstjänst eller socialtjänst. Landstingen har bistått både drabbad kommun och landsting med sjukvårdsresurser. Sådant samarbete över kommun- och landstingsgränser har ibland varit förutsättning för att den uppkomna situationen har kunnat bemästras.

De rättsliga förutsättningarna för gränsöverskridande samarbete har redogjorts för i avsnitt 2.3.6. Den principiella utgångspunkten både i kommunallagen och hälso- och sjukvårdslagen är att kommunen och landstingets verksamhet skall bedrivas i det egna medlemskollektivets intresse. Detta kan bli ett rättsligt hinder då en kommun eller ett landsting behöver bistånd från kringliggande kommuner och landsting. Hindret bör enligt utredningen undanröjas så att det står klart att bistånd och samarbete över kommun- och landstingsgränser är rättsenligt vid en extraordinär händelse. I en akut kris måste lagstiftningen vara så utformad att samhällets samlade resurser kan tas tillvara.

Enligt kommunallagen kan kommunen och landstinget alltså som huvudprincip endast bedriva verksamhet som är till nytta för det egna medlemskollektivet. I normalfallet utgör det egna området en geografisk begränsning av kompetensen. Kommunen och landstinget bör enligt utredningens mening ges en rättslig

befogenhet att bistå annan kommun eller landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Sådant bistånd ligger inte självklart i det egna medlemskollektivets intresse. Det är dock utredningens uppfattning att det både är rimligt och nödvändigt att tillskapa denna möjlighet till bistånd över kommun- och landstingsgränserna. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen innebär en utvidgning av kommunens och landstingets allmänna kompetens enligt kommunallagen.

Biståndet föreslås i princip kunna ges i vilken form som helst. I normalfallet torde det vara fråga om att ställa de egna resurserna till förfogande, såsom räddningstjänst, socialtjänst m.m. Även att upplåta lokaler för omhändertagande av nödställda kan vara nödvändigt. Kommunernas och landstingens biståndsinsatser måste emellertid alltid ligga inom den kommunala kompetensen. En kommun kan alltså inte köpa in specialistläkarresurser men väl upplåta ett äldreboende åt ett landsting som behöver fler sängplatser. Ett landsting kan t ex låta enskilda bo gratis på ett patienthotell eller stötta en kommun som på grund av krisen inte klarar av hemsjukvården.

Den föreslagna bestämmelsen i hälso- och sjukvårdslagen ger en möjlighet för kommun och landsting att ställa sjukvårdsresurser till förfogande till annan kommun eller landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Utgångspunkten är även i hälso- och sjukvårdslagen annars att sjukvårdsverksamheten skall bedrivas till nytta för det egna medlemskollektivet. Krishanteringsresurser får självfallet inte mer permanent användas till men för de egna medlemmarnas behov. Omprioriteringen avses endast få ske i det första akuta skedet. Huvudregeln kommer fortfarande att vara att kommunens och landstingets egna medlemmar i första hand skall ha nytta av verksamheten.

Utredningen har övervägt om kommunens och landstingets biståndsinsatser bör begränsas, så att kommun endast skall kunna bistå kommun och landsting endast landsting, men har stannat för att en sådan inskränkning kan få oönskade effekter. Exempelvis bedriver både kommun och landsting verksamhet inom sjukvårdsområdet. Det är då rimligt att den rättsliga formen på det biståndsbehövande subjektet inte skall vara avgörande för hjälpsatsernas rättsenlighet.

En annan fråga som utredningen har övervägt är i vilken mån möjligheten att bistå annan kommun eller annat landsting bör begränsas geografiskt. Att en kommun eller ett landsting bara skulle kunna hjälpa grannkommunerna eller grannlandstingen framstår

emellertid som föga rationellt eftersom geografiska omständigheter inte i alla lägen har relevans, även om det naturliga vid en extraordinär händelse självfallet är att ta hjälp av närliggande kommuner och landsting. Vissa landsting har särskilda specialistresurser, som t ex de brännskadekliniker som finns på några sjukhus i landet. Landstingen biträder dessutom varandra av tradition. Mellan landstingen har träffats ett centralt avtal, Riksavtalet för hälso- och sjukvård, enligt vilket den som vistas utanför hemlandstinget och blir i akut behov av sjukvård skall beredas sådan vård i vistelselandstinget på hemlandstingets bekostnad. Av dessa skäl har utredningen stannat för att inte föreslå någon geografisk begränsning av rätten att bistå en drabbad kommun.

Särbarhets- och säkerhetsutredningen har i sitt huvudbetänkande föreslagit att ansvars- och beslutsbefogenheter i extremt svåra situationer skulle kunna överflyttas till *krisdelegerade*, som utses bland personer som valts av fullmäktige i de berörda kommunerna. Något förslag med denna innebörd framläggs inte här. Ett sådant organ skulle, enligt denna utrednings uppfattning, innebära ett större ingrepp i det kommunala självstyret än vad tidigare erfarenheter av extraordinära händelser har visat behov av.

Den föreslagna utvidgningen av lokaliseringsprincipen ger erforderlig möjlighet till utökat samarbete över kommun- och landstingsgränser. Det skapar också goda förutsättningar för planerings- och beredskapsarbete för en eventuell extraordinär händelse. Härigenom, och genom de rättsliga former för samarbete som redan finns, såsom gemensamma nämnder, sjukvårdsregioner, kommunalförbund, privaträttsliga avtal m.m., kan kommuner och landsting bygga upp en organisation och beredskap för extraordinära händelser så att en sådan händelse kan mötas effektivt så att skadeverkningarna minimeras.

Om en kommun eller ett landsting på begäran av den kommun eller det landsting som drabbats av en extraordinär händelse har lämnat bistånd föreslås kommunen eller landstinget få rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget för sina kostnad med anledning därav. Det är en motsvarighet till den rätt till ersättning som är föreskriven i 35 § räddningstjänstlagen då en kommun har medverkat i en annan kommuns räddningstjänst.

Det lämnade biståndet kan utgöras av att en kommun ordnar ett tillfälligt boende åt personer som har måst evakueras från en grannkommun. Särskilt vid ett utdraget krisförlopp riskerar då



vistelsekommunen att drabbas av kostnader för de omhändertagna personerna till följd av bestämmelsen i 3 § 1 st. socialtjänstlagen, som säger att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. I den socialtjänstlag som träder i kraft den 1 januari 2002 (2001:453) kommer den nuvarande bestämmelsen i 3 § 1 st. att återfinnas i 2 kap. 2 §.

Det verkar inte rimligt att den tillfälliga vistelsekommunen skall behöva åsamkas ifrågasättande typ av kostnader, särskilt som en sådan skyldighet rent av skulle kunna verka återhållande på kommunernas beredvillighet att hjälpa en krisdrabbad grannkommun. Utredningen har därför övervägt om vistelsebegreppet i socialtjänstlagen skall försättas ur kraft när en kommun tar emot enskilda på grund av att deras hemkommun har drabbats av en extraordinär händelse. Utredningen har emellertid stannat för att en sådan bestämmelse kan innefatta ett alltför stort ingrepp i de rättigheter som socialtjänstlagen garanterar.

Förslaget är därför att när en enskilds vistelse i en kommun är föranledd av sådana förhållanden som avses i den föreslagna lagen om extraordinära händelser, skall den tillfälliga vistelsekommunen ha rätt till ersättning från hemkommunen för de kostnader som uppkommit på grund av de i socialtjänstlagen stadgade skyldigheterna gentemot dem som vistas i kommunen.

## 7.6 Bistånd till enskilda som drabbas av extraordinär händelse

**Utredningens förslag:** Kommuner och landsting får rätt att, om det finns synnerliga skäl, stödja enskild som drabbats av extraordinär händelse. Stödet skall vara ett led i kommunens eller landstingets egen krishantering och får endast ges i begränsad omfattning.

Utredningen har erfarit att det i vissa situationer har upplevts som angeläget för en kommun att bistå enskilda som drabbats av en extraordinär händelse. Utredningen föreslår därför att kommuner och landsting får en rättslig möjlighet att lämna sådant bistånd i begränsad omfattning.

Utgångspunkten i kommunallagens allmänna kompetensregler är att stöd till enskild inte är tillåtet. Detta förbud har vuxit fram genom rättspraxis och bygger på tanken att stöd till enskild aldrig

kan ligga i medlemskollektivets intresse. För att sådant bistånd skall få ges krävs därför lagstöd. Exempel på detta återfinns i socialtjänstlagstiftningen, som ju föreskriver att kommunen skall bistå enskilda som har behov av detta. Utredningens förslag innebär således ett avsteg från den kommunalrättsliga principen att stöd till enskilda inte är tillåtet.

Förslaget innebär att kommuner och landsting i begränsad omfattning kan stödja enskild som drabbats av extraordinär händelse. En förutsättning för att detta skall få ske är dock att stödet skall syfta till att underlätta kommunens eller landstingets egen krishantering. Ett exempel är att ge enskilda tillgång till kommunikationsmedel, mobiltelefoner m.m. i ett akut krisläge då sedvanlig behovsprövning enligt socialtjänstlagen inte kan avvaktas. Att stadgandet är tänkt att tillämpas restriktivt uttrycks av lokutionerna "begränsad omfattning" och "synnerliga skäl". Huvudregeln blir således fortfarande att stöd till enskild inte är tillåtet.

Reparativa stödåtgärder i efterhand kan i princip inte komma ifråga. Då kommunens eller landstingets hantering av den extraordinära händelsen är över finns inget rättsligt utrymme för att stödja enskilda som drabbats. Ersättning för skador orsakade av extraordinära händelser är i första hand försäkringsfrågor som skall lösas på privaträttslig väg. Det är inte en angelägenhet för kommuner och landsting.

Förslaget tillskapar en möjlighet för kommunen att frivilligt stödja enskilda. Det är således inte fråga om en rättighet för drabbade kommun- eller landstingsmedlemmar. Detta innebär också att kostnaden för sådant stöd får bäras av kommunen eller landstinget ensam.

## 8 Konsekvensanalyser

### 8.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag får konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Den föreslagna lagen innebär både en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, i det att den innehåller ett åliggande, och en utökning, då lagen utvidgar kommunens och landstingets allmänna kompetens enligt kommunallagen.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen är det åliggande som kravet på krisplanering innebär. Kommunerna och landstingen blir enligt utredningens förslag skyldiga att upprätta en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras. Denna planeringsskyldighet rymmer en rad aspekter. Fastställande av planen måste föregås av en risk- och sårbarhetsanalys som i vissa kommuner och landsting kan vara en omfattande uppgift. Utredningen förordar dock att planen samordnas med andra befintliga planer och program, exempelvis beredskapsplan enligt lagen om civilt försvar och planeringsskyldigheten enligt räddningstjänstlagen. Stora samordningsvinster kan då uppnås varför merarbetet torde bli tämligen begränsat.

Utredningen föreslår ytterligare ett åliggande för kommuner och landsting, nämligen att det blir obligatoriskt att inrätta en krisledningsnämnd. Med hänsyn till att fullmäktige får besluta att kommun- eller landstingsstyrelsen skall utgöra krisledningsnämnd blir ingreppet i självstyret emellertid inte särskilt omfattande.

Utredningens förslag innebär att den allmänna kompetens som följer av kommunallagens regler utvidgas vid extraordinära händelser. Kommunerna och landstingen ges utökade befogenheter att samverka över kommun- och landstingsgränser och att i begränsad omfattning bistå enskilda vid extraordinära händelser. Utredningen bedömer att dessa utvidgningar av den kommunala självstyrelsen är nödvändiga för att möjliggöra en effektiv krishantering.

## 8.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag innebär att kommunerna och landstingen får ytterliggare en obligatorisk uppgift att fullgöra, nämligen att upprätta en plan för hantering av extraordinära händelser. Denna planeringskyldighet kommer att kräva resurser inom kommunens och landstingets verksamhet. Det bör dock beaktas att denna planering kan och bör samordnas med sådan planering som redan är obligatorisk enligt annan lagstiftning. Både lagen om civilt försvar (1994:1720) och räddningstjänstlagen (1986:1102) innebär en skyldighet för kommuner och landsting att upprätta planer. Uppgiften som nu tillkommer behöver därför inte bli så omfattande som den kan verka. Utredningen har diskuterat frågan med några kommunföreträdare som givit uttryck för uppfattningen att förslaget i denna del kommer att medföra endast marginellt merarbete, då de nya uppgifterna kan byggas på redan befintliga planer. Den analys av sårbarhet och säkerhet som måste läggas till grund för planen har stora beröringspunkter med planen enligt t ex räddningstjänstlagen.

Det är dock ofrånkomligt att utredningens förslag innebär vissa ökade kostnader. Svårigheten att uppskatta dessa kostnader är betydande. En rad olika faktorer påverkar. Även om det inte för närvarande finns någon lagstadgad skyldighet att planera inför extraordinära händelser är vissa kommuner och landsting väl förberedda. Det kan bero på det geografiska läget, närhet till ett kärnkraftverk m.m. En redan idag väl förberedd kommun eller landsting får självfallet en mer begränsad kostnadsökning till följd av utredningens förslag jämfört med den kommun som får starta arbetet från en lägre nivå. Emellertid följer av finansieringsprincipen att den totala kostnaden för en obligatorisk skyldighet skall ersättas, dvs. en kommun eller ett landsting som tidigare genomfört vissa planeringsåtgärder frivilligt skall numera ersättas för dessa. En bedömning kan dock göras från fall till fall om kommunernas befintliga kostnader helt eller delvis skall avräknas från kompensationen från staten. Ytterst är detta en förhandlingsfråga.

Inledningsvis kommer arbetet med kommunernas och landstingens planering att vara mer omfattande. Emellertid torde detta minska betydligt i takt med att kompetens utvecklas och rutiner växer fram. Planen skall dock uppdateras och hållas ständigt aktuell i förhållande till omvärlden så ett visst kontinuerligt arbete måste bedrivas.

Ett exempel på samarbete inom krishantering är Krisam-gruppen som finns i Kronobergs län. Krisam är en informationscentral vars uppgift främst är att hantera extern information vid en större kris eller olycka. I samarbetet ingår en rad statliga myndigheter såsom polis, länsstyrelse m.fl. Dessutom ingår Kronobergs läns landsting och länets åtta kommuner. Regelbundna övningar omfattas av samarbetet, vilket kräver en del resurser. Man uppskattar att två tjänstemän i varje kommun handlägger dessa frågor på deltid året om. Inom landstinget är motsvarande antal fyra.

Exemplet visar att det är fråga om relativt omfattande arbete med dessa frågor. Kronobergs län är ett litet län med ca 180 000 invånare. I ett större län, exempelvis Stockholms län med ca 1,8 miljoner invånare, torde arbetsinsatsen bli väsentligt mer omfattande, uppskattningsvis fyra gånger så stor. Motsvarande gäller den kommunala sektorn. I mindre kommuner, med färre än 100 000 invånare, torde en eller ett par tjänstemän kunna hantera planeringsfrågorna. I större kommuner, med mer än 100 000 invånare, kan insatsen behöva bli dubbelt eller tre gånger så stor.

Mer konkret uppskattar utredningen att förslaget inledningsvis kommer att kräva ca två årsarbetare i ett större landsting med mer än 500 000 invånare. I en större kommun med mer än 100 000 invånare, eller ett mindre landsting blir motsvarande insats ca en årsarbetare, i mindre kommuner ca en halv årsarbetare. Denna uppskattning bygger på att en eller flera personer utför analyser och upprättar planer. Den inledande period omfattar tre år. Sedan borde kompetens ha byggts upp och rutiner utarbetats så att arbetsinsatsen blir mer begränsad. Efter den inledande perioden bör arbetsinsatsen kunna uppskattas till ungefär hälften.

Denna uppskattning är dock mycket osäker eftersom det finns ett stort antal faktorer som påverkar. Vissa kommuner och landsting är mer sårbara än andra och större resurser krävs då för genomförande av sårbarhets- och säkerhetsanalyser och upprättande av planen.

Ytterligare en kostnadsdrivande faktor är det föreslagna kravet att privata entreprenörer till viss del skall inbegripas i kommunens och landstingets planering. Det kommer således att vid vissa typer av upphandlingar, exempelvis barnomsorg och äldreomsorg, krävas att entreprenören skall ingå i planeringen för extraordinära händelser och därvid också deltaga i krisövningar. När t.ex. ett landsting upphandlar sjukvård bör det i förfrågningsunderlaget ingå att entreprenören skall delta i planeringen samt redogöra för vilka

resurser och vilken kompetens man kan ställa till förfogande i en krissituation. Detta kommer naturligtvis att orsaka kommunerna och landstingen ökade kostnader genom högre priser på entreprenörernas tjänster. Om den totala kostnaden för planeringsskyldigheten ökar därmed är svårt att förutse. En sådan ökning förutsätter att det är dyrare att fullgöra planeringsskyldigheten genom privata entreprenörer än genom verksamhet i egen regi.

I beredskapen inför extraordinära händelser ingår att regelbundet öva organisationen. Sådana övningar kommer att orsaka kostnader för kommuner och landsting. Omfattningen av dessa kostnader beror självfallet på hur omfattande övningarna görs och hur ofta de genomförs.

Normalt kompenseras kommunerna via det generella statsbidraget. Om det finns behov av en annan lösning får detta lösas genom förhandlingar. En förutsättning för förhandlingar är att ett mer detaljerat kostnadsunderlag finns.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har föreslagit att länsstyrelserna bör bedriva risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på alla de förhållanden som kan ge upphov till allvarliga kriser inom länet. Med utgångspunkt från detta har utredningen erfarit att regeringen i den civila propositionen, som skall läggas under våren 2002, kommer att föreslå att kommunerna får viss hjälp av länsstyrelserna med arbetet att identifiera riksobjekt inom kommunens område och utarbeta en bra metodik att lägga till grund för risk- och sårbarhetsanalysen. Detta bör vara ägnat att i någon mån minska kommunens kostnader för planeringsarbetet.

Tidigare var kriget den dominerande planeringsinriktningen. En bred enighet synes emellertid numera råda om att hotbilden mot Sverige har förändrats. Idag finns en rad andra typer av allvarliga händelser som har ökat i betydelse och utgör ett större hot mot samhället än krig och krigsfara. Mot den bakgrunden anser utredningen att det är rimligt att mer av den statliga ersättningen till kommunerna för beredskapsförberedelser successivt förs över till hanteringen av extraordinära händelser.

Utredningens förslag att kommuner och landsting får ökade förutsättningar att bistå varandra vid extraordinära händelser innefattar att kostnaderna skall regleras mellan drabbad och biståndsgivande kommun eller landsting. En sak är att den extraordinära händelsen i sig självfallet kan få närmast förödande konsekvenser för den drabbade kommunens ekonomi men utredningens förslag bör i den delen inte medföra några ekonomiska konsekvenser.

Snarare kan ett effektivt bistånd medverka till att kostnaderna för den extraordinära händelsen totalt sett blir mindre än om bistånd inte skulle ha utgått.

Kommuner och landsting får ökade möjligheter att bistå enskilda som drabbats av extraordinär händelse. Detta skall dock tillämpas mycket restriktivt och i begränsad omfattning. Utredningens bedömning är därför att denna förändring får endast marginella ekonomiska konsekvenser.

### 8.3 Konsekvenser för småföretagens villkor

Utredningens förslag innebär endast begränsad påverkan på småföretagandets villkor i Sverige. Endast småföretag som samarbetar med kommuner och landsting påverkas av förslagen. Kommunens och landstingets föreslagna planeringsskyldighet inför extraordinära händelser inbegriper även sådana företag som anlitas som entreprenörer. Den plan som fullmäktige skall fastställa skall ange sådana entreprenörers eventuella roll och funktion vid en extraordinär händelse. Detta innebär dock inget åliggande för småföretagen eller ytterligare en författning att förhålla sig till. Frågan om småföretagens eventuella roll vid en extraordinär händelse skall beaktas av den kommun eller det landsting som vars verksamhet är berörd. Eftersom fullmäktige skall verka för att krissamarbete skall regleras genom avtal mellan kommunen eller landstinget och entreprenören är det självfallet också frivilligt för småföretagaren att ingå i kommunens eller landstingets krisorganisation. Utredningens bedömning är följaktligen att förslagen får försumbara eller inga konsekvenser alls för småföretagen.

### 8.4 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens förslag om organisation och beslutsfattande vid extraordinära händelser berör inte i något avseende frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män.

## 9 Författningskommentar

### 1. Förslaget till lag om förfarande, kompetens m.m. hos kommuner och landsting vid extraordinära händelser i fredstid

#### 1 §

Denna lag reglerar kommuners och landstings särskilda organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid.

Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen eller landstinget.

Lagen gäller inte vid höjd beredskap.

Paragrafen anger och avgränsar lagens tillämpningsområde. Vad som avses med en extraordinär händelse framgår av avsnitt 6.3 och 7.2.

Lagen omfattar inte höjd beredskap. Sådana situationer är särskilt reglerade i lagen (1994:1720) om civilt försvar samt lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara.

#### 2 §

Fullmäktige skall för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen eller landstinget.

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.3.

I paragrafen anges att fullmäktige får en skyldighet att fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen eller landstinget. Eftersom det är viktigt att planen är aktuell och uppdaterad bör en sådan plan antas minst en gång per mandatperiod.



Planen bör bygga på en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen bör omfatta både kommunens eller landstingets egna verksamheter och sådan verksamhet som bedrivs av hel- eller delägda kommunala bolag som kan komma att beröras av en extraordinär händelse. Även verksamhet som bedrivs i privat regi och som utgör en potentiell olycksrisk, t.ex. större industrier, dammanläggningar och kärnkraftverk, bör finnas med i planen.

Också sådana verksamheter som har lagts ut på entreprenad måste beaktas i planen. Privata entreprenörer anlitas i relativt stor utsträckning både av kommuner och landsting. Inte minst inom sjukvården har det blivit vanligt förekommande. Förhållandet mellan kommunen och landstinget å ena sidan och privata entreprenörer samt kommunala och landstingskommunala bolag å den andra är reglerat av privaträttsliga instrument. Om dessa aktörer bedöms ha en uppgift att fylla vid en extraordinär händelse måste detta regleras genom avtal. Den nya lagen påverkar inte sådana avtal som redan löper men är något som kommunerna och landstingen måste beakta när avtalen skall förnyas.

Detta är alltså en avtalsfråga. Man kan inte i lag föreskriva vad kommunen skall avtala om. Upphandlingen måste naturligtvis ske i enlighet med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

I 8 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) finns ett lagstadgat krav på särskilda säkerhetsskyddsavtal med entreprenörer.

Fullmäktige bör i sin plan ange att varje nämnd skall beakta säkerhetsfrågorna i sin planering och vid sin upphandling samt göra en inventering av vilken total beredskap kommunen har för att hantera en extraordinär händelse. Nämnderna bör redogöra för vilka avtal de har där entreprenörer lovat bistå kommunen vid kriser.

### 3 §

Fullmäktige skall inrätta en nämnd för handläggning av ärenden som rör extraordinära händelser. En sådan nämnd benämns i denna lag krisledningsnämnd. Kommun- eller landstingsstyrelse kan utgöra krisledningsnämnd. Närmare regler om krisledningsnämnden finns i denna lag. I övrigt gäller kommunallagens (1991:900) bestämmelser i tillämpliga delar.

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.4.

I paragrafen anges att det blir obligatoriskt för kommunerna och landstingen att inrätta en krisledningsnämnd för hantering av extraordinära händelser. I stället för att inrätta en särskild nämnd

för ändamålet kan fullmäktige besluta att kommun- eller landstingsstyrelse skall utgöra krisledningsnämnd. Av 3 kap 9 § kommunallagen följer att det är fullmäktige som beslutar om nämndernas organisation och verksamhetsformer.

I lagen används krisledningsnämnd som arbetsnamn men det står kommunerna och landstingen fritt att kalla sitt krisledningsorgan något annat eller, om ett krisledningsorgan redan finns i kommunen, bibehålla det inarbetade namnet.

Speciella regler för krisledningsnämnden finns i denna lag. I övrigt gäller kommunallagens bestämmelser i tillämpliga delar. Sälunda gäller de sedvanliga kraven på beslutsförhet, protokollföring m.m. även krisledningsnämndens verksamhet. Närmare föreskrifter om krisledningsnämndens organisation och verksamhetsformer anges i ett reglemente för nämnden som fastställs av fullmäktige. Även de sedvanliga kompetensreglerna, som stadgas i 2 kap. kommunallagen och i vissa specialförfattningar, omfattar krisledningsnämnden. Det innebär också att krisledningsnämndens verksamhet skall bli föremål för kommunrevisorernas granskning.

Med uttrycket "handläggning av ärenden som rör extraordinära händelser" avses alla de åtgärder som före, under eller efter en allvarlig kris vidtas för att förebygga och motverka de skadeeffekter som krisen åstadkommer.

#### **4 §**

Krisledningsnämnden får överta verksamhetsområden eller delar därav från övriga nämnder. Sådant övertagande skall endast ske i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Krisledningsnämnden beslutar när sådant övertagande skall ske.

Så snart förhållandena det medger skall krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit skall återgå till ordinarie nämnd.

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.4.

När en extraordinär händelse har inträffat kan ibland kravet på skyndsamhet i beslutsfattandet och vidtagandet av olika förvaltningsåtgärder vara så stort att ordinarie nämnd inte hinner inkallas. Händelsen kan också beröra flera nämnders verksamhet, varför kravet på samordning av kommunens agerande gör sig starkt gällande. Svåra prioriteringsfrågor kan uppstå som medför att det är mest ändamålsenligt att ett enda organ håller ett samlat grepp

över verksamheten. I paragrafen görs därför ett genombrott i kommunallagens huvudregel som ger varje nämnd en exklusiv befogenhet att fatta beslut inom det egna verksamhetsområdet.

Paragrafen innehåller samma begrepp som används i 3 kap. 4 § kommunallagen, nämligen verksamhetsområde. Om en nämnd övertar ett verksamhetsområde eller del därav följer därför automatiskt den beslutanderätt och det verksamhetsansvar som hör till området med övertagandet.

En krisledningsnämnd får inte ta över kommunstyrelsens lagstadgade uppgifter, även om fullmäktige har beslutat att kommun- eller landstingsstyrelsen tillika skall vara krisledningsnämnd.

När situationen är sådan att det inte längre finns behov av att samla viss kompetens inom krisledningsnämnden skall nämnden besluta att verksamhetsområdet skall återgå till den ordinarie nämnden. Detta bör ske så snart det är möjligt med hänsyn till extraordinära händelsens art och omfattning. Stadgandet ger uttryck för målsättningen att kommunen skall återgå till den normala organisationen så snart förhållandena så medger.

Om det är möjligt bör krisledningsnämnden samråda med berörd nämnd innan beslut om övertagande av kompetens fattas. I vissa fall kan skyndsamt vara av största vikt varför samråd inte ställs upp som ett absolut krav. Det är emellertid väsentligt att den nämnd som fräntas ett verksamhetsområde eller delar därav skyndsamt informeras om detta.

## 5 §

Fullmäktige skall fastställa ett reglemente för krisledningsnämnden. Av reglementet skall framgå vilket verksamhetsområde eller del därav som krisledningsnämnden får överta från övriga nämnder.

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.4.

Av konstitutionella skäl är det väsentligt att det är fullmäktige som tar ställning till vilka befogenheter krisledningsnämnden ytterst skall ha. I paragrafen föreskrivs därför att fullmäktige skall fastställa ett reglemente för nämnden där det framgår vilka verksamhetsområden eller delar därav som krisledningsnämnden kan ta över från övriga nämnder. Detta står i överensstämmelse med 3 kap. 9 § kommunallagen som föreskriver att det är fullmäktige som beslutar i ärenden som rör nämndernas organisation och verksamhetsformer.

Av reglementet skall, i sedvanlig kommunalrättslig ordning, även framgå vilka administrativa bestämmelser som skall gälla hos krisledningsnämnden. När fullmäktige beslutar om reglementet är det viktigt att man beaktar den särskilda karaktär som krisledningsnämndens verksamhet kommer att ha. Exempelvis är det nödvändigt att kallelseförfarandet till nämndens sammanträden hålls så enkelt som möjligt så att onödig tidsspilla undviks i nämndens verksamhet.

## 6 §

Ordföranden i krisledningsnämnden, eller vid förfall för honom vice ordföranden, beslutar när en sådan situation föreligger som föranleder att nämnden skall träda i funktion.

Om synnerlig brådska föreligger får ordföranden, eller vid förfall för honom vice ordföranden, fatta beslut i nämndens ställe och vidtaga de övriga förvaltningsuppgifter som krävs tills nämnden hunnit sammanträda. Sådana beslut skall anmälas till nämnden.

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.4.

Paragrafen anger de formella omständigheter som krävs för att krisledningsnämnden aktivt skall träda i funktion. När ordföranden, eller vid förfall för henne eller honom vice ordföranden, bedömer att de materiella förutsättningarna föreligger, dvs. att kommunen står under påverkan av en extraordinär händelse, får hon eller han besluta att krisledningsnämnden skall aktiveras.

Väl aktiverad är det nämnden som fattar sina beslut i sedvanlig kommunalrättslig ordning. Krisledningsnämndens beslutsfattande regleras av kommunallagen.

Paragrafen ger dessutom ordföranden, eller vice ordföranden, kompetens att fatta beslut för nämndens räkning om synnerlig brådska föreligger så att nämndens sammanträde och beslutsfattande i sedvanlig ordning inte kan avvaktas. Sådana beslut som fattas av ordföranden skall anmälas till krisledningsnämnden. Vidare får ordföranden befogenhet att vidtaga de övriga akuta förvaltningsuppgifter som situationen kräver.

## 7 §

Krisledningsnämndens beslut skall anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde.

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.4.

Paragrafen ger en skyldighet för krisledningsnämnden att kontinuerligt anmäla sina beslut till fullmäktige.

Anmälningssplikten skall inte påverka tidpunkten för besvärstidens beräkning. Den beräknas enligt 10 kap. 6 § kommunallagen i sedvanlig ordning från den tidpunkt då nämndens beslut är protokollfört, justerat och anslaget.

### **8 §**

Fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden eller delar därav som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd.

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.4.

I paragrafen anges att fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Följden av ett sådant beslut är att de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har tagit över enligt 5 § återgår till den sedvanliga nämnden. Den normala organisationen tar således över vid ett sådant fullmäktigebeslut. Härigenom skapas en spärr mot att krisledningsnämndens ledamöter missbrukar sina befogenheter.

### **9 §**

Kommuner och landsting får på begäran bistå annan kommun eller annat landsting som drabbats av extraordinär händelse. Om en kommun eller ett landsting har lämnat sådant bistånd har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget.

När en enskilds vistelse i en kommun är föranledd av sådana förhållanden som avses i denna lag har vistelsekommunen också rätt till ersättning för sådana kostnader som uppkommit på grund av lagstadgade skyldigheter gentemot dem som vistas i kommunen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.5.

Paragrafen innebär en utvidgning av kommunens och landstingens allmänna kompetens enligt kommunallagen. Ett rättsligt utrymme för kommunerna och landstingen att bistå annan kommun eller annat landsting som drabbats av en extraordinär händelse skapas härigenom. Det innebär att kommunallagens huvudprincip att verksamheten i kommunen eller landstinget skall

komma de egna medlemmarna till godo, den s.k. lokaliseringsprincipen, luckras upp när krisläge råder.

Det lämnade biståndet skall rymmas inom de allmänna kompetensreglerna som anges i 2 kap. kommunallagen samt den kompetens som följer av specialförfattningar, t.ex. räddningstjänstlagen (1986:1102). En kommun får således inte utökad kompetens inom exempelvis hälso- och sjukvårdsområdet eller ifråga om förhållandet till näringslivet.

Om en kommun eller ett landsting på begäran lämnat bistånd till annan kommun eller annat landsting har den rätt till skälig ersättning för kostnader som uppstått. Denna regel har sin motsvarighet i 35 § räddningstjänstlagen.

Enligt 3 § 1 st. socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. I den nya socialtjänstlagen (2001:453) som träder i kraft den 1 januari 2002 återfinns motsvarande bestämmelse i 2 kap. 2 §. Det innebär att en kommun, som tagit emot personer som evakuerats från en grannkommun som drabbats av extraordinära händelser, kan komma att åsamkas kostnader för sociala insatser åt dem som tillfälligt vistas i kommunen. Vistelsebegreppet är tillämpligt även i här åsyftade situationer men det rimliga är att det är hemkommunen som skall stå för den slutliga kostnaden för socialtjänster till dem som kommunen har evakuerat eller eljest bett den andra kommunen att ta emot. Paragrafen föreskriver därför att den kommun som lämnat bistånd enligt socialtjänstlagen har rätt till ersättning för sina kostnader av den kommun som begärt hjälp.

I de flesta fall torde vistelsen i den hjälpande kommunen bli relativt kortvarig. Vid tågolyckan i Kävlinge rörde det sig om tre dagar, i Borlänge en knapp vecka. Några omfattande hjälp- och stödåtgärder torde då inte bli aktuella. Bestämmelsen ger inte den tillfälliga vistelsekommunen någon skyldighet att erbjuda skolgång till elever men den kan erbjuda det om den vill. I så fall föreligger motsvarande rätt till ersättning från hemkommunen.

## 10 §

Om det finns synnerliga skäl får kommuner och landsting som ett led i sin krishantering i begränsad omfattning stödja enskild som drabbats av extraordinär händelse.

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.6.

Paragrafen ger kommunen en möjlighet att stödja enskilda kommunmedlemmar som drabbats av en extraordinär händelse. Detta innefattar ett visst ingrepp i kommunallagens huvudprincip att stöd till enskild inte är kompetensenligt.

Stödet till den enskilde skall vara begränsat. Syftet är att ge kommunen och landstinget möjlighet att ge visst stöd till enskild som ett led i krishantering. Ett exempel är att ge enskilda tillgång till kommunala kommunikationsmedel, mobiltelefoner m.m., i syfte att underlätta möjligheten till kommunikation i samband med en extraordinär händelse. Syftet med det utgivna stödet skall således vara att underlätta kommunens eller landstingets egen krishantering.

Stadgandet bör tillämpas restriktivt. Det uttrycks av lokutionerna ”mycket begränsad omfattning” och ”synnerliga skäl”. Huvudregeln är således fortfarande att stöd till enskild inte är tillåtet.

Paragrafen ger en rätt till den kommun som så önskar att lämna bistånd till den enskilde men innefattar ingen rättighet för drabbade kommun- eller landstingsmedlemmar som kan göras gällande rättsligt.

#### **11 §**

Om kommuners och landstings möjlighet att bistå annan kommun och annat landsting med sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns stadgat särskilt i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Paragrafen är en hänvisning till den föreslagna ändringen i hälso- och sjukvårdslagen.

## 2. Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

### 3 kap. 3 §

Fullmäktige skall tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

Särskilda regler för kommuner och landsting ifråga om planering och hantering av extraordinära händelser finns i lag (2003:000) om förfarande, kompetens m.m. hos kommuner och landsting vid extraordinära händelser i fredstid.

Kommunallagen är den grundläggande regleringen för kommun och landstings organisation och verksamhet. Hänvisningen i 3 § kommunallagen till lagen om lagen om förfarande, kompetens m.m. hos kommun och landsting vid extraordinära fredstida händelser syftar till att skapa en ökad medvetenhet om den nya lagen.

## 3. Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

### *Hälso- och sjukvård vid extraordinära händelser i fredstid*

#### 30 a §

Kommuner och landsting får ställa sjukvårdsresurser till förfogande för att bistå annan kommun eller annat landsting som drabbats av extraordinär händelse. Vid sådant bistånd skall personer som mottages från annan kommun eller annat landsting omfattas av kommunens och landstingets skyldigheter enligt denna lag.

Paragrafen ger en möjlighet för kommuner och landsting att ställa sjukvårdsresurser till förfogande till annan kommun eller landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Innebörden av detta lagrum är att icke-kommunmedlemmar skall behandlas enligt samma riktlinjer som de egna medlemmarna. Alla patienter behandlas då lika och den som har störst behov av vård prioriteras. Om det skulle uppstå en situation där det blir nödvändigt att skriva ut egna patienter från sjukhuset för att bereda plats för akut vårdbehövande från ett annat landsting skapas härmed en rättslig grund för ett sådant beslut.



## Kommittédirektiv

Kommuners och landstings beslutsfattande  
vid extraordinära fredstida händelser  
i samhället  
Dir.  
2001:40

Beslut vid regeringssammanträde den 10 maj 2001.

### **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare skall tillkallas för att göra en översyn och lämna förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära händelser i samhället i fred. Frågan när en sådan reglering får tillämpas och hur detta avgörs i varje situation skall också utredas.

I uppdraget ingår också att överväga om det med hänsyn till kommunernas och landstingens behov finns anledning att förtydliga de regler som styr deras planering inför extraordinära fredstida händelser och, om så är fallet, lämna förslag till författningsändringar.

Utredaren skall också se över om det föreligger behov av att utöka kommuners och landstings möjligheter att vid extraordinära händelser ge visst ekonomiskt stöd till enskilda. Vid behov skall utredaren lämna förslag på lagtekniska lösningar.

### **Bakgrund**

#### *Svåra fredstida påfrestningar på och extraordinära fredstida händelser i samhället*

Under senare år har beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred behandlats vid ett flertal tillfällen. Frågan har bl.a. behandlats i regeringens propositioner Totalförsvar i förnyelse

(prop. 1996/97:4) och Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11).

Vid riksdagens behandling av propositionen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred uttalade försvarsutskottet i sitt betänkande (bet. 1996/97:FöU5) att uppgifterna för en krishantering måste kunna delegeras i den s.k. ledningskedjan - regering, länsstyrelse och kommun. Vidare anfördes att det måste finnas en tydlig grund för regeringens, länsstyrelsernas och kommunernas skyldigheter och befogenheter vid hanteringen av en svår påfrestning. En tillräcklig förmåga måste sålunda säkerställas så att risken för och konsekvenserna av en svår påfrestning på samhället minskar. Enligt utskottets mening måste myndigheterna kunna vidta förberedelser för att kunna hantera en svår påfrestning.

I augusti 1997 beslutade regeringen att tillsätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för att utreda bl.a. frågor om skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Arbetsgruppens resultat redovisades i departementspromemorian Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred (Ds 1998:32). Enligt arbetsgruppen utgör en enskild händelse i sig inte en svår påfrestning, exempelvis en olycka eller ett sabotage, utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Det kan då krävas att flera olika myndigheter och organ samordnar sina insatser för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna. Svåra fredstida påfrestningar kan enligt arbetsgruppen sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig åt i sak. I departementspromemorian lämnades vissa förslag om kommunernas skyldighet att dels medverka vid händelser som kan innebära en svår påfrestning på samhället i fred, dels hålla en beredskap för detta. Regeringen hade i skrivelsen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 1998/99:33) i allt väsentligt inte något att invända mot vad som redovisats i rapporten.

Mot bakgrund av arbetsgruppens rapport beslutade regeringen i mars 1999 om departementala genomgångar av behov av åtgärder och författningsreglering i fråga om svåra påfrestningar på samhället ifred.

Svåra påfrestningar kan således betecknas som olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig åt i sak. Det finns dock många andra typer av svåra händelser av inte lika extrem art som kan drabba en kommun, men där behovet av

särskild krisledning, samverkan och samordning är lika stor som vid en svår påfrestning. Sådana extraordinära händelser kan beröra en region, några kommuner eller bara en kommun. Kännetecknande för sådana händelser är att kommunen ställs inför en svår akut ledningsuppgift, vars syfte är att så långt möjligt minska konsekvenserna av det inträffade för kommunens invånare. Om en sådan händelse inträffar är det viktigt att kommunen har planerat hur verksamheten skall bedrivas samt har en beredskap att hantera långdragna krisförlopp. Svenska Kommunförbundet har i en skrivelse till regeringen begärt att regeringen vidtar de lagändringar som behövs för att kommunernas kompetens och befogenhet vid sådana extraordinära händelser samt vid svåra påfrestningar på samhället skall klarläggas (dnr Ju 1999/2929).

### *Gällande bestämmelser*

I 3 kap. kommunallagen (1991:900, KL) regleras kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer. Kapitlet innehåller bestämmelser som beskriver kommunernas och landstingens organisation och uppgiftsfördelningen mellan olika organ. Kommunens och landstingets organisation, beslutsfattande och agerande bestäms av kommunen respektive landstinget inom ramen för kommunallagens bestämmelser. Det kommunalrättsliga systemet bygger på att varje nämnd har ett eget ansvarsområde och beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som nämnden enligt lag eller annan författning skall handha samt i ärenden som fullmäktige delegerat (3:13 KL). Närmare föreskrifter om varje nämnds verksamhet och arbetsformer skall framgå av ett reglemente som fullmäktige utfärdar (6:32 KL). Kommunstyrelsen har vissa uppgifter enligt kommunallagen som innebär att den får en speciell ställning i förhållande till övriga nämnder. Fullmäktige skall besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (3:9 KL). Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Fullmäktige får dock inte avhända sig sin exklusiva beslutanderätt enligt 9 § och inte heller sådana beslut som enligt författning skall avgöras av fullmäktige (3:10 KL).

En nämnd har vissa möjligheter att delegera sina ärenden. Bestämmelser om delegering av ärenden inom en nämnd finns i 6 kap. 33 och 34 §§ KL. Av dessa bestämmelser framgår att en nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller en ersättare

eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Vidare kan en nämnd uppdra åt ordföranden eller åt en ledamot att besluta på nämndens vägnar i brådskande ärenden (6:36 KL). En förutsättning för att delegering skall få ske är att den är ordnad i förhand, dvs. beslutad av nämnden innan situationen uppkommer. Kommunallagens förfaranderegler om delegering, beslut, protokollföring, anmälan av beslut m.m. gäller således fullt ut.

#### *Kommunernas och landstingens organisation och beredskap vid extraordinära fredstida händelser*

Kommunallagen innehåller inga särbestämmelser för hantering av extraordinära fredstida händelser som ger en kommun eller ett landsting möjlighet att bortse från kommunallagens regler. Det finns inte heller någon särskild lag som behandlar kommunernas och landstingens agerande vid sådana händelser. Utgångspunkten är således att den vanliga nämndorganisationen och beslutsordningen skall gälla.

Vid höjd beredskap finns bestämmelser rörande kommunernas och landstingens ledning och organisation i bl.a. lagen (1994:1720) om civilt försvar och i räddningstjänstlagen (1986:1102). I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. ges kommuner vissa möjligheter att fatta beslut utan iakttagande av alla formföreskrifter som gäller under normala förhållanden. Styrelsen har då en central roll och har befogenhet att genom ställföreträdarskap fatta beslut i frågor som normalt ankommer på fullmäktige.

Vid en extraordinär fredstida händelse kan den normala organisationen för beslut och verkställighet behöva anpassas så att ledningen kan svara upp mot kraven på snabbt agerande och samordning av kommunens eller landstingets åtgärder. Som exempel på sådana händelser, som inträffat under de senaste åren, kan nämnas utrymningen av tätorterna Kävlinge och Furulund i Kävlinge kommun i samband med ett befarat ammoniakutsläpp våren 1996, giftutsläppet från tunnelbygget i Hallandsåsen i Båstad kommun hösten 1997, snöovädret i Gävle kommun i slutet av år 1998, olyckan i Borlänge kommun våren 2000 då ett tåg med sex vagnar, fullastade med gasol, spårade ur, översvämningarna som drabbade norra Svealand samt södra och mellersta Norrland

sommaren 2000 och elavbrottet i nordvästra Stockholm vintern 2001.

Ställs en kommun eller ett landsting inför en extraordinär fredstida händelse är det viktigt att kommunens och landstingets ledning har möjlighet att skyndsamt besluta om de åtgärder som situationen kräver. För att inte åtgärder av akut karaktär skall försenas bör kommunen eller landstinget ha lagliga möjligheter att fatta nödvändiga beslut utan iakttagande av de formföreskrifter som gäller under normala förhållanden för att så långt som möjligt minska konsekvenserna av det inträffade för kommunens eller landstingets invånare. En särskild reglering av kommunalt beslutsfattande vid extraordinära händelser får karaktär av undantagsregler. En avgörande fråga är när dessa undantagsregler får tillämpas och hur beslut om detta skall fattas vid varje tillfälle.

### *Ekonomiskt stöd vid extraordinära händelser*

Frågan om kommuners och landstings lagliga möjligheter att ge ekonomiskt stöd till enskilda vid extraordinära händelser har aktualiserats vid några tillfällen under de senaste åren. Som exempel kan nämnas diskoteksbranden på Hisingen i Göteborgs kommun i oktober 1998, där kommunen utbetalade ett generellt och inte inkomstprövat bidrag till de familjer som drabbades av dödsfall vid brandkatastrofen.

Bestämmelserna i 2 kap. kommunallagen om kommunernas och landstingens allmänna befogenheter innebär att det råder ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda. Undantag från förbudet att ge understöd åt enskilda finns i viss speciallagstiftning, t.ex. socialtjänstlagen (1980:620). Överhuvudtaget anses det falla utanför kommuners och landstings befogenheter att lämna vederlagsfria prestationer till enskilda personer, om inte kommunen eller landstinget enligt offentligrättslig eller civilrättslig lag är skyldig att göra en sådan prestation eller på någon särskild kommunalrättslig grund har rätt till det.

Undantagsvis kan det alltså uppkomma situationer där kommuner och landsting vill lämna ekonomiskt stöd av mindre omfattning till enskilda som drabbats av en extraordinär händelse trots att varken kommunallagen eller annan lagstiftning medger det. Det kan vara stöd som normalt inte täcks av civilrättsliga försäkringar men också annat stöd liknande det som Göteborgs kommun utgav till drabbade familjer vid diskoteksbranden.

### **Utredarens uppdrag**

En särskild utredare skall tillkallas för att göra en översyn och lämna förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser. Frågan när en sådan reglering får tillämpas och hur detta avgörs i varje situation skall också utredas.

I uppdraget ingår också att överväga om det med hänsyn till kommunernas och landstingens behov finns anledning att förtydliga de regler som styr deras planering inför extraordinära fredstida händelser och, om så är fallet, lämna förslag till författningsändringar.

Utredaren skall också se över om det föreligger behov av att kommuner och landsting ges möjligheter att vid extraordinära händelser lämna enskilda ekonomiskt stöd av mindre omfattning inom områden som normalt inte täcks av civilrättsliga försäkringar. Vid behov skall utredaren lämna förslag på lagtekniska lösningar.

Utredaren skall inhämta erfarenheter från kommuner, landsting och länsstyrelser som drabbats av extraordinära händelser under åren 1996 - 2001. I vissa fall finns rapporter att tillgå. Utredaren bör ta del av dessa och om det anses lämpligt, göra en samlad redovisning av de erfarenheter som gjorts.

Utredaren skall samråda med Särbarhets- och säkerhetsutredningen (dir. 1999:63) samt med Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen (dir. 1999:94).

### **Redovisning av uppdraget**

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 30 november 2001.

(Justitiedepartementet)