



Datum 2021-06-02
Diarienummer 0555/21

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

ju.L4@regeringskansliet.se

Diarienummer Ju2021/00971

Göteborgs Stads yttrande över remiss betänkande Struktur för en ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Göteborgs Stad ser att det på en övergripande nivå är ett väl genomarbetat förslag i betänkandets delar där den nationella och statligt regionala nivån med myndigheternas ansvar beskrivs i betänkandet. Göteborgs Stad vill där emot framföra några synpunkter, framför allt gällande att en höjd ambitionsnivå, som utifrån förslagen i betänkandet kan anses åläggas kommunerna i arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Tillika att det krävs ytterligare utredning och förtydliganden vad det gäller det kommunala ansvaret.

Göteborgs Stad konstaterar att Räddningstjänsten inte är en av de funktioner som Justitiedepartementet ombett att yttra sig över betänkandet. Detta är en brist och därav har staden inhämtat remissyttrande från Räddningstjänsten Storgöteborg som läggs som bilaga till stadens yttrande.

Göteborgs Stads yttrande följer utredningens kapitalstruktur i de delar av betänkandet som staden yttrar sig över.

Kapitel 2. Utredningens uppdrag och arbete

Göteborgs Stads bedömning är att utredningens arbete i förhållande till direktivet är väl genomfört och grundligt i de delar som handlar om de statliga myndigheternas arbete och indelning samt MSB:s roll i arbetet.

När det gäller uppdraget att analysera och lämna förslag på hur kommunernas och regionernas ledningsförmåga inför och under höjd beredskap anser Göteborg Stad att förslagen bara delvis bidrar till tydlighet och enhetlighet. Göteborgs Stads bedömning är att förslagen för att utveckla förmågan att hantera fredstida kriser inte bidrar till någon konkret förmåga till utveckling. Inte heller tydliggörs kraven på kommunernas och regionernas förberedelser tillräckligt inför och under höjd beredskap. Vidare är inte kommunernas och regionernas behov av resurser tillräckligt utrett.

Göteborgs Stad kan heller inte utläsa vilka hänsyn som utredningen har tagit till Stockholm, Göteborg, Malmö, Gotland och övriga militärstrategiska viktiga områden.

Göteborgs Stad föreslår, med utgångspunkt i de stora krav och förväntningar som staten har på kommunerna vid fredstida kriser och vid höjd beredskap, att regeringen tillsätter en separat utredning som enbart fokuserar på kommuners och regioners arbete. En sådan utredning kan ligga till grund för en förändrad lagstiftning som verkligen uppnår syftet att ledningsförmågan ska bli enhetligare och tydligare, men också förtydligar de förberedande uppgifter som ska genomföras för att stärka förmågan att hantera fredstida kriser och höjd beredskap.

Göteborgs Stad kan inte utläsa om utredningen övervägt att införa civila beredskapsgrader i fredstid som motsvarar de beredskapshöjningar som Försvarsmakten kan göra innan regeringen beslutar om höjd beredskap. Det förefaller mycket angeläget att fundera på detta och överväga för- och nackdelar, särskilt mot bakgrund av risken för eskalerande gråzonsproblematik i fredstid, det vill säga juridisk fred. Lagstiftningen kring höjd beredskap är ålderdomlig och tröskeln för regeringen att besluta om exempelvis skärpt beredskap är sannolikt hög. Kommunernas lagstöd för att göra nödvändiga beredskapsanpassningar redan under fredstid är små. I en sådan situation kan ett vakuum uppstå som kan utnyttjas av antagonister. Det kan även bli svårt för kommuner att lösa uppgiften att stödja Försvarsmakten. En gradvis civil beredskapshöjning i tidiga skeden skulle eventuellt kunna medföra värdefulla tidsvinster. En ny separat utredning gällande kommunernas och regionernas arbete inför och under höjd beredskap bör inkludera denna fråga.

Kapitel 8: Övervägande och förslag: Statliga myndigheters ansvar och uppgifter inför och under höjd beredskap samt för fredstida krisberedskap

Göteborgs Stad tillstyrker utredningens förslag om att samverkansområden avvecklas, att begreppet beredskapssektor införs, att bevakningsansvar ersätts med beredskapsansvar och att en ny struktur med beredskapssektorer införs. Göteborgs Stad noterar dock att det saknas beskrivningar i utredningen kring hur kommuner ska involveras, vilket hade varit önskvärt.

Det är i stor utsträckning i kommuner och regioner som den konkreta förmågehöjande effekten ska, och kan, uppnås genom tydlig inriktning, prioritering och erforderligt stöd från de statliga myndigheterna. Därför är det särskilt angeläget att beredskapssektorerna och de sektorsansvariga myndigheterna utvecklar förhållnings- och arbetssätt som involverar kommuner och regioner i beredskapssektorernas arbete. Statliga myndigheters skyldighet att ge stöd behöver regleras i deras instruktioner eller på annat sätt formaliseras genom överenskommelser mellan de

sektorsansvariga myndigheterna och SKR som företrädare för kommuner och regioner.

Kapitel 10: Övervägande och förslag: Civilområden och en högre regional ledning

I huvudsak tror Göteborgs Stad att det är rätt väg att gå att dela in landets länsstyrelser i kluster och därmed skapa större regioner. Det är särskilt viktigt under höjd beredskap. Samtidigt finns en risk att ännu en mellanstatlig nivå bildas i fred. För att nå enhetlighet mellan kris och krig kan det vara bra att civilområdeschefen också har ett uppdrag vid synnerligen allvarliga fredstida kriser (exempelvis eskalerande gråzonsattacker), men samtidigt finns en risk för otydlighet då många kommuner i landet kommer att behöva lyda under två olika länsstyrelser beroende på situation.

En annan aspekt som utredningen inte berör är att många större kommuner, inte minst i strategiskt viktiga områden, idag har och även fortsatt behöver ha en egen omfattande samverkan med en rad statliga myndigheter samt Försvarmakten, civil-militär samverkan på lokal nivå. Varken en länsstyrelse eller en civilområdeschef kan alltid vara mellanhand. Direktkontakt mellan kommuner och en lång rad av de föreslagna beredskapssektorerna behövs för att uppnå effektiv samverkan kring specifika frågor. Utredningen har genomgående ett starkt statlig fokus och Göteborgs Stad saknar beskrivningar av hur kommuner ska involveras. Exempelvis är det viktigt att kommuner delta i framtagande av regionala grundsyner.

Göteborgs Stad kan sammantaget konstatera att den struktur som utredningen föreslår inte på något klagörande sätt beskriver hur kommunernas ledningsförmåga blir tydligare och mer enhetlig. En ny separat utredning gällande ny lag som ska ersätta LEH bör även inkludera en fördjupad utredning kring kommunernas förmåga till ansvar, ledning och samordning i händelse av krig.

Vidare föreslås att civilområdeschefen ska öka uppföljningen av kommunernas arbete med civilt försvar. Det kan i och för sig vara bra, men Göteborgs Stad vill betona att det som behövs för att återuppbygga det civila försvaret är en stabil finansiering och en tydliggjord statlig ambitionsnivå, vilket idag saknas. Därefter kan uppföljningen gärna öka.

Kapitel 12: Övervägande och förslag: Det nationella ansvaret för civilt försvar och krisberedskap

Göteborgs Stad ser i huvudsak positivt på förslagen kring MSB:s roll. Det är positivt att MSB får i uppdrag att sammanställa resursbehov inom krisberedskap och civilt försvar. Göteborgs Stad vill i sammanhanget betona att det också är av största vikt att sådana sammanställningar faktiskt resulterar i ökade ekonomiska anslag.

I MSB:s budgetunderlag för 2022–2024 står att myndigheten bedömer att bidragen som regleras i kommunöverenskommelserna behöver öka med 100 miljoner kronor 2022 och 200 miljoner kronor 2023–2024 i förhållande till nivåerna i gällande överenskommelser. Det är bra att det finns en insikt om att den nuvarande statliga bidragsnivån är otillräcklig. I sammanhanget vill Göteborgs Stad påminna om att arbetet med att bygga upp det civila försvaret snabbt blir allt mer resurskrävande i takt med att arbetet fortskrider och detaljeringsgraden ökar. Ordinarie digitala arbetssätt kan bara tillämpas i begränsad omfattning, vilket kräver fysiska möten, ordonnans, ökad manuell hantering av dokument samt kompetens gällande signalskydd.

Göteborgs Stad vill vidare understryka att det inte bara behövs pengar till planeringsarbete (lönekostnader) för kris och krig, utan även att investeringar är absolut nödvändiga för att återuppbygga det civila försvaret i Sveriges kommuner. För att kommunerna ska klara av att lösa sina uppgifter under höjd beredskap krävs investeringar inom en rad områden, exempelvis åtgärder kopplade till ledningsplatser, IT-säkerhet, reservkraft, trygghetspunkter, nödvatten, nöddrivmedel, ökad lagerhållning, kriskommunikation och skyddsrum.

Kapitel 14: Övervägande och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner

14.3.1 En ny lag

Göteborgs Stad anser att förslaget till ny lag om kommuner och regioners beredskap är vag och otydlig samt lämnar för många begrepp att tolkas av olika aktörer med olika intressen, framför allt gäller detta mellan statliga och kommunala myndigheter. Göteborgs Stad vet av erfarenhet att det innebär onödiga och långa diskussioner med andra aktörer och många gånger tvingas kommunen landa i tolkningar som inte är anpassade till den kommunala organisationen. Exempel på detta kan vara begreppet verksamhetsutövare i säkerhetsskyddslagstiftningen.

Göteborgs Stad finner även att det är otydligt vad som menas med begrepp såsom ”kommunen”, ”egen verksamhet” och ”egna organisationen”. Göteborgs Stad är en stor kommun vars organisation är indelad i ett flertal nämnder och bolag. Frågan blir vilken omfattning dessa begrepp har. Är det kommunen som helhet som avses eller kan omfattningen delas upp på nämnder och bolag och vilket ansvar kan fördelas på dessa? Frågan aktualiseras även för kommunalförbund som är samägda med andra kommuner. En sådan otydlighet är vanligt förekommande i lagstiftningen och drabbar framför allt de lite större kommunerna. Göteborgs Stad efterfrågar en tydlighet i omfattning och innebörd av dessa begrepp och därmed ett klagörande i ansvarsfrågan.

För ökad tydlighet så anser Göteborgs Stad att det vore bra med separata lagstiftningar för kommun och region. Det skulle kunna underlätta en mer

distinkt begreppsdefinition. Lagstiftningen skulle även kunna anpassas till respektive verksamhet och därmed bli tydligare och lättare att förhålla sig till.

Delvis av den anledningen anser inte Göteborgs Stad att det är lämpligt att i nuläget, på den grunden att utredningen anser sig ha för lite tid, stifta en ny lag som möjligen kommer att bli tillfällig. Göteborgs Stad anser att frågan om en ny lag måste utredas nogsamt med beaktande och tyngdpunkt på den kommunala verksamheten. En ny lag som åter kan komma att ändras om ett par år blir svår att förhålla sig till för kommunerna och kräver eventuellt nya organisationer som återigen kan behöva ändras inom snar framtid vilket innebär kostnader, osäkerhet och merarbete.

Nedan följer ett antal specifika kommentarer från Göteborgs Stad gällande förslag till ny lag:

Lagförslaget innebär ambitionshöjningar på en rad punkter

Göteborgs Stad tycker att de utökade arbetsuppgifterna som sådana är rimliga och relevanta, men vill påtala att de inte kan läggas på kommunerna utan att det kombineras med konkreta förslag om en ökad finansiering. De ambitionshöjningar i lagförslaget som vi har identifierat, kopplade till arbetet med höjd beredskap, är:

- Formuleringen att kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap (kapitel 14.3.2)
- Risk- och sårbarhetsanalysen ska omfatta perspektivet höjd beredskap (kapitel 14.4.1)
- Kommuner ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav (kapitel 14.4.3)
- Beredskapsförberedelser ska genomföras i samverkan med statliga myndigheter, regioner och kommuner. (14.4.3)
- Utbildning och övning för att lösa uppgifter under höjd beredskap (kapitel 14.4.4)
- Utökat ansvar för kommunerna inom ramen för det geografiska områdesansvaret att samordna information till allmänheten även under höjd beredskap. (kapitel 14.6)

Den nya lagens syfte (kapitel 14.3.2)

Att lösa uppgifter under höjd beredskap är ett skarpare krav än att via god krishanteringsförmåga uppnå grundläggande förmåga till civilt försvar. Utredningen påpekar själv att uttrycket i den nuvarande formuleringen i LEH inte speglar att det civila försvaret åter ska byggas upp. Det måste rimligen betyda att formuleringen (i nuvarande LEH) inte räcker för att få full effekt, det vill säga att kommunerna behöver göra mer än idag. Denna ambitionshöjning måste finansieras.

Fredstida krissituationer ersätter extraordinära händelser (kapitel 14.3.3)

Göteborgs Stad är positiv till utredningens förslag att ersätta begreppet extraordinära händelser med fredstida krissituationer. Göteborgs Stad delar bedömningen att extraordinära händelser är begränsande, men kan konstatera att utredningen inte fullt ut lyckats i sin ambition att implementera begreppet fredstida krissituationer i den föreslagna lagtexten. På flera håll i lagtexten återfinns inte begreppet fredstida krissituationer utan istället används flera andra formuleringar. Det är olyckligt och skulle, om lagförslaget antas, endast bidra till ökad otydlighet. Exempelvis används fortfarande den gällande definitionen av extraordinär händelse i kapitlet om risk- och sårbarhetsanalyser (14.4.1). I kapitlet om att aktivera krisledningsnämnd återfinns ytterligare andra formuleringar (14.5.2). Sammantaget är slutsatsen att lagtexten behöver bearbetas vidare med syfte att verkligen definiera, införa och etablera begreppet fredstida krissituationer.

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (kapitel 14.4.1)

Kommunernas uppgifter i risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) tydliggörs inte fullt ut. Det är bra att kravet på att identifiera samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området tas bort och klokt att det blir ett krav på att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten. Samtidigt läggs det enligt förslaget till nya uppgifter. Att risk- och sårbarhetsanalysen ska omfatta perspektivet höjd beredskap är vettigt, men innebär en tydlig utökad arbetsbörda för kommunerna.

Göteborgs Stad anser att verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetsystem bör ingå i kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Detta eftersom sådan verksamhet ytterst är kommunens ansvar. Kommuner behöver säkerställa att externa utförare verkligen är förberedda och klarar av att leverera under synnerligen störda förhållanden. Att inkludera externa utförare i arbetet med kommunernas risk- och sårbarhetsanalysen är inte minst viktigt när det gäller beredskapsförberedelser för krigsfara eller krig. Krav på att delta i kommunens RSA-arbete behöver sannolikt skrivas in i upphandlingsvillkoren och möjligen finnas behov av nationell vägledning kring detta till kommunerna.

Kommunernas och regionernas arbete med beredskap (kapitel 14.4.2)

Det förefaller ologiskt att den föreslagna planen, som ska vara ett resultat av arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen, fortsatt endast ska omfatta fredstida krissituationer. Givetvis kan inte ett öppet dokument innehålla detaljer kring en kommuns krigsorganisation, men Göteborgs Stad anser att planen på någon nivå ändå bör omfatta även perspektivet höjd beredskap. Detta för att uppnå ökad enhetlighet mellan kris och krig.

Utredningen konstaterar att kontinuitetshantering är en viktig del i att öka motståndskraften och robustheten i kommunernas verksamhet (sid 483) och

har därför övervägt att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser skulle kompletteras med ett lagkrav om att bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet). Utredningen landar i att detta extra arbete inte skulle rymmas inom de nuvarande ersättningsramarna. Göteborgs Stad håller med om att ett systematiskt kontinuitetsarbete inte ryms inom den nuvarande ersättningen, men anser att arbete med kontinuitet är av yttersta vikt för att öka förmågan att hantera såväl fredstida kriser som en situation med ytterst krig. Värt att notera är att vägledningen från MSB till kommunerna kring arbetet med civilt försvar (Rätt person på rätt plats – kommuner. Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering, MSB1400 – augusti 2019) på flera ställen betonar vikten av kontinuitetsarbete när det gäller att återuppbygga det civila försvaret.

Göteborgs Stad anser att krav på kontinuitetshantering bör skrivas in i lag, förordning eller föreskrift, dock med förbehållet att det krävs erforderlig statlig finansiering till kommunerna för att utföra denna viktiga, utökade, arbetsuppgift.

Förberedelse för höjd beredskap (kapitel 14.4.3)

Göteborgs Stad ställer sig negativ till formuleringen att kommuner ska beakta totalförsvarets krav (förslaget i 2 kap. 3 §). Dels är det en diffus formuleringen, dels skulle den potentiellt innebära att mycket kostsamma åtgärder utan vidare, med hänvisning till lagen, kan åläggas kommunerna. Andemeningen med att beakta totalförsvarets krav är god, men Göteborgs Stad anser inte att en sådan formulering kan skrivas in i en lag. Det är olämpligt och skulle i praktiken innebära att kommunerna kan få ofinansierade uppgifter kopplade till civilt försvar vid sidan av uppgifter som regleras i exempelvis överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar.

Kommunerna har sitt kommunala uppdrag och sin kommunala kompetens genom kommunallagen (KL). I denna lag anges även i 3 kap. 13 § KL, vad som gäller vid krig eller krigsfara och extraordinära händelser i fredstid. Här regleras den kommunala organisationen och dess befogenheter under sådana särskilda förhållanden som anges i paragrafens rubrik, men det anges inte att det sker någon förändring i det kommunala uppdraget under sådana omständigheter som inte omfattas av sådana förhållanden som anges i paragrafen. Inte heller förslag till ny lydelse av 3 kap. 13 § KL stödjer ett sådan förändrat eller möjligen utvidgat uppdrag som förslaget måste förstås. Därtill är förslag till ny bestämmelse så omfattande i sin formulering att det blir omöjligt för kommunen att överblicka dess innebörd. Det finns inte någon begränsning som säkerställer att totalförsvarets krav ska vara rimligt, överskådligt och förutsägbart, vilket är nödvändigt om kommunen ska kunna förhålla sig till sådant krav i sina kommunala verksamheter. Ett sådant allmänt hållet krav skulle, förutom att det är tveksamt om det är i enlighet

med kommunallagen, innebära stora organisatoriska förändringar, personella - och ekonomiska resurser som skulle kunna bli svåra att förutse och därmed svåra att utföra.

Vidare vill Göteborgs Stad påtala att samverkan med statliga myndigheter, regioner och kommuner är kostnadskrävande då det tar personal och tid i anspråk. Om det dessutom blir krav på säkerhetsskyddsavtal mellan samverkande parter (enligt lagrådsremiss) skulle kostnaden stiga ännu mer för arbetet med beredskapsförberedelser.

Kommunernas geografiska områdesansvar (kapitel 14.6)

Ett tillägg om att kommunerna även under höjd beredskap ska samordna information till allmänheten en relevant och viktig uppgift, men det är just ett tillägg och behöver därmed finansieras.

Ledning vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap (kapitel 14.5 och kapitel 14.9)

Göteborgs Stad anser att det är klokt att det är kommunstyrelsen som ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Men, vi ifrågasätter om krisledningsnämnden alls ska vara kvar. Krisledningsnämnden är alltjämt en separat nämnd, med tillhörande administrativa krav. Tröskeln för att aktivera krisledningsnämnden kommer därmed att bestå. För att uppnå ökad enhetlighet mellan kris och krig anser Göteborgs Stad att det vore bättre att kommunstyrelsen ges mandat att leda såväl under allvarliga fredstida krissituationer som under höjd beredskap. Mot bakgrund av risken för eskalerande gråzonsproblematik förefaller en enhetlig ledningsstruktur för kris och krig mer ändamålsenlig. En situation med gråzonsattacker i fredstid kan eskalera till beslut om höjd beredskap. Att byta ledningsformer mitt under ett pågående skede är sannolikt olyckligt. Sammantaget bidrar förslaget inte till förtydligad ledningsförmåga, varken i kris eller krig.

Bestämmelser som föreslås överföras i stort sett oförändrade från LEH och FEH till den nya lagen och förordningen (kapitel 14.9)

Göteborgs Stad anser att formuleringen gällande kommunstyrelsens roll under höjd beredskap inte ska överföras i oförändrat skick från LEH till en ny lag. Formuleringen att kommunstyrelsen ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedrivas behöver utvecklas och förklaras och bli likalydande för kommunstyrelsens ansvar under fredstida krissituationer.

Göteborgs Stad anser inte heller att bestämmelsen om lokal kristidsverksamhet i LEH ska överföras i oförändrat skick till en ny lag. Enligt Överenskommelse för kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020 betonas att det saknas förutsättningar för kommunerna att arbeta med denna uppgift. Uppgiften bör därmed utgå tills kommunernas roll i försörjningsberedskapen är utredd och uppgifterna eventuellt justerats och tydliggjorts.

Göteborg den 2 juni 2021
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE

Axel Josefson

Mathias Sköld

Räddningstjänsten Storgöteborg

Yttrande över remiss SOU 2021:25 – Struktur för ökad motståndskraft, 2021-04-29

RSG har inga övergripande synpunkter på utredningens förslag, annat än att utredningen bidrar till ökad styrning, främst på det staliga området. Nedan redovisas och utvecklas vissa synpunkter kopplade till remissen Struktur för ökad motståndskraft

Om indelningen i beredskapssektorer

Räddningstjänstförbundet (RSG) har en positiv syn på förslaget i stort. RSG anser dock att Socialstyrelsen bör ingå i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen då det enligt 8 kap 2§ LSO finns reglering om transporter av skadade. Även i fred behövs planering av stora olyckor som är relaterad till katastrofmedicinsk planering, vilket bör vara en grund för att på en sammanhållen hantering på statlig nivå. Det finns fler myndigheter (t ex Polisen) som ingår i flera beredskapssektorer. Vidare finns flera områden i fredstid som har bäring på behov av gemensam planering för höjd beredskap. Exempel på dessa är robusthet (t ex RAKEL), gråzonsproblematik och förmåga för hantering av situationer vid dödligt våld. Det kan även handla om terrorattentat eller stora olyckor eller andra omfattande och komplexa händelser.

Hur kommunerna kommer att involveras i någon beredskapssektor, i förhoppning om ett större statligt genomslag för ökad styrning, framgår inte helt tydligt i utredningen. RSG anser dock att denna strukturomvandling tjänar sitt syfte och medför ökad tydlighet, främst på regional nivå, då RSG redan idag i sitt förbundsområde omfattar kommuner i de utpekade länen och framgent med stor sannolikhet kommer att systemleda ännu fler räddningstjänster, i de bägge utpekade länen.

Att MSB får ett sektorsansvar för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen är önskvärt. RSG välkomnar en ökad styrning och struktur i frågan. RSG ingår idag i vissa övergripande samverkanssammanhang, bland annat kring CBRNE och NUSAR. I samverkan ingår ett flertal aktörer. Det är önskvärt att frågor som rör krisberedskap och höjd beredskap sätts i

ett sammanhang, leds och samordnas av sektorsansvarig myndighet för transparens och för en tydlig struktur.

Övergripande om hur kommunens organisation för räddningstjänst påverkas

För närvarande pågår flera förändringar inom samhällsskydd och beredskap som påverkar förutsättningarna att bedriva kommunal räddningstjänst. Staten har i betänkandet *En effektivare kommunal räddningstjänst* (SOU 2018:54) och genom propositionen 2019/20:176, ställt krav på att kommunernas ska ha en övergripande ledning för den operativa räddningstjänstverksamheten. Något specifikt krav på förbunds bildning finns inte, utan det är upp till kommunerna att välja samarbetspartners och samverkansform. På vilket sätt hänsyn ska tas till förutsättningarna för höjd beredskap är inte i alla stycken helt klara. Även förtydligandet att staten genom länsstyrelserna får ta över ansvaret för räddningstjänsterna har utvecklats avseende att ett övertagande då sker i de kommuner som har en gemensam övergripande ledning. För att ytterligare förtydliga betyder detta att ett sådant övertagande kan beröra betydligt större områden (även om tröskeln för ett övertagande har höjts).

Kravet vid höjd beredskap utgår från en koppling till kommunala, dvs. primärkommunala förutsättningar, samtidigt som det pågår en utökning i samverkan i större områden som staten via genom propositionen 2019/20:176 ställer krav på. Kraven på hur dessa ledningssystem ska fungera vid höjd beredskap framgår inte helt tydligt. Hur idén om ansvarsprinciper avseende ledning av kommunala räddningsinsatser (1 kap 2 § Lag om skydd mot olyckor) hanteras under hela hotskalan är inte helt tydligt. Att höjd beredskap är viktigt får inte ta överhanden då verksamheter utvecklas, utan det behövs en avvägning i förhållande till de framtida behoven beträffande en ändamålsenligt ordnad räddningstjänst.

Det finns både en form av regionalisering avseende organiseringsformer samtidigt som knytningen till kommunerna utgör en grund, särskilt avseende höjd beredskap. Det finns också ett krav på enhetlighet (föreskrifter), samtidigt som de förändringar som idag sker kan komma att ske i olika regi, primärkommunalt, civilrättsliga avtal i olika utsträckningar och förbunds bildning, vilket kan leda till en heterogenitet i dessa former, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för samverkan.

Det är inte helt tydligt hur dessa olika förväntningar harmonierar.

Om förändrad ansvarsfördelning

Det sker flera förändringar som berör den kommunala räddningstjänsten. Tillsyn av verksamheten förs över till MSB som också genom sin föreskriftsrätt kommer att ge föreskrifter avseende handlingsprogram, olycksutredningar m m. Denna uppgift förflyttas från länsstyrelsen.

Den föreslagna rollen som civilområdeschef föreslås verka för samordning av länsstyrelserna vid fredstida krissituationer, för stöd till länsstyrelsernas hantering av en kris som omfattar fler än ett län. Civilområdeschefen ska också verka för samordning när det gäller planering och förberedelser för fredstida kriser samt hantering av krissituationer i perspektivet länsöverskridande krissituationer (10.4).

Utgångspunkten är att länsstyrelsernas geografiska områdesansvar ska bestå men att vissa frågor med fördel kan hållas samman av civilområdeschefen inom civilområdet. Även om civilområdeschefen verkar för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer ligger ansvaret kvar på länsstyrelsen att lösa de författningssenliga uppgifterna.

Uppgiften regleras i förordningen med innebörden att vid krissituationer i fred som berör flera län inom civilområdet ska civilområdeschefen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen. Funktionen kan aktiveras antingen vid nationella kriser då behovet av samordning är stort, vid länsöverskridande kriser eller då en enskild länsstyrelse begär att den gemensamma funktionen ska aktiveras. Aktiveringen av funktionen ska utgå från den bedömning som länsstyrelserna gemensamt gör men även civilområdeschefen ska enskilt kunna aktivera funktionen vid behov.

Vidare föreslås i utredningen att övertagande av kommunal räddningstjänst förs över till civilområdeschefens ansvar. SKR tolkar att det är olika delar, jämför att Hallands län ansvarar för händelser kopplade till kärnkraftverket Ringhals. Hur detta är tänkt att organiseras är oklart avseende Hallands län. Det finns en inbyggd omständighet i förslaget avseende hur vissa olyckor och kriser ska hanteras. Civilområdeschefens knytning till fredstida kriser över länsgränser, samtidigt som länsstyrelsen har kvar sitt ansvar skapar förflyttningar av uppdrag som är svåröverskådliga. Vid en olycka i kärnteknisk anläggning har länsstyrelsen ansvaret för att bedriva statlig räddningstjänst (4 kap 6§ LSO) samtidigt som såväl berört län som angränsande län har att hantera följderna inom ramen för sitt geografiska ansvarsområde. Det är svårt att se hur hanteringen utformas i relation till civilområdeschefen. Dessutom är det inom ramen för civilområdeschefens mandat som ett övertagande av kommunal räddningstjänst sker, vilket visserligen inte nödvändigtvis behöver vara aktuellt vid en kärnteknisk olycka.

Även om ett övertagande av den kommunala räddningstjänsten är sällsynt behöver civilområdet planera för detta och denna planläggning behöver ske med ingående länsstyrelser, berörda räddningstjänster och primärkommuner.

Utvecklad diskussion: Förslaget innebär att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga ska få uppgiften att kunna ta över ansvaret för

kommunal räddningstjänst, 4 kap. 33 § förordningen om skydd mot olyckor (FSO). Detta leder till att de då också bör vara dessa länsstyrelser som får ansvaret istället för länsstyrelserna generellt i 3 kap. 16 § i lagen om skydd mot olyckor och 4 kap. 34 § och 8 kap. 2 § i FSO. Det är inte logiskt att alla länsstyrelser ska ha kompetens för de frågorna när länsstyrelserna med civilområdesansvar har ansvaret att kunna ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst. Vid en översyn av dessa paragrafer bör det också ändras så att berörd länsstyrelse (civilområde) ska besluta då räddningscheferna inte kommer överens. Nuvarande skrivning med räddningsledare blev en olycklig följd av att förslaget enligt betänkandet (SOU 2018:54) om räddningsledning avlogs. Skrivningen med räddningsledare harmonierar inte med övriga krav på övergripande ledning enligt LSO.

Civilområdeschefen under höjd beredskap ska ansvara för beslut om att personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst ska kunna tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen, vilket enligt utredaren inte står i konflikt med bestämmelserna om MSB:s mandat att prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser. Det finns dock en risk för oklar ansvarsfördelning och därmed osäkert utförande.

Räddningstjänst under höjd beredskap samt befolkningsskydd

Räddningstjänstförbundet efterlyser ett förtydligande kring hur staten definierar skydd av civilbefolkningen (se 7.5.9 sid 269 o 271) i förhållande till räddningstjänst. Detta utgör en grund för att finna rätt i förberedelser kring vad kommunens organisation för räddningstjänst ska förbereda med sina medlemskommuner och hur ledningsförmågan ska utvecklas, vilket behöver ske med andra räddningstjänster som ingår i övergripande ledning (3 kap 16§ LSO). Denna aspekt ligger utanför aktuell utredning, men RSG vill poängtera vikten av att utredningen beträffande dessa frågor med skyndsamhet kommer till stånd, då det bedöms finnas en förväntan (se utredningarna Motståndskraft och Värnkraft) på kommunal räddningstjänst att leda uppgifter som skyddar civilbefolkningen, något som aldrig varit en uppgift för räddningstjänsten. Räddningstjänstens uppgift har endast varit att stödja kommunen i nämnda avseende. RSG har dock inte de senaste dryga 30 åren övat enskilt eller tillsammans med kommunerna i detta sammanhang. Det finns således brister i planering, utbildning och genomförande inom organisationen.

I förbundsordningen för RSG regleras vilket ansvar RSG har i händelse av höjd beredskap (enligt Lag om skydd av olyckor, kapitel 8), där räddningstjänsten ska stödja kommunen i olika avseenden med befolkningsskydd. Ska räddningstjänsten göra mer än vad som regleras i förbundsordning och lag krävs utbildning, finansiering och ett utökad uppdrag i förbundsordning.

Ny lag för kommuners och regioners krisberedskap

RSG är inte övertygade om att föreslagna förändringar i ny lag för verksamheten framåt. Vidare innebär den en ambitionsökning framförallt för medlemskommunerna, som bör genomarbetas ytterligare.

Det är från RSG:s perspektiv, som ett kommunalförbund med sex medlemskommuner, värt att framhålla att räddningstjänsten med automatik inte är involverad eller är en del av kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser.