



KARLSTADS KOMMUN

KOMMUNLEDNINGSKONTORET UTVECKLINGSSTABEN

Karlstad 2021
Anna Nyberg 054-5401228
Anna.nyberg@karlstad.se

Remissvar-Struktur för ökad motståndskraft SOU 2021:25

Sammanfattning

Karlstads kommun har fått möjligheten att yttra sig om remissen: *Struktur för ökad motståndskraft*. Remissvaret ska lämnas in till justitiedepartementet den 11 juni 2021.

Regeringen beslutade 2018 att tillsätta en utredning med utgångspunkt att skapa en struktur för ansvar, ledning och samordning inom det civila försvaret på central, regional och lokal nivå. Utredningen föreslår bland annat:

- En ny struktur för statliga myndigheter – tio beredskapssektorer
- En ansvarstrappa för statliga myndigheter kopplat till beredskap
- Sex civilområden
- En högre regional ledning med civilområden
- Förtydliganden av MSB:s roll
- En ny lag för kommuner och regioners beredskap

Karlstads kommuns synpunkter

Sammanfattning och allmänna kommentarer

- Karlstads kommun är positiva till utredningens ambition att tydliggöra ansvar och mandat och skapa mer struktur i organisation, roller och ansvar kopplat till civilt försvar.
- Kommunen stödjer skapandet av nya beredskapssektorer och att myndigheterna får specifika uppgifter kopplade till beredskap – detta kommer att stärka samverkan civilt, såväl som civilt-militärt. Karlstads kommun skulle dock vilja se vissa justeringar av förslaget, som att skolan blir en egen beredskapssektor istället för förslaget beredskapsområde. Kommunen önskar även en tydligare roll för kommuner och regioner i sektorernas arbete.

- Vi tillstyrker även inrättandet av civilområden, även om vi vill betona vikten av att dessa främst får uppgifter kopplade till höjd beredskap och krig, och att länsstyrelserna fortsätter att vara huvudkontakt för kommunerna vid fredstida kriser
- Karlstads kommun anser att utredningens förslag till ny lag för kommuners och regioners beredskap inte är tillräckligt utredd och att de ändringar som föreslås inte är tillräckliga för att motivera en lagändring. Utredningen skriver själv att tiden varit otillräcklig för att göra en större översyn. Kommunen menar att ett större översyn krävs för att kunna lägga fram förslag till en ny ändamålsenlig lagstiftning. Det är viktigt att möjliggöra för separata lagar för kommuner respektive regioner, bland annat utifrån aktörernas olika roller i krisberedskapssystemet samt hänsyn till Hälso- och sjukvårdslagens särskilda bestämmelser för regionerna gällande katastrofmedicinsk beredskap. Karlstads kommun ser risker med att nuvarande förslag kommer kräva ytterligare lagändringar i närtid. Kommunen ser heller inte att en lagändring med de förslag som utredningen lämnar är så brådskande att utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap inte kan inväntas.
- I utredningen framkommer bland annat att kommunerna ska gå från att ha en grundläggande förmåga till att lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap. Karlstads kommun menar att detta är en genomgående ambitionshöjning för kommunernas arbete, som inverkar på flera arbetsuppgifter, och som utredningen lämnar ofinansierad.
- Utredningen anser att kommuner och regioner i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav och föreslår att en sådan bestämmelse införs i den nya lagen. Innebörden av bestämmelsen bör enligt utredningen konkretiseras i förordningen. Karlstads kommun anser att det är en förutsättning att kravställningen tydligt framgår i lag eller förordning och finansieras.

Beredskapssektorer och statliga myndigheter

Generellt

Karlstads kommun ställer sig positiv till utredningens förslag om att införa beredskapssektorer, och anser att SMHI, Kriminalvården och Skolverket är väl lämpade att bli beredskapsmyndigheter och ingå i beredskapssektorer. Myndigheter med sektorsansvar skapar tydliga ansvarsförhållanden och borgar för utvecklingsarbete. Att bevakningsansvariga myndigheter byter benämning till beredskapsmyndigheter anser kommunen är positivt, då vi tror att det kommer leda till ett mer aktivt arbete av respektive myndighet, från bevakning till agerande. Kommunen anser även att Upphandlingsmyndigheten borde bli en beredskapsmyndighet. Viktiga delar av kommuners och den offentliga sektorns verksamhet är upphandlad, och ett bättre stöd från Upphandlingsmyndigheten skulle skapa bättre förutsättningar i kommunernas förebyggande arbete, som exempelvis kontinuitetshandling och kravställning på privata leverantörer.

Skola och förskola som beredskapssektor

Karlstads kommun anser vidare att Skola och förskola bör bli en egen beredskapssektor, för att lyfta dess viktiga roll. Eventuellt under namnet Utbildning, för att även inkludera universitet och forskning, vars roll under krisberedskap och höjd beredskap är viktig bland annat ur ett demokratiskt perspektiv.

Skolans roll under en kris handlar inte bara om utbildning och barns och ungas välmående, även om den funktionen förstås är central. Erfarenheter från pandemin visar att skola och barnomsorg även är en garant för att andra samhällsviktiga funktioner kan fungera, genom att det möjliggör för vårdnadshavare att gå till arbetet eller, som under höjd beredskap, till sin krigsplacering. Under en allvarlig kris kommer denna roll att utökas ytterligare, till exempel genom att mer verksamhet bedrivs nattetid. Om inte barnomsorg och utbildning hanteras som ett eget beredskapsområde finns risken att verksamheten får förhålla sig till de konsekvenser som uppstår av andra beredskapsområdets avvägningar och prioriteringar. En av huvudanledningarna till att Skola och förskola inte får status som beredskapssektor verkar vara att utredningen bara knyter en statlig myndighet till sektorn. Kommunen anser att fler myndigheter bör ingå eller adjungeras, exempelvis Specialpedagogiska myndigheten och Socialstyrelsen.

Civilområden

Civilområdenas ansvar

Karlstads kommun ser fördelar med att staten samordnar den geografiska indelningen för organisationer med regionala uppgifter kopplade till civilt försvar. De nya civilområdena skapar möjligheter till samordning, enhetligt stöd och styrning samt möjlighet till spetskompetens i specifika frågor. I utredningen lyfts att länsstyrelsen, oavsett vilket tillstånd som råder i samhället, utövar det geografiska områdesansvaret på regional nivå för länet och att civilområdeschefen, i förhållande till länsstyrelsen, har ett begränsat geografiskt områdesansvar och begränsade uppgifter när det gäller den framtida krisberedskapen. Karlstads kommun anser att det är viktigt att detta kvarhålls vid eventuellt förverkligande av utredningens förslag. Inte minst för att vidmakthålla den vedertagna närhetsprincipen – att hantera en kris så nära där den inträffar – vilket gynnar en effektiv krishantering. En effektiv krishantering präglas av ett nära samarbete inom, och mellan, lokal och regional nivå.

Utredningens förslag innebär att ett antal statliga myndigheter inklusive länsstyrelser kommer att få personella förstärkningar för att kunna utföra sina nya uppgifter. Utredningen bedömer dock att förslaget sammantaget inte kommer att ha några signifikativa konsekvenser för sysselsättning och offentliga service i olika delar av landet. Karlstads kommun vill dock särskilt lyfta att personalförstärkningarna i civilområdena inte får medföra utarmning av kompetens, framför allt gällande civilt försvar, hos de länsstyrelser som inte blir värd för civilområdeskanslier.

Geografisk indelning

Kommunen är positiv till att civilområdena samordnas med sjukvårdsregionerna, och att Värmland föreslås tillhöra det mellersta civilområdet. Vi är även positiva till att Länsstyrelsen i Örebro föreslås leda civilområdet. Ur kommunens perspektiv stärker lokaliseringen relationen mellan Karlstad och Örebro och den samverkan som redan har inletts i samband med försvarsåteretableringen i Kristinehamn. I Karlstad finns stark kompetens och ett samlat kluster för samhällsskydd, säkerhet och beredskap, och en nära länk mellan Karlstad och Örebro fördjupar våra möjligheter till samverkan. Karlstad och Örebro kompletterar varandra, och det stärker Karlstads ambitioner att vara det andra säkerhetscentrum Sveriges behöver för att säkerställa redundans och pålitlig reservkapacitet för centrala samhällsfunktioner vid krig eller allvarliga kriser.

Kommunal beredskap och ledningsförmåga

Förslag till ny lagstiftning

Karlstads kommun ställer sig positiv till en förändring i nuvarande lagstiftning (LEH). Lagstiftningen har nu prövats vid både skogsbränder och pandemi, och Karlstads kommun är enig med utredningen gällande de brister som påvisats i nu gällande lagstiftning. Kommunen anser dock att föreslagna ändringar inte leder till förbättringar eller skillnad mot nuvarande lagstiftning i sådan omfattning att en ny lag är motiverad. Karlstads kommun menar därför att det är av stor vikt att en ny lag för kommuner och regioner får den utredningstid som området förtjänar och att den lagstiftning som beslutas blir ändamålsenlig och förmågehöjande.

I utredningen föreslås den nya lagen gällande kommuner och regioners beredskap träda i kraft 1 januari 2023 vilket inte känns som en rimlig tidsplan med anledning av den omfattande organisationsförändring som behöver genomföras på bland annat regional nivå innan lagstiftningens intentioner får full effekt.

Det är viktigt att möjliggöra för separata lagar för kommuner respektive regioner, bland annat utifrån aktörernas olika roller i krisberedskapssystemet samt hänsyn till Hälso- och sjukvårdslagens särskilda bestämmelser för regionerna gällande katastrofmedicinsk beredskap. Karlstads kommun ser heller inte att en lagändring med de förslag som utredningen lämnar är så brådskande att utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap inte kan inväntas.

Krisledningsnämnd

Det nya förslaget fokuserar likt nu gällande lag på en politisk nämnd som en central del i den kommunala krishanteringen. Även om utredningen anser att kommunstyrelsen bör utgöra krisledningsnämnd i normalfallet, behålls möjligheten för kommunen att ha en flexibilitet vad gäller krisledningsorganisation. Karlstad kommun välkomnar detta eftersom det medger anpassning till lokala förutsättningar, enligt principer om det kommunala självstyret.

Kommunen vill dock poängtera att även tjänstemannaorganisationen och dess förmåga att fatta beslut och omsätta i operativ verksamhet är central för kommunens förmåga att hantera fredstida kriser, och även krig. I nationella vägledning framgår idag förväntningar på de kommunala organisationerna

att exempelvis vara tillgängliga dygnet runt för att effektivt kunna hantera en kris, exempelvis genom konceptet Gemensamma grunder. Karlstads kommun anser att förmågan klart skulle höjas om lagstiftningen formaliserade dessa förväntningar i form av lagkrav. På så vis skulle samtliga delar av det kommunala beslutsfattandet under en kris, såväl på tjänstemannanivå som politisk nivå, tydliggöras.

Förändrad definition av händelse

Den nya lagen föreslår en ny definition och flera kriterier gällande fredstida krissituationer, vilket Karlstads kommun inte ställer sig bakom. Det är rimligt att ändra begrepp från extraordinära händelser till fredstida krissituationer, men föreslagen definition med varierande tillhörande kriterier upplevs som svårare att hantera än definitionen för extraordinära händelser. Kriterierna varierar för exempelvis risk- och sårbarhetsanalys och för aktivering av krisledningsnämnden, vilket Karlstads kommun ställer sig kritisk till.

Risk- och sårbarhetsanalys, geografiskt områdesansvar och samhällsviktig verksamhet

Enligt utredningens förslag ska kommuner och regioner analysera om det inom deras ansvarsområde finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället eller försämra förmågan till verksamhet inom området. När det gäller ansvarsområdet (området) bedömer utredningen att detta bör omfatta den egna verksamheten (organisationen), kommunalförbund och berörda kommunala bolag. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Den nya formuleringen till hur en risk- och sårbarhetsanalys ska genomföras är svårbegriplig. Skillnader från gällande lagstiftning är att risk- och sårbarhetsanalyserna föreslås omfatta perspektivet höjd beredskap, samt alltså att inte analysera det geografiska området kommunen. Vad risk- och sårbarhetsanalysens nya perspektiv får för inverkan på lagkravet att genomföra säkerhetsskyddsanalys klargörs inte.

Utredningen bedömer inte att verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetssystem ingår i begreppet egen verksamhet, då möjligheterna att inhämta underlag från dessa aktörer är begränsade. Karlstads kommun instämmer i svårigheterna med att inhämta underlag, men anser att det är viktiga aktörer att ha med i identifieringen i och med att aktörerna bedriver verksamhet på uppdrag av det offentliga.

Utan krav på kommunerna att identifiera samhällsviktig verksamhet inom det geografiska områdesansvaret och att etablera samverkansformer, påverkas kommunernas förmåga att under en skarp händelse kunna sammanställa en samlad lägesbild för vidare rapportering. Utredningen menar dock på att ett sådant krav, och krav att upprätthålla egen samhällsviktig verksamhet, skulle innebära en ny omfattande uppgift för kommuner och regioner och bedöms därmed inte rymmas inom de nuvarande ersättningsramarna. Karlstads kommun anser dock att ett sådant lagkrav – med tillhörande finansiering – hade varit önskvärt som en del i det förmågehöjande arbetet inom krisberedskap och inför höjd beredskap.

Karlstads kommun ser ett behov av förtydligande hur det geografiska områdesansvaret ska kunna uppnås utan lagkrav, med tillhörande finansiering, att identifiera samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området. Kommunen saknar även förtydligande kring hur sektorernas ansvar kopplas mot aktörers geografiska områdesansvar och hur information ska delas däremellan, exempelvis kring vilken verksamhet som identifieras som samhällsviktig.

Styrning och ledning

Förutom att beredskapssektorerna ges stort eget mandat i respektive ansvarsområde, påtalas att samverkan skall ske mellan de olika sektorerna. Det tycks dock saknas styrning av denna samverkan/samordning under kris. Det ges ett ansvar till MSB för att samordna samverkan, men det är otydligt vilket mandat som ges. Vid en kris som omfattar många sektorer, när resurserna är begränsade eller när det finns målkonflikter mellan sektorernas respektive ansvarsområde är det otydligt vilken princip som ska ha företräde. Karlstads kommun upplever även en otydlighet kring styrningen från länsstyrelsen alternativt respektive beredskapssektor, vilket får inverkan på styrning till den kommunala organisationen, exempelvis kommunala bolag. Utredningen föreslår att MSB vid höjd beredskap ska ha förmåga att, om regeringen så beslutar, särskilt stödja regeringen och Regeringskansliet med samordningsuppgifter på central nivå. Vilket mandat MSB i så fall skulle få i förhållande till andra myndigheter avgörs av regeringen genom det beslut som regeringen fattar. Omfattningen av uppgifterna kan också anpassas efter situationen. Behoven kan troligen se olika ut under skärpt respektive högsta beredskap. Ansvarsförhållandet är alltså någorlunda tydliggjort under höjd beredskap.

Utredningen anser att kommuner och regioner i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav och föreslår att en sådan bestämmelse införs i den nya lagen. Innebörden av bestämmelsen bör enligt utredningen konkretiseras i förordningen. Att beakta totalförsvarets krav innebär enligt utredningen exempelvis att lokalt omsätta den av riksdagen beslutade försvarspolitiska inriktningen.

Utredningen anser att det inte är möjligt att i författning exakt specificera kraven som följer av att beakta totalförsvarets krav eftersom det kan skilja sig åt mellan kommuner respektive regioner och beroende på att det säkerhetspolitiska läget också förändras över tiden. Utredningen anser att länsstyrelsen och civilområdeschefen i samråd med Försvarsmakten bör omsätta anvisningar och inriktningar från regeringen och centrala myndigheter till en dialog så att adekvata planeringsförutsättningar kan ges till kommuner och regioner när det gäller de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

Karlstads kommun anser att det är viktigt att det i lag och förordning definieras vad kommuner och regioner förväntas dimensionerna för i sitt arbete med krisberedskap samt inför och under höjd beredskap, i stället för att hänvisa till det försvarspolitiska inriktningsbeslutet. Karlstads kommun delar inte heller uppfattningen att tolkning och precisering av anvisningar i sin helhet ska göras på regional nivå. Önskvärt vore om tolkningar och anvisningar på övergripande nivå som komplement till lagstiftning utförs i

det centrala beredskapsrådet där såväl civilområdeschefer, sektorsansvariga myndigheter, MSB och Försvarsmakten förväntas ingå, men att möjlighet ges till regionala tolkningar och specifika krav grundat på dialog mellan central och regional nivå. Det är viktigt att den övergripande tolkningen görs centralt då ett läge med höjd beredskap påverkar riket som helhet, dock i olika omfattning.

Ofinansierad ambitionshöjning

SKR har sammanställt några av de förslag i utredningen som höjer krav och ambitioner för kommunernas beredskap och förmåga, de allra flesta i form av merarbete för kommunerna, och därmed kostnader för arbetstid. Bland annat föreslår utredningen att kommuner ska kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap (jämfört med att tidigare förväntats ha en grundläggande förmåga). Kommuner föreslås behöva utbilda och öva sin personal även avseende höjd beredskap och risk- och sårbarhetsanalyser föreslås omfatta krig. Därtill föreslås kommuner samordna information till allmänheten även vid höjd beredskap och "beakta totalförsvarets krav" i sin verksamhet. Flera av de förslagen innebär även resurskrävande samverkan och administration.

Karlstads kommun motsätter sig inte att ambitionerna inom civilt förvar höjs och att kraven på kommunerna ökar – kommunsektorn har en viktig roll att spela i det civila försvaret och välkomnar uppgiften. Men förslagen är inte finansierade. Man kan notera att den finansiering som föreslås för länsstyrelser och civilområdeskanslier, 123 miljoner kronor, är klart större än de 100 miljoner kronor som totalt utgår till landets 290 kommuner för arbete med civilt försvar enligt den senaste överenskommelsen mellan staten och SKR. Eftersom det ju inte är rimligt att uppföljning och ledning skulle få kosta mer än själva verksamheten, ligger det nära till hands att anta att det i stället är finansieringen till kommunsektorn som är för låg. Utredningen nämner dock inte detta, och föreslår heller ingen ändring av ersättningen till kommunerna. Karlstads kommun tycker att finansieringen till den kommunala sektorn berörs bristfälligt i utredningen. Ambitionshöjningar föreslås utan ekonomisk utredning.

Avslutningsvis vill vi understryka att vi ser positivt på att frågan om struktur utreds, och anser att utredningen lyfter fram flera bra förslag. Detta är ett angeläget ämne som just nu påverkar många av våra verksamheter. Men ett stort arbete kvarstår för att tydliggöra bilden kring ansvar, roller och finansiering, samt tydligare förväntansbilder på olika aktörer inom civilförsvaret. Detta krävs för att vi ska uppnå struktur, ansvar, ledning och samordning inom det civila försvaret på central, regional och lokal nivå.

Per-Samuel Nisser
kommunstyrelsens ordförande

Ulf Nyqvist
kommundirektör