

Försvarsdepartementet

Yttrande över betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)**Bakgrund**

Den 7 november 2022 presenterade Regeringskansliet ett betänkande över hur det fysiska skyddet av civilbefolkningen ska se ut om krigshandlingar drabbar Sverige. Det tillkommer ny lagstiftning och förordningar samt förändringar i befintlig som träder i kraft 1 januari 2025.

Betänkandet tar i huvudsak upp frågorna om skyddsrum och skyddade utrymmen, utrymning och inkvartering, samt en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst.

Sammanfattning

- Bedömning om vilka kommuner som ingår i militärstrategiskt utsatta områden behöver ses över med anledning av utökat värdlandsstöd (HNS) och NATO-medlemskap.
- Kommunen kommer behöva snabba beslut om det är krav på skyddsrum för ett specifikt läge och om det kommer beviljas bidrag för dem.
- Kommunens ansvar för information samt för att öva iordningställande av skyddsrum behöver förtydligas.
- Det borde övervägas om andningsskydd ska anskaffas till befolkning som förväntas söka skydd i skyddade utrymmen samt till de som måste stanna kvar i utsatta områden för att bedriva samhällsviktig verksamhet.
- Trygghetspunkter bör planeras i hela landet då hela befolkningen kan drabbas av bortfall i elförsörjning, dricksvatten och kommunikation även utanför strategiska områden.
- I utredningen redogörs för inköp och lagerhållning av materiel för inkvartering där ansvaret bör delas mellan staten och kommunerna. Det behövs ett förtydligande av hur denna ansvarsfördelning ska se ut.
- Jönköpings kommun avstyrker förslaget om inrättandet av en statlig förstärkningsorganisation. Förstärkning av kommunal räddningstjänst under höjd beredskap bör ske genom att civilpliktiga utbildas av staten och därefter placeras i kommunal räddningstjänst.
- Det är inte realistiskt att uppnå så stort antal frivilliga som kommer att behövas. Grunden för att lösa uppgiften är att det, utöver kommunens anställda, tillförs grundutbildade civilpliktiga. Frivilliga kan utgöra ett viktigt komplement.
- Det behövs en reglering som medger att kommuner kan krigsplacera frivilliga.

- Betänkandet föreslår förtydliganden vad gäller ansvarsförhållanden beträffande åtgärder som berör själva inkvarteringen. Jönköpings kommun ser ett behov av detta och instämmer i betänkandets förslag.
- Ersättning till kommunerna måste bli långsiktig och förutsägbar för att kunna lösa de föreslagna uppgifterna. Det är av stor vikt av att ersättningen även hanterar medel för en omfattande kriskommunikation.

Nedan redogörs för några av de förändringar som utredningen föreslår samt kommunens svar och ställningstaganden.

HANDLINGSPLAN FÖR UTVECKLING AV TOTALFÖRSVARET

Försvarsmakten och MSB har på uppdrag av regeringen tagit fram en handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025, Handlingskraft. I Handlingskraft anges ett antal antaganden som kan anses vara grundläggande för totalförsvarsplaneringen.

Stockholmsområdet, Gotland, sydvästra Sverige inklusive Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är enligt utredningen strategiskt viktiga områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig. Utredningen påpekar att även andra platser kan vara viktiga som baserings- och koncentreringsområden för Försvarsmaktens krigsförband, samt för samhällets försörjning och funktionalitet.

Jönköpings kommun vill lyfta fram att de strategiskt viktiga områdena i Sverige sannolikt kommer att förändras på grund av det förändrade omvärldsläget samt ett troligt NATO-medlemskap och utökat värdlandstöd, HNS. Eftersom strategiska områden påverkar såväl byggnation av skyddsrum som områden som ska planeras för utrymning, är det väsentligt att det finns en process som tar hänsyn till sådana förändringar. Bedömning om vilka kommuner som ingår i militärstrategiskt utsatta områden behöver därför ses över med anledning av HNS och NATO-medlemskap.

SKYDDSRUM OCH SKYDDADE UTRYMMEN

När det gäller nyproduktion av skyddsrum bedömer Jönköpings kommun att kommunen bör kunna klara av dessa frågor i plan- och bygglovsarbetet. Det som kommer bli viktigt är tidsaspekten. Förslaget innebär en ökad arbetsbelastning på plan- och bygglovsverksamheten för att ha en övergripande planering ihop med länsstyrelsen samt att diskutera och lösa frågor i enskilda ärenden.

Kommunen kommer behöva snabba beslut om det är krav på skyddsrum för ett specifikt läge och om det kommer beviljas bidrag för dem. Framförallt för att kunna hinna handlägga bygglov inom tio veckor, men även i detaljplaneskedet för att kunna få med det tidigt i skissarbetet till detaljplanerna. Erfarenheterna från tiden före 2002 var just detta, att det var svårt att få med det i ett planärende om inte exploitören fick ett tidigt besked om bidrag.

Kommunernas ansvar för information

Utredningen föreslår att kommunen ska ansvara för att förmedla information om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen till invånare samt ägare och nyttjanderättshavare till byggnader och andra

anläggningar inom kommunen. Detta ansvar ska framgå uttryckligen av regleringen om skyddsrum och skyddade utrymmen.

Kommunens ansvar för information samt för att öva iordningställande av skyddsrum behöver förtydligas. Den kompetens som föreslås finnas på länsstyrelserna för att besikta skyddsrum bör stödja kommunerna i uppdraget att informera om iordningställande av skyddsrum. Uppgifterna som beskrivs är resurskrävande vilket staten måste ersätta kommunerna för. Det innebär bland annat behov av kommunikationsresurser.

ANDRA SKYDD FÖR CIVILBEFOLKNINGEN

Jönköpings kommun noterar att tillhandahållande av andningsskydd endast berörs i begränsad omfattning i utredning. Samtidig påtalas vikten av skyddade utrymmen. Ett skyddat utrymme saknar normalt de luftfilter och skydd mot kemiska stridsmedel och nukleära ämnen som ett skyddsrum ger skydd mot. Det borde övervägas att anskaffa andningsskydd till befolkning som förväntas söka skydd i skyddade utrymmen samt till de som måste stanna kvar i utsatta områden för att bedriva samhällsviktig verksamhet.

Behovet av trygghetspunkter har inte heller tagits omhand i utredningen och detta anser Jönköpings kommun är ett väsentligt komplement till skyddsrum och skyddade utrymmen. Trygghetspunkter bör planeras i hela landet då hela befolkningen kan drabbas av bortfall i elförsörjning, dricksvatten och kommunikation även utanför strategiska områden. Under höjd beredskap kan man förvänta sig betydligt längre perioder av störningar (3 månader) mot vad som kan motiveras inom kommunens plan för krisberedskap (3-7 dygn). Staten bör ersätta kommunerna för att skapa trygghetspunkter med uthållighet på tre månader.

Jönköpings kommun ser det som angeläget att möjligheten att sända meddelande till mobila terminaler (mobiltelefoner) med Cell broadcast införs då det medför snabbare och effektivare varning än nu befintligt system. Snabb information till mobiltelefoner vid till exempel flyglarm är väsentligt och har god genomslagskraft. Detta innebär ett stort behov av kriskommunikation och kommunikatör i beredskap.

PLANERING FÖR UTRYMNING OCH INKVARTERING

MSB får enligt 2 § andra stycket utrymningsförordningen, i samråd med Försvarmakten, besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning. Därutöver får myndigheten enligt första stycket i samma paragraf, efter samråd med Försvarmakten och Polismyndigheten, meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas. Även andra statliga myndigheter än MSB och Polismyndigheten bär ett visst ansvar för planeringen för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap.

Utredningen bedömer att det bör finnas planering för utrymning och inkvartering för hela landet. Jönköpings kommun delar den uppfattningen. Kriget i Ukraina har också visat att även områden som saknar militärt viktiga mål drabbas av krigets verkningar. Jönköpings kommun anser att alla kommuner ska ha en grundläggande planering för utrymning respektive inkvartering. Däremot kan andelen av kommunen som ska planläggas för utrymning eller inkvartering

variera utifrån en trolig hotbild. Vissa kommuner bör troligen planera mer för utrymning än inkvartering och tvärtom. Denna planering ska också kunna nyttjas i fredstid.

Utredningen föreslår att MSB ska ge länsstyrelserna tillfälle att yttra sig innan myndigheten meddelar beslut om vilka områden som ska planläggas för inkvartering. Vi anser att även berörda kommuner bör ges möjlighet att yttra sig i frågan.

I utredningen redogörs för lagerhållning av materiel för inkvartering. I den avslutande beskrivningen anges att ansvaret för inköp och lagerhållning bör delas mellan staten och kommunerna. Något ytterligare förtydligande av hur denna ansvarsfördelning ska vara eller baseras på anges inte. Jönköpings kommun uppfattar detta som ett centralt område där ett delat ansvar behöver förtydligas och konkretiseras. Behovet av klargörande och förtydligande i denna fråga blir också viktigt mot bakgrund av att utredningen bedömer att det alltjämt bör vara regeringen eller länsstyrelsen som beslutar om utrymning vid höjd beredskap.

Jönköpings kommun delar uppfattningen att kommunerna är bäst lämpade att ansvara för verkställighet om utrymning vid höjd beredskap. För att kommunen ska kunna genomföra uppdraget krävs dock att man ges rätt förutsättningar. Det krävs en kommunal stödorganisation baserad på civilpliktiga för att kommunerna ska klara av att utföra uppgifterna. Frivilliga kan utgöra ett komplement, men inte vara stommen i en sådan organisation.

EN STATLIG FÖRSTÄRKNINGSORGANISATION

Utredningen föreslår införandet av en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst och annat utökat bistånd.

När det gäller behovet av förstärkning av kommunal räddningstjänst under höjd beredskap anser Jönköpings kommun att förslagen i svaren från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i regeringsuppdraget *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap, Svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313*, är ett väsentligt bättre alternativ än en statlig förstärkningsresurs.

Förstärkning av kommunal räddningstjänst under höjd beredskap anser Jönköpings kommun ska ske genom att civilpliktiga utbildas av staten och därefter placeras i kommunal räddningstjänst.

Kommunal räddningstjänst har efter att MSBs föreskrifter och allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst MSBFS 2021:4 trätt ikraft utvecklat förmågan att mäkla resurser mellan olika delar av landet. Sådana förstärkningar bestående av såväl anställd personal som civilpliktiga med fordon och materiel anser Jönköpings kommun vara väsentligt effektivare och billigare än utredningens förslag om en statlig förstärkningsresurs.

Jönköpings kommun avstyrker förslaget om inrättandet av en statlig förstärkningsorganisation. Räddningstjänst under höjd beredskap måste utgå från den lokala räddningstjänsten som behöver förstärkas med civilpliktig personal, fordon och materiel. Utredningens förslag på 3 000 civilpliktiga för hela landet är

otillräckligt. Behovet är minst 16 000 civilpliktiga enligt MSBs regeringsuppdrag om dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap.

FRIVILLIGA FÖRSVARSGRUPPORGANISATIONER

Frivilliga försvarsorganisationer bör utgöra grunden för en utökad medverkan av frivilliga i skyddet av civilbefolkningen. Jönköpings kommun anser att en reglering behöver tas fram som medger att kommuner kan krigsplacera frivilliga. Det finns en uppenbar risk att andra former av avtal mellan kommun och enskild tolkas som ett anställningsavtal.

I dagsläget har Jönköpings kommun varit tvingad att anställa frivilliga när dessa har nyttjats vid uppdrag. Varje anställning är idag en omfattande process i en kommun vilket innebär stora kostnader rent administrativt i form av anställning, erhållande av e-postkonto och inloggning i kommunens administrativa system. Detta har varit ett problem under de omfattande skogsbränderna 2014 och 2018 då Jönköpings kommun nyttjade frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer.

GRUNDLÄGGANDE UPPGIFTER FÖR FRIVILLIGA

Utredningen förutsätter att kommunernas uppdrag till stor del ska lösas av frivilliga. Jönköpings kommun anser inte att det är realistiskt att uppnå så stort antal frivilliga som kommer att behövas. Grunden för att lösa uppgiften är att det utöver kommunens anställda tillförs civilpliktiga.

För att belysa möjligheter och svårigheter med att nyttja frivilliga vill vi delge våra erfarenheter av samarbete med frivilliga försvarsorganisationer i Jönköpings län.

I länet finns sedan tio år tillbaka en regional resursgrupp RRG. Länets alla aktörer inom det civila försvaret har gått samman för att stödja denna verksamhet genom att tillhandahålla kostnadsfria lokaler på 1700 m² för verksamheten.

RRG har varit mycket aktiv att rekrytera fler medlemmar och medverkar vid ett stort antal rekryteringstillfällen. RRG utgörs av sex frivilliga försvarsorganisationer i Jönköpings län. Sammantaget har RRG cirka 250 medlemmar som är välutbildade, motiverade och har en verklig förmåga att stödja samhället med såväl arbetskraft som materiel inom främst logistikområdet. De har en god förmåga att genomföra de uppgifter som utredningen lyfter fram att frivilliga ska kunna medverka i.

En förutsättning för att denna RRG är så väl fungerande och ett föredöme i sitt slag i Sverige är, förutom ett stort engagemang, att man genom överskottsmateriel har kunnat anskaffa lastbilar, bandvagnar, dricksvattentankar, persontransportfordon, fältkök med mera. Det saknas idag möjligheter för frivilliga försvarsorganisationer att erhålla stöd till investeringar i fordon och materiel samt driftbidrag för hyror, bränsle och försäkringar.

Dock är verkligheten sådan att av Jönköpings läns drygt 360 000 invånare så har enbart 250 av dessa engagerat sig i de frivilliga försvarsorganisationerna trots en mycket väl fungerande RRG. Kostnaden för att utbilda 250 frivilliga i en grundutbildning och en repetitionsutbildning efter fem år är 12 miljoner, det vill

såga 50 tkr per frivillig. Kostnader för materiel, fordon och utrustning är inte medräknad, men utan denna materiel och depå så hade antalet medlemmar varit betydligt lägre och med betydligt lägre förmåga.

Inom Jönköpings kommun, liksom i flera andra kommuner, saknas ett samarbete med frivilliga för insatser inom kommunikation genom frivilligförbundet Criscom, kriskommunikatörerna.

KOMMUNENS SKYLDIGHET

I 2 kap. 4 och 5 §§ utrymningslagen finns bestämmelser om kommuners och regioners skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och om utlänningar som söker skydd i Sverige, samt att lämna hjälp till de kommuner och regioner som i större omfattning får ta emot befolkningen.

I betänkandet görs flera hänvisningar till befintlig socialtjänstlag, hälso- och sjukvårdslag samt lag om mottagande av asylsökande m.fl. och att dessa lagar reglerar kommuners skyldighet att ta hand om utrymmande. Då motsvarande skyldigheter också beskrivs i utlämningslagen tillsammans med utredningens förslag på förtydliganden vad gäller ansvarsförhållanden beträffande åtgärder som berör själva inkvarteringen, föreslås att hänvisningen till nämnda lagar ska utgå. Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har alla asylsökande barn och ungdomar rätt att gå i förskola och skola på samma villkor som andra barn och ungdomar i kommunen. Detta gäller såväl förskola, grundskola som gymnasium. Är det rätt uppfattat att kommunens skyldighet enligt denna lag även ska uppfattas som densamma när det gäller ansvar och skyldigheter på grund av utrymning med efterföljande inkvartering?

Betänkandet föreslår förtydliganden vad gäller ansvarsförhållanden beträffande åtgärder som berör själva inkvarteringen. Jönköpings kommun ser ett behov av detta och instämmer i betänkandets förslag.

ERSÄTTNING FÖR FÖRBEREDANDE ARBETE

Det förberedande arbetet med planering kommer att bli omfattande och behöva pågå under överskådlig tid. Ersättningen till kommuner för arbete med civilt försvar har hittills präglats av kortsiktighet, vilket kraftigt försvårat möjligheterna att bemanna och bedriva ett långsiktigt arbete. Ersättning måste bli långsiktig och förutsägbar för att kommunerna ska kunna lösa de föreslagna uppgifterna. Det är av stor vikt av att ersättningen även hanterar medel för en omfattande kriskommunikation. Detta handlar om samhällsviktig information för förberedelse och beteendeförändring till en bred medborgargrupp i kommunerna. Människor med skiftande behov och olika möjligheter att tillgodose sig kommunikation och information. Det finns också behov av ersättning för kommunikatör i beredskap.

ÖVRIGT

Begreppen befolkningsskydd och skydd av civilbefolkningen används i utredningen. Det är oklart hur begreppen förhåller sig till varandra.

Benämningen utrymningsledare är olämplig då den kan förväxlas med räddningsledare och andra ledningsfunktioner. En bättre benämning kan vara utrymningskoordinator. Dessa bör placeras i kommunerna efter grundutbildning

och ingå i kommunens organisation under höjd beredskap då ansvaret för utrymning enligt utredningen ska åvila kommunerna

JÖNKÖPINGS KOMMUN

Ann-Marie Nilsson
Kommunalråd

Johan Fritz
Stadsdirektör