



## Luleå kommuns remissvar över betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)

Ärende KLF 2023/24-1.3.1.5

### Luleå kommuns ställningstagande

Luleå Kommun ställer sig i huvudsak bakom Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) yttrande (SKR2023/00097).

Luleå Kommun lämnar därutöver följande synpunkter på förslagen i betänkandet

#### *Lagstiftning och ersättning*

Den 1 september år 2006 upphävdes lag (1994:1720) om civilt försvar och delar av bestämmelserna flyttades över i tre nya lagar:

- Lag (2006:544) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)
- Lag (2006:545) om skyddsrum
- Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m under höjd beredskap.

En ersättningsbestämmelse placerades i 5 kap. 1 § LEH som anger att kommunerna ska få ersättning av staten för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. LEH. Av 3 kap. LEH framgår att kommunen ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Sådana förberedelser kan till exempel omfatta kommunens förberedelser för uppgifterna i 3 kap. utrymningslagen. Andra sådana förberedelser kan vara att kommunen planerar för att iordningsställa de skyddsrum som finns i fastigheter som kommunen äger.

Utredningen föreslår att tillföra en ny ersättningsbestämmelse i utrymningslagen men föreslår inte att en motsvarande bestämmelse ska införas i skyddsrumslagen.

Luleå kommun anser att ingen ny ersättningsbestämmelse behövs, eftersom det redan finns en ersättningsbestämmelse i LEH som avser kommunens förberedelser inför höjd beredskap. De utökade uppgifterna som föreslås i betänkandet rör också kommunens förberedelser inför höjd beredskap.



Luleå kommun anser vidare att om en ny ersättningsbestämmelse ändå införs i utrymningslagen så behövs även en ersättningsbestämmelse i skyddsrumslagen. Därtill kommer det att behövas ersättningsbestämmelser i lag 2003:778 om skydd mot olyckor och sannolikt i ytterligare lagar inom området höjd beredskap som kräver förberedelser från en kommun. Luleå kommun menar att detta blir svåröverskådligt och befarar att ett flertal ersättningsbestämmelser skulle medföra en kraftigt ökad administration hos staten och kommunerna. Det skulle minska effektiviteten i varje satsad krona.

Luleå kommun anser dock att om någon ny ersättningsbestämmelse ska införas i någon av de lagar som betänkandet behandlar, så bör det vara i lagen om skyddsrum. Detta då de uppgifter som faller på kommunen i den föreslagna lagen handlar om plan- och byggprocessen och skiljer sig väsentligt från övriga förberedelser inför höjd beredskap i en kommun då dessa i större utsträckning handlar om planverk, organisering och utbildning.

#### *Skyddsrum*

Rubriken avser frågor som hanteras i kapitel 6 i betänkandet.

I betänkandet föreslås att avveckling av skyddsrum bör ske mer restriktivt. Fastighetsägaren som önskar riva ett befintligt skyddsrum föreslås betala för ersättningsskyddsrum om det inte täcker några nya skyddsrumspplatser.

Luleå kommun anser att behovet av statligt stöd är stort då kraven och etableringskostnaderna har ökat sedan skyddsrum först byggdes, därför riskerar förslaget att generera en inlåsnings effekt. Luleå Kommun är positiva till SKR förslag om en ordning där staten ersätter fastighetsägaren för byggande av nya skyddsrum om behovet för det finns. Luleå kommun anser liksom SKR att skyddsrum bör ha en livslängd där avveckling möjliggörs när livslängden passerats.

Luleå Kommun bedömer att utredningens förslag innebär behov av en utökad säkerhetsfunktion och en särskild myndighetscontroller inom kommunens fastighetsavdelning. Luleå Kommun anser att en statlig ersättning är önskvärd för det arbete som förslagen medför, åtminstone under en uppstartande femårsperiod.

#### *Områden för planläggning av utrymning och inkvartering*

Rubriken avser frågor som hanteras i kapitel 8.2.1 – 8.2.3 i betänkandet.

I betänkandet föreslås att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska kunna besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning och inkvartering. Länsstyrelsen föreslås få yttra sig innan beslut om planläggning för utrymning och inkvartering.



Luleå Kommun anser att alla kommuner bör få ett ansvar att göra en grundläggande planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap, det skulle också medföra en generell förmåga att genomföra utrymning och inkvartering i fredstid. Därutöver kan kommuner som omfattas av ett särskilt beslut om planläggning ta fram en fördjupad planering och då få en högre ersättning.

Luleå Kommun anser att berörd kommun bör ges möjlighet att yttra sig inför att MSB beslutar om planläggning för utrymning och inkvartering. Eftersom det är kommunen som får ett omfattande ansvar för planering och genomförande.

*Samhällets förmåga att skydda och hjälpa civilbefolkningen*

Rubriken avser frågor som hanteras i kapitel 10.2-10.7, och 11.4.2 i betänkandet.

I betänkandet föreslås en statlig beredskapsorganisation som kan förstärka den kommunala räddningstjänsten med civilpliktig personal.

Luleå kommun avstryker utredningens förslag om att inrätta en ny statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst. Det är troligt att kommunikation och transportmöjligheter skulle kunna slås ut eller störas vid väpnat angrepp, vilket är en anledning till att statliga centrala räddningsresurser bedöms vara olämpligt. Luleå Kommun delar utredarens bedömning om att kommunala räddningstjänsterna har ett stort behov av personell förstärkning vid väpnat angrepp. Luleå Kommun delar också utredarens bedömning att aktivering av civilplikt är nödvändigt för en så omfattande förstärkning. MSB har nyligen rapporterat regeringsuppdraget om *Aktivering av civilplikt inom kommunal räddningstjänst* (MSB2173), som utgår ifrån att civilpliktig personal krigsplace-ras hos kommunerna.

*Personalomflyttningar inom kommunen*

Rubriken avser frågor som hanteras i kapitel 10.11 i betänkandet.

I betänkandet föreslås att kommunen ska ha god förmåga att omorganisera sig och omfördela personalresurser för att lösa utrymning och inkvartering.

Majoriteten, ca 80 %, av kommunens personal arbetar inom skola, förskola, socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. Luleå kommun bedömer att denna personal i huvudsak inte kan omdisponeras vid utrymning utan behövs för att utrymma den egna verksamheten. Socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård kan behöva förstärkas med ytterligare personal vid genomförandet av en utrymning. Vid höjd beredskap är det troligt att förutsättningarna för verksamheten försämras, till exempel genom störningar i sam-



hällsviktiga funktioner och genom att en större del av barnomsorgen ska kunna bedrivas dygnet runt, vilket antas medföra ett ökat personalbehov redan innan beslut om utrymning. Luleå kommun anser därför att det resonemang som bland annat förs på sidan 539 i betänkandet inte är realistiskt.

Det stora personalbehovet som kommuner kan antas ha vid en utrymning bör medföra att civilpliktiga förstärker den kommunala organisationen. Frivilliga kan utgöra ett komplement utöver kommunal personal och civilpliktiga. Luleå Kommun anser att placering av civilpliktiga i kommunerna också medför en behövlig förstärkning när skyddsrum ska användas och för stöd till civilbefolkningen i övrigt.

#### *Frivilliga*

Rubriken avser frågor som hanteras i kapitel 10.8 – 10.11 i betänkandet.

I betänkandet föreslås att kommunerna ska rekrytera fler frivilliga till Frivilliga resurs grupper (FRG), att kommunen ska skriva avtal med dessa personer och med dessa avtal som grund krigsplacera personerna.

Luleå Kommun anser att det är problematiskt att utredningen inte föreslår att en offentlig organisation får ansvaret för att ge stöd till civilbefolkningen vid höjd beredskap. Med stöd menas att bistå vid utrymning och användandet av skyddsrum samt annan nödvändig hjälp till civilbefolkningen.

Enligt betänkandet saknas anledning att lagstifta om ett modernt hemskydd eftersom förslaget är att det ska baseras på frivillighet. Luleå kommun delar inte denna uppfattning. Luleå kommun anser att en offentlig aktör bör få ett samlat ansvar för att stödja civilbefolkningen vid höjd beredskap. Luleå Kommun anser att kommunerna skulle vara lämpliga för ett sådant uppdrag utifrån närheten till invånarna.

I Luleå kommun finns ingen aktiv och utbildad FRG. Kommunen bedömer att det krävs lokala kollektivavtal för att kunna anställa frivilliga på ett ändamålsenligt sätt. Det bedöms även vara väldigt resurskrävande för kommunen att rekrytera och utbilda FRG i förhållande till dess storlek och osäkerhet om de är tillgängliga när behovet uppstår. Luleå Kommuns erfarenheter från pandemin och mottagandet av flyktingar från Ukraina påvisar styrkan i samverkan med det breda civilsamhället.

Luleå Kommun saknar i utredningen vad för typ av avtal man avser att kommunen ska ingå med frivilliga. Kommunen kan inte skriva avtal och krigsplacera enligt frivilligförordningen (1994:524) som endast är tillämplig för statliga myndigheter. Vad som då återstår är anställningsavtal, vilket det saknas förutsättningar för gällande frivilliga. Luleå kommun anser att om staten vill



att kommunerna ska anställa och krigsplacera frivilliga måste staten ge kommunerna den möjligheten.

#### *Privata utförare*

Rubriken avser frågor som hanteras i kapitel 8.2.4 i betänkandet.

Av betänkandet framgår bedömningen att kommunen ansvarar för planering för fristående skolors verksamhet då friskolor inte har en skyldighet att bedriva sin verksamhet i höjd beredskap.

Kommunen planerar för sina egna verksamheter och samverkar med andra aktörer inom det geografiska området. Luleå kommun anser att det inte är lämpligt att kommunen ska planera för någon annans verksamhet, särskilt då privata utförare inte har någon skyldighet att dela information eller samverka med kommunen. Idag är inte fristående skolors roll vid höjd beredskap reglerat i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara mm. Skolverket har hemställt till regeringen om en översyn av denna reglering. Luleå kommun anser att det är viktigt att en sådan översyn genomförs.

Luleå kommun anser att det behövs förtydliganden om ansvarsförhållanden inför och vid höjd beredskap med avseende på privata utförare i välfärden och kommunala bolag. Sedan majoriteten av lagarna rörande höjd beredskap stiftades har det skett stora förändringar i kommunal verksamhet, så som bologisering och privata utförare. Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare med flera att delta i totalförvarsplaneringen gäller inte för kommuner och regioner, därtill finns statsstödsregler och konkurrenslagstiftning som kan hindra kommuner att ålägga beredskapsplanering på kommunala bolag.

#### *Länsstyrelsens planeringsansvar*

Rubriken avser frågor som hanteras i kapitel 1.4 och 8.2.4 i betänkandet.

Av betänkandet, sidan 357, framgår att det anses ändamålsenligt att länsstyrelserna får ett ansvar för översiktliga planer för respektive län.

De översiktliga planerna bör tas fram genom att länsstyrelsen anger en inriktning för planeringen i länet som i sin tur bör utgöra utgångspunkt för kommunernas planering. Det anges vidare att länsstyrelsen bör samordna den planering som tas fram av de olika kommunerna inom länet. Utredaren föreslår att en ny bestämmelse införs i 1 a kap. 1 § lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap med lydelsen *När ett beslut om att ett område inom ett län ska planläggas för utrymning eller inkvartering har meddelats, ska länsstyrelsen ta fram en inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap gällande länet.*



Luleå kommun anser att länsstyrelsens uppgift i förslaget är för begränsad i förhållande till resonemanget i betänkandet, länsstyrelserna bör inte endast få ansvar för att ta fram en planeringsinriktning för andra. Luleå kommun anser att länsstyrelserna bör få i uppdrag att göra en planering. Uppgiften att göra en planering får sedan tolkas utifrån länsstyrelsens geografiska områdesansvar och deras regionala perspektiv, den kommer därför att bli av mer övergripande karaktär medan kommunernas planering kommer att vara mer detaljerad.

### **Sammanfattning av ärendet**

Luleå Kommun är Remissinstans till betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (2022:57). Remissvaret ska vara Förvarsdepartementet tillhanda den 19 maj 2023.

Ärendet har hanterats tillsammans med Personalavdelningen, Räddningstjänsten, Barn och utbildningsförvaltningen, Socialförvaltningen och Stadsbyggnadsförvaltningen. Luleå Kommun har samverkan med Skellefteå Kommun, Robertsfors kommun och Umeå Kommun. Luleå kommun har även deltagit på SKR remisskonferens den 22 februari.

Utredningen har som uppgift att lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat.

## § 163

### Remissvar på betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkning vid höjd beredskap

Ärendenr 2023/24-1.3.1.5

#### Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen beslutar att anta remissvar enligt bilaga (KLF Hid: 2023.3008) som sitt eget.

#### Sammanfattning av ärendet

Luleå Kommun är remissinstans till betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (2022:57). Utredningen har som uppgift att lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat. Uppdraget omfattar skyddsrum, utrymning med efterföljande inkvartering och en stödorganisation som kan genomföra insatser i samband med användningen av skyddsrum samt utrymning och inkvartering.

Luleå Kommun anser att utredningen har genomfört ett omfattande och ambitiöst analysarbete. Det finns dock viktiga grundläggande aspekter som avgör om kommunen har möjlighet att genomföra de förslag som utredningen presenterar. Hur ersättningen för dessa uppdrag utformas är avgörande. Luleå Kommun anser även att stödet till Räddningstjänsten bör bestå av civilpliktiga med en lokal förankring.

Kommunstyrelsens arbetsutskott har 2023-04-24 § 89 föreslagit kommunstyrelsen beslutar att anta remissvar enligt bilaga (KLF Hid: 2023.3008) som sitt eget.

#### Sammanträdet

Ordföranden ställer arbetsutskottets förslag under proposition och finner att arbetsutskottet bifaller förslaget.

#### Beskrivning av ärendet

Luleå Kommun är remissinstans till betänkandet "Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (2022:57)" Utredningen har som uppgift att lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbe-

folkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör utformas. Uppdraget för utredningen omfattar skyddsrum, utrymning med efterföljande inkvartering och en stödorganisation som kan genomföra insatser i samband med användningen av skyddsrum samt utrymning och inkvartering.

Luleå Kommun ställer sig bakom SKR yttrande.

Utredningen har genomfört ett omfattande arbete om en viktig grundsten i det svenska civila försvaret. Skydd av civilbefolkningen var enligt tidigare lagstiftning kommunens huvudsakliga uppgift inom totalförsvaret. Hur detta område ersätts har därför stor påverkan på kommunens planeringsarbete inför höjd beredskap. Det är viktigt att ersättning utformas med långsiktighet för att möjliggöra för kommunerna att genomföra de uppgifterna som utredningen föreslår. En stor del av kommunens verksamheter påverkas av dessa förslag, det är därför viktigt att ersättningen återspeglar det uppdraget.

Enligt utredningen ska fastighetsägaren som önskar riva ett befintligt skyddsrum även stå för kostnaden för ett ersättningskyddsrum om det inte täcker några nya skyddsrumspplatser. Luleå kommun anser att det måste finnas ett statligt stöd när en fastighet behöver rivas. Behovet av stöd från staten är stort då kraven och etableringskostnaderna är högre idag med en orimlig kostnad för fastighetsägarna.

Luleå Kommun anser att alla kommuner bör ha ett reglerat uppdrag och få ersättning för att ha en grundläggande planering för utrymning och inkvartering för fredstida kriser, samt upp till en viss nivå för höjd beredskap. Därutöver kan kommuner som omfattas av beslut om planläggning ta fram en fördjupad planering för höjd beredskap och då få en högre ersättning.

Utredningen föreslår bland annat att kommunerna ska rekrytera fler frivilliga till Frivilliga resurs grupper (FRG) och att kommunerna ska skriva avtal med dessa personer. Luleå kommun har ingen fungerade FRG och anser inte heller att det är ett lämpligt eller realistiskt förslag för att hantera de uppdrag som utredningen föreslår. Kommunen kan inte skriva avtal och krigsplacera enligt frivilligförordningen (1994:524). Kommunen bedömer att det krävs lokala kollektivavtal för att kunna anställa frivilliga på ett ändamålsenligt sätt. Det bedöms även vara väldigt resurskrävande för kommunen att rekrytera och utbilda FRG i förhållande till dess storlek och osäkerhet om de är tillgängliga när behovet uppstår.

Luleå Kommun anser att en kommunal organisation kommer vara avgörande för skyddet av civilbefolkningen. Utredningen föreslår att frivilliga ska ansva-



ra för utrymning av kommunal verksamhet. En kommunal organisation kommer vara avgörande för att genomföra dessa förslag. Den kommunala organisationen kommer vara i behov av stöd, det stödet anser Luleå Kommun framförallt bör komma från en utvidgad civilplikt. Civilplikt är den civila motsvarigheten till värnplikt. Civilplikten är idag vilande, en aktivering av civilplikten skulle innebära en möjlighet att planera och förstärka personalförserjningen inom specifika verksamheter.

Utredningen föreslår att en statlig beredskapsorganisation ska införas för att stötta räddningstjänsterna i höjd beredskap. Räddningstjänsten kommer ha ett mycket stort behov av personalförstärkning vid ett väpnat angrepp men Luleå kommun anser att detta inte bör byggas upp av en statlig beredskapsfunktion. Räddningstjänsterna bör stöttas av civilpliktiga men det är viktigt att dessa civilpliktiga har en lokal förankring. Det bedöms som hög risk att både kommunikation och transportmöjligheter över landet skulle kunna slås ut eller störas, vilket gör statliga centrala räddningsresurser olämpliga.

### **Dialog:**

Dialog har förts med personalavdelningen, räddningstjänsten, barn- och utbildningsförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, socialförvaltningen inom Luleå Kommun. Dialog har även fört med Skellefteå Kommun, Umeå Kommun och Robertsfors Kommun. Luleå Kommun har även deltagit på SKR:s remisskonferens den 22 februari 2023.

### **Beslutsunderlag**

- Remittering av betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), KLF Hid: 2023.276
- SKR Yttrande gällande Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), KLF Hid: 2023.3009
- Svar på betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)
- Kommunstabens förslag till beslut gällande remissvar på betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), KLF Hid: 2023.
- Kommunstyrelsens arbetsutskotts beslut 2023-04-24 § 89, KLF Hid: 2023.3211

### **Beslutet skickas till**

Försvarsdepartementet  
Regeringskansliet  
Kommunstabens