

PM Rotel I (Dnr KS 2021/361)

Betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Remiss från Justitiedepartementet

Remisstid den 11 juni 2021

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Regeringen har tillsatt en utredning som ska analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå.

Utredningen föreslår att de nuvarande samverkansområdena avvecklas och ersätts med tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden för statliga myndigheter.

I utredningen föreslås att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Dessa ska ledas av en civilområdesansvarig länsstyrelse, benämnd civilområdeschef.

Utredningen föreslår nya uppgifter för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Primärt har MSB en roll på övergripande nivå med ansvar att utveckla och hålla samman hela beredskapssystemet och ge stöd till sektorsövergripande samverkan.

En ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, föreslås ersätta den nuvarande om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Utredningen föreslår att det i första hand är kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen som ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd och endast i särskilda fall kan ansvaret läggas på en annan nämnd.

Stockholms stad har fått remissen för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret är positiva till ambitionshöjningen men ser flera oklarheter i de förslag som framförs av utredningen.

Mina synpunkter

Den långvariga pågående pandemin har belyst vikten och värdet av en stark beredskap även i fredstid. Jag välkomnar därför utredningens omfattande arbete i frågan om hur Sverige kan stärka sin motståndskraft. För den grönbåa majoriteten är frågan högt prioriterad. Stockholm ska vara en trygg stad med en stark krisberedskap.

Jag anser emellertid att det är beklagligt att utredningen i flera avseenden underlåtit att till fullo beakta det kommunala perspektivet i frågan, vilket jag kommer att återkomma till löpande i texten.

Precis som stadsledningskontoret ser jag positivt på sektorsansvariga myndigheter då det möjliggör en tydligare styrning. Jag delar dock även kritiken mot att det inte framgår av utredningen vilket ansvar sektorsansvariga myndigheter ska ha mot andra myndigheter inom sektorn. Vad gäller de föreslagna beredskapssektorerna, så är det olyckligt att deras förhållande till kommunerna inte tydliggörs ordentligt. Det framgår heller inte hur statliga myndigheter inom sektorerna ska bedriva en relevant planering samt hur kommunerna ska involveras i densamma, vilket är allvarligt eftersom utredningen samtidigt fastslår att verksamheter som kommunerna ansvarar för, såsom exempelvis brandförsvaret, är av stor betydelse för beredskapen. Det finns genomgående ett behov av förtydliganden i utredningen, vilket jag hoppas rättas till framöver.

Vidare anser jag att beredskapsrådet, som föreslås av utredningen, också bör inkludera kommuner. Även här har det kommunala perspektivet åsidosatts.

Vad gäller den nya lag om kommuners och regioners krisberedskap som föreslås, välkomnar jag ambitionshöjningen. Jag bedömer att den är nödvändig sett till omvärldsläget. Men jag saknar en välunderbyggd analys av de ekonomiska konsekvenserna som lagändringen skulle medföra. Ambitionshöjningen måste följas av ökad statlig finansiering i enlighet med finansieringsprincipen. Det är märkligt att utredningen anser att ambitionshöjningar av det slag som föreslås inte skulle medföra några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Därtill finns det en rad oklarheter i den föreslagna lagen, vilka SLK redogör för i sitt tjänsteutlåtande, som skulle försvåra upprätthållandet av en stark beredskap. Jag hoppas att dessa rättas till framöver.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 26 maj 2021

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård, Jan Valeskog och Kadir Kasirga (alla S) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att delvis biträda stadsledningskontorets tjänsteutlåtande
2. Att därutöver anföra

Vi välkomnar i huvudsak de förslag som lämnas i utredningen. En av de lärdomar som kan dras av pandemin och dess effekter på samhället är att den civila krisberedskapen behöver förstärkas och förbättras. Det är därför angeläget att förändringar nu sker för att stärka den statliga krisberedskapen och förmågan till samverkan mellan olika myndigheter samt med kommuner och regioner.

I denna senare del pekar stadsledningskontoret på en rad av de gränsdragningsproblem som kan tänkas uppstå och där statlig organisering riskerar innebära komplikationer för lokala och regionala organisationer. Det är angeläget att regeringen i den fortsatta beredningen värderar och möter dessa utmaningar.

Ett område där det uppenbart behöver förtydliganden är kommuners och regioners beredskap. Pandemin har med tydlighet visat att här funnits, och fortfarande finns, brister. Trots ett uttalat ansvar i dagens lagstiftning har många kommuner och regioner visat på en direkt oförmåga att upprätthålla en tillräcklig beredskap för att på ett tryggt och säkert sätt kunna bedriva viktiga delar av grundläggande kommunal välfärdsverksamhet.

Det är därför välkommet att det redan existerande ansvaret tydliggörs i form av en ny lag. Det är naturligtvis inte så att kommuner och regioner ska erhålla ekonomisk kompensation för något som redan är ett ansvar. Finansieringsprincipen är relevant för de delar som avser tillkommande uppgifter, men inte för de delar som kommuner och regioner redan har som ansvar, men inte tillräckligt skött.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Karin Wanngård, Jan Valeskog och Emilia Bjuggren (alla S) och Torun Boucher och Rashid Mohammed (båda V) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Regeringen har tillsatt en utredning som ska analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå.

Utredningen föreslår att de nuvarande samverkansområdena avvecklas och ersätts med tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden för statliga myndigheter.

I utredningen föreslås att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Dessa ska ledas av en civilområdesansvarig länsstyrelse, benämnd civilområdeschef.

Utredningen föreslår nya uppgifter för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Primärt har MSB en roll på övergripande nivå med ansvar att utveckla och hålla samman hela beredskapssystemet och ge stöd till sektorsövergripande samverkan.

En ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, föreslås ersätta den nuvarande om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Utredningen föreslår att det i första hand är kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen som ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd och endast i särskilda fall kan ansvaret läggas på en annan nämnd.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 maj 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret kan konstatera att utredningen om civilt försvar har gjort ett omfattande och i huvudsak gediget arbete. Majoriteten av utredningens förslag går att spåra till Försvarsberedningens delbetänkande Motståndskraft och de har under utredningens gång processats relativt öppet i olika sammanhang.

Stadsledningskontoret anser på en generell nivå att det är bra att utredningen tydliggör att planeringen av det civila försvaret bygger på krisberedskapen. Detta tydliggörande är i linje med stadens ambitioner i fullmäktiges budget för 2021 och relevant ur ett kommunalt perspektiv eftersom de allra mest centrala delarna av kommunens verksamhet ska kunna upprätthållas under svåra samhällsstörningar oavsett vad som orsakar störningen.

En ny struktur för statliga myndigheter

Stadsledningskontoret kan konstatera att eftersom utredningens förslag ska hålla sig inom den svenska förvaltningsmodellen omfattar den nya strukturen med beredskapssektorer endast statliga myndigheter. Detta medför att det bredare perspektivet där samhällsviktig verksamhet belyses även utifrån områden utan statlig representation såsom t ex handel och kommunalteknisk försörjning saknas. Beredskapssektorernas förhållande till näringslivet, kommuner och regioner blir därför otydligt i utredningens förslag. De sektorsansvariga

myndigheterna ges ett ansvar för att samordna med andra aktörer, men utformningen är svag och diffus.

En svaghet med förslaget är att utredningen inte lyckats med att ta fram ett statligt system som är heltäckande. Förslaget om de fyra särskilda beredskapsområdena belyser svårigheten att sortera samhällsviktig verksamhet utifrån ett statligt perspektiv. Stadsledningskontoret anser att ett system med både sektorer och områden blir otydligt och svårt att skapa samsyn kring och förståelse inför, vilket är viktigt för att få till en framdrift och delaktighet i planeringen. Stadsledningskontoret anser att utredningen borde ha förhållit sig bredare till samhällsviktig verksamhet och utformat ett mer konsekvent system med enbart sektorer

Stadsledningskontoret ställer sig dock positivt till utredningens förslag med utpekade sektorsansvariga myndigheter. En effektiv planering gynnas av att det tydligt framgår vem som ansvarar för att inrikta och hålla samman. Förslaget om att de sektorsansvariga myndigheterna ska få föreskriftsrätt gentemot övriga myndigheter inom respektive beredskapssektor, vid höjd beredskap ger tydlig styrning, men enbart gentemot övriga statliga myndigheter. Vilka befogenheter den sektorsansvariga myndigheten ska ha eller borde ha gentemot övriga aktörer inom sektorn behandlas inte av utredningen. Baserat på erfarenheter av hanteringen av pandemin anser stadsledningskontoret att staten behöver utveckla tydliga målbaserade styrformer genom dialog som vilar på förtroende för det ansvar som olika aktörer är beredda att ta. Såväl kommuner och regioner som näringslivet och andra aktörer i civilsamhället har stor kapacitet att skapa gemensam förmåga om staten ger en övergripande målbild, tydliga och dimensionerande planeringsförutsättningar, mandat samt finansiella resurser i paritet med ambitionsnivån för detta.

I flera av de föreslagna beredskapssektorerna ansvarar kommunerna för vitala delar av sektorns verksamhet. Detta gäller exempelvis sektorerna Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt Hälsa vård och omsorg. Stadsledningskontoret ser dock inte att utredningen ger några tydliga svar på hur de statliga myndigheterna inom dessa sektorer ska bedriva en konkret och relevant planering och hur kommunerna ska involveras i denna. Det finns en risk att planeringen drivs fram med hög ambitionsnivå och att inriktningar och åtgärder fastställs utifrån den enskilda myndighetens rådande förutsättningar och utan att dess relevans förankras med kommuner och regioner. För att hantera detta kommer de sektorsansvariga myndigheterna behöva ta ett stort ansvar för att bedöma resursbehovet och möjligheter till implementering, även hos aktörer utanför den statliga beredskapssektorn.

Sex civilområden med en civilområdeschef

Stadsledningskontoret anser att utredningens förslag om att införa en ny högre regional nivå med sex civilområden med en civilområdeschef innehåller både för- och nackdelar.

En fördel med förslaget är att civil-militär samverkan underlättas om aktörerna har samma geografiska indelning. Dagens system med fyra militärregioner och 21 länsstyrelser ger upphov till otydlighet och ineffektivitet. Med dagens system är det även svårt att optimera och styra resurser och att samordna planering.

En nackdel är att avståndet mellan ledningen för det civila försvaret och kommunerna blir längre när den operativa ledningen för det civila försvaret flyttas från länsstyrelserna till civilområdeschefen. Idag finns ofta en god lokalkännedom om verksamheten hos kommunerna och regionerna hos länsstyrelserna.

För Stockholms del är dock frågan i stort sett av akademisk natur, då det Östra civilområdet enbart skulle bestå av två län; Stockholm och Gotland. Dessutom föreslås Länsstyrelsen i Stockholm att bli civilområdeschef.

Stadsledningskontoret har inhämtat synpunkter från Storstockholms brandförsvaret (SSBF) om detta område. Efter samråd kan stadsledningskontoret konstatera att den ledningsförmåga som SSBF besitter vida överskrider den kapacitet som Länsstyrelsen skulle kunna etablera. Inom Räddningsregionen Mitt, som SSBF leder, finns dessutom stora resurser som kan samordnas och omfördelas inom den struktur som SSBF tillämpar även i vardagen. SSBF ser ett potentiellt problem i och med att Räddningsregion omfattar ett större geografiskt område

än det föreslagna civilområdet. Så SSBF kommer inom Räddningsregion Mitt att behöva föra dialog med två civilområdeschefer.

MSB:s uppdrag

Stadsledningskontoret anser att det är lämpligt att MSB även fortsättningsvis föreslås ha ett övergripande ansvar för planeringen för civilt försvar. Det underlättar arbetet med en central myndighet som på ett samlat sätt kan representera det samlade civila försvaret i dialog med regeringen och i samverkan med Försvarsmakten rörande planering av det sammanhängande totalförsvaret.

Vidare anser stadsledningskontoret att det är bra att MSB får uppdraget att sammanställa det samlade resursbehovet inom civilt försvar och krisberedskap. Däremot vill stadsledningskontoret understryka att det är ytterst angeläget att MSB utvecklar förbättrade metoder för att återspegla resursbehovet hos kommuner och regioner. Kopplingen mellan resurser och ambitionsnivå behöver stärkas, så att det tydligt framgår i statens budgetprocesser att en reell förmåga kan skapas först när medel prioriteras till detta.

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning om att det är lämpligt att inrätta ett centralt beredskapsråd för att hålla ihop beredskapssystemet. Däremot är det olyckligt att detta råd endast består av representanter från statliga myndigheter med begränsad rådighet över den verksamhet beredskapssektorerna omfattar. Ett beredskapsråd värt namnet bör vara betydligt bredare och inkludera representanter från näringslivet, regioner och kommuner.

En ny lag om kommuners och regioners beredskap

Syftet med den nya lagstiftningen är enligt utredningen att förtydliga kommuners och regioners beredskapsplanering, koppla samman bättre mot föreslagna regleringar för statlig verksamhet och möjliggöra en samlad beredskapsplanering hos kommuner och regioner. Trots att utredningen påtalar att en stor del av nuvarande bestämmelser ska föras över till den nya lagen är det svårt att se att den nya lagstiftningen underlättar eller blir tydligare för kommunerna. Tvärtom ser stadsledningskontoret flera exempel på det motsatta.

Enligt utredningen syftar det nya lagförslaget till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten, ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer och kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap. Detta är en uttalad ambitionshöjning jämfört med tidigare lagstiftning. I nuvarande lagstiftning föreskrivs endast att kommuner och regioner ska ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid samt att "Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en *grundläggande* förmåga till civilt försvar." Tanken med ambitionshöjningen är god och stadsledningskontoret är positiv till en sammanhängande beredskapsförmåga för kris och civilt försvar, men poängterar här vikten av att den nya lagens ambitionshöjningar på flera områden följs åt av ökad statlig finansiering och annat stöd som ökar förutsättningarna till måluppfyllelse. Stadsledningskontoret konstaterar att utredningen inte har gjort en tillräckligt välunderbyggd analys av de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som lagts fram vilket riskerar att förmågeutvecklingstakten hos kommuner och regioner inte blir i närheten av den förväntade.

Utredningen föreslår att begreppet "fredstida kris" ersätter begreppet "extraordinär händelse". Det kan dock konstateras att begreppet inte används konsekvent utan att en rad olika begrepp förekommer både i den nya föreslagna lagstiftningen, liksom i annan lagstiftning och i tidigare utredningar. Stadsledningskontoret kan inte finna några relevanta underbyggda argument för begreppsbytet och ser att det nya begreppet snarare försvårar i bedömningen av hur olika fredstida krissituationer kan och bör eskaleras i beredskapssystemet. Den eskaleringstrappa som Stockholms stad använder innehåller idag begreppen incident, störning, allvarlig händelse, extraordinär händelse, höjd beredskap och krig. Det är tydligt hur utredningen ser på de lägre nivåerna av "fredstida kriser", det vi t ex kallar allvarlig händelse. Även den förebyggande planeringen som görs i staden syftar till att skapa robusthet både i vardagen och mot händelser genom hela hotskalan, från mindre incidenter till höjd beredskap och krig. Det är därför fortsatt svårt att tolka vilka uppgifter i en sammanhängande planering för krisberedskap och civilt försvar som inte skulle vara till nytta även för omfattande krissituationer, och det gäller både den nuvarande lagstiftningen och den

föreslagna. En till synes enkel sårbarhetsreducerande åtgärd kan i den allvarliga krisen visa sig vara det som mildrade dess konsekvenser.

I den nya lagen framgår att kommuner och regioner, liksom är fallet även idag, ska ta fram risk- och sårbarhetsanalyser. Stadsledningskontoret anser att de nya formuleringarna för detta uppdrag innehåller flera oklarheter. Bland annat finns frågetecken om ifall begreppet ”område” och ”ansvarsområde” omfattar verksamheten inom ett geografiskt område eller om det handlar enbart om den verksamhet kommunen eller regionen ansvarar för enligt lag. Det är därför också högst oklart om det är ”hot och risker” inom den egna verksamheten som ska analyseras eller om begreppet ska tolkas bredare än så. Stadsledningskontoret förordar att skrivningen i nuvarande lagstiftning kvarstår om det inte görs förtydliganden av hur begreppen ovan ska tolkas. De nya formuleringarna omfattar även uppdrag att kartlägga risker och sårbarheter som även under krig allvarligt kan hota eller skada det som är värt att skyddas i samhället. Detta innebär att risk- och sårbarhetsanalyserna sannolikt kommer att omfattas av högre nivåer av sekretess än idag. Stadsledningskontoret vill här påpeka att detta kan komma att försvåra transparens och delaktighet kring framtagandet av risk- och sårbarhetsanalyser och riskerar också att hindra arbetet med att åtgärda och hantera de faktiska riskerna och sårbarheterna.

Stadsledningskontoret anser att det är ett rimligt förslag att kommuner och regioner även ska besluta om mål och riktlinjer utöver en plan för hur fredstida kriser ska hanteras.

Stadsledningskontoret anser att utredningens förslag om att ”kommuner och regioner ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav” är allt för vagt formulerat och att det riskerar att ge upphov till olika tolkningar av olika aktörer och mellan olika parter. Utredningen för resonemang som t ex ”Att beakta totalförsvarets krav innebär exempelvis att lokalt omsätta den av riksdagen beslutade försvarspolitiska inriktningen”. De beslut om inriktning och finansiering av det civila försvaret som hittills fattats medger inte finansiering av sådana åtgärder till kommunerna. Utredningens föreslagna formulering riskerar att tolkas som att statliga myndigheter har fritt utrymme att föreskriva hur kommuner ska agera i beslut som rör nationella säkerhetsintressen. Det är dock värt att i detta sammanhang understryka att utredningen inte föreslår att någon myndighet ska ges föreskrifträtt gentemot kommunerna på detta område.

Stadsledningskontoret anser att utredningens förslag om att kommunstyrelsen huvudsakligen ska utgöra krisledningsnämnd inte tar hänsyn till de speciella omständigheter som finns i Stockholms stad. Utredningen anger som skäl för sitt förslag att lagstiftning och ledningsförhållanden ska harmonisera mellan fredstida kriser och under höjd beredskap och krig och föreslår alltså att kommunstyrelsen ska leda kommunen i båda situationer. Utredningen föreslår visserligen att kommunfullmäktige kan fatta beslut om att en annan nämnd kan utgöra krisledningsnämnd. I Stockholm är borgarrådsberedningen krisledningsnämnd. Med de föreslagna förändringarna skulle stadens nuvarande organisering inte längre vara tillämplig. Utredningens förslag harmoniserar dock inte med annan lagstiftning. I Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. anges att ”i Stockholms kommun får fullmäktige besluta att styrelsens uppgifter ska övertas av borgarrådsberedningen. Med stöd av detta anser stadsledningskontoret att borgarrådsberedningen även fortsättningsvis ska kunna utgöra krisledningsnämnd, om kommunfullmäktige fattar ett sådant beslut. Vidare anser stadsledningskontoret att de försök till tydliggörande om vad ordföranden i krisledningsnämnden ska beakta vid en inkallning snarare får motsatt effekt och att ett mer flexibelt förhållningssätt utifrån den aktuella situationen är att föredra.

Avslutningsvis konstaterar stadsledningskontoret att utredningens förslag på flera sätt innebär en ambitionshöjning av kommuners uppgifter inom framför allt civilt försvar. I grunden delar kontoret utredningens bedömning om att krisberedskapen på ett tydligare sätt behöver stärkas och byggas ut för att kunna fungera under höjd beredskap och krig. Det är dock olyckligt att utredningen menar att den inte tar ställning till den övergripande ambitionsnivån i arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Stadsledningskontoret noterar

att utredningen hänvisar till att den så kallade finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn tillämpas sedan 1993. Finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. De förändringar som utredningen beskriver som förtydliganden är i själva verket ambitionshöjningar. Att utredningen hävdar att de förändringar som föreslås inte får några ekonomiska konsekvenser för kommunerna menar stadsledningskontoret är felaktigt.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen Struktur för ökad motståndskraft anses besvarad med vad som sägs i detta tjänsteutlåtande.