

Mottagare
Regionstyrelsen

Remissyttrande. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig SOU 2024:65

Förslag till regionstyrelsen

- Förslaget till yttrande lämnas till Försvarsdepartementet.

Sammanfattning

Försvarsdepartementet har remitterat betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65), där Region Gotland är en av remissinstanserna. Betänkandet föreslår en ny lag: lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB).

Det nya lagförslaget föreslås ersätta nuvarande lag: lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Den nya lagen (LKRB) föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Inför arbetsutskottets sammanträde presenterades en tjänsteskrivelse med beskrivning av utredningens lagförslag samt en övergripande bedömning. På arbetsutskottets sammanträde gavs en muntlig föredragning om bedömningen av utredningens lagförslag. Inför regionstyrelsens sammanträde den 29 januari har ett förslag på yttrande tagits fram där arbetsutskottets synpunkter har beaktats.

Regionstyrelseförvaltningen instämmer i att de ökade krav som utredningen föreslår är nödvändiga för att möta rådande säkerhetshot och ökad förmåga vid höjd beredskap och fredstida kriser. Regionstyrelseförvaltningen delar inte utredningens kostnadsberäkning när det gäller finansiering av nya åligganden för kommuner och regioner. Kostnadsökningarna är betydligt högre än utredningens beräkning.

Regionstyrelseförvaltningen anser att Region Gotlands unika ö-läge, utan broförbindelse, behöver beaktas i kostnadsberäkningen. Region Gotlands ö-läge, kombinerat med dess specifika sårbarheter och militärstrategiska betydelse, medför att Region Gotland har högre kostnader för beredskapsarbete jämfört med andra kommuner och regioner.

Vidare bör även Region Gotlands dubbla uppdrag tas i beaktande, särskilt avseende sjukvården. Region Gotland är unik i Sverige genom att förena det

kommunala uppdraget med det regionala uppdraget. Det innebär att Gotland är den enda platsen i landet där kommunala ansvarsområden som skola och omsorg ska finansieras inom samma budgetram som det regionala uppdraget, där sjukvården utgör den mest kostnadskrävande delen. Denna utmaning förstärks av att Region Gotland är Sveriges minsta region.

Ärendebeskrivning

Nedan beskrivs utredningens förslag närmare. Utredningen är omfattande, varför fokus i första hand är på författningsförslagen och författningskommentarerna. Även med en sådan avgränsning har det varit nödvändigt att göra ett urval i nedanstående beskrivning.

Övergripande om utredningen

Utredningens uppdrag har varit att analysera vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap. En annan del av utredningens uppdrag har bestått i att analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i statens ordning för styrning, uppföljning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap.

Utredningen föreslår framförallt nya krav avseende mycket omfattande och svårartade fredstida kriser (så kallad kvalificerade fredstida krissituationer) och höjd beredskap. De nya uppgifterna innebär en avsevärd ambitionsökning. Lagförslaget är mer utförlig i styrningshänseende, både vad gäller kommuner och regioners interna styrning av beredskapsarbetet liksom den statliga styrningen av kommuners och regioners beredskapsarbete.

Utredningen föreslår bland annat:

- Preciserade generella verksamhetskrav såsom att upprätthålla grundläggande verksamhetsförmåga (t.ex. förmåga att försörja vissa samhällsviktiga verksamheter med vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning), krav på särskilda arbetsformer, krigsorganisation samt informationsskyldighet gentemot allmänheten.
- Vissa särskilda verksamhetskrav avseende särskilda samlingsplatser (t.ex. trygghetspunkter), hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen, samt verkställighet av utrymning och inkvartering.
- Ny form för statlig ersättning. Generella statsbidrag och eventuellt riktade statsbidrag ersätter nuvarande överenskommelser mellan stat och SKR.
- Statlig finansiering ges enbart till beredskapsarbete för kvalificerade fredstida krissituationer och civilt försvar. Kommuner och regioners planering och förberedande arbete gällande fredstida krissituationer (som ej är kvalificerade) ska framöver bekostas själva av kommuner och regioner.
- Ökad tillsyn av länsstyrelsen (den stödjande rollen kvarstår).

Syfte med lagförslaget

Syftet med LKRB, enligt utredningen, är att säkerställa att kommuner och regioner har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att göra sina uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter (så kallad grundläggande verksamhetsförmåga). Kommuner och regioner ska ha en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt rädda egendom och miljö.

Utredningens avgränsning

I utredningens uppdrag ingår inte:

- Privata aktörers utövande av samhällsviktiga verksamheter under fredstida kris
- Frågor med anledning av Sveriges medlemskap i Nato och Försvarmaktens behovssituationer eller höjd beredskap
- Betydelsen av kommuners och regioners organisering av sina verksamheter inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap

Förslag om nya begrepp

Begreppet fredstida krissituation ska används istället för extraordinär händelse. Begreppet kvalificerade fredstida krissituationer används när allvarlighetsgraden är högre. Närmare bestämt avses mycket omfattande och svårartade fredstida kriser som innebär en hög risk för många människors liv och hälsa eller för mycket omfattande skador på egendom eller miljön.

Begreppet kvalificerad fredstida krissituation innebär en kvalificering av begreppet fredstida krissituation, och är således inte ett fristående begrepp i förhållande till begreppet fredstida krissituation. När begreppet fredstida krissituation används i LKRB avses även kvalificerade fredstida krissituationer.

Generella verksamhetskrav - grundläggande verksamhetsförmåga

Kommuner och regioner ska fullgöra sina uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap, så kallad grundläggande verksamhetsförmåga. Förmågan ska vara anpassad till de förhållanden som befaras råda under fredstida krissituationer eller höjd beredskap utifrån lokala och regionala förhållanden samt strategisk betydelse eller utsatthet.

I utredningens bedömning preciseras ovanstående – dock finns inte två veckor med i författningsförslag eller författningskommentarer:

- Kommuner och regioner ska, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka två veckor kunna
 - o försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa (hälso- och sjukvård, räddningstjänst, sociala omsorgsverksamheter och skolverksamheter, särskilda samlingsplatser) samt sina verksamheter för kollektivtrafik med vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning – vid

omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap

- kunna upprätthålla sin måltidsverksamhet för skola, särskilda boendeformer, sjukvårdsverksamheter - omfattar även verksamheter som utövas av privata aktörer (fristående skolor).

När det gäller måltidsverksamhet är utredningens bedömning att kommuner och regioner under den kommande femårsperioden ska bygga upp ovan verksamhetsförmåga. Beträffande uppbyggnad av verksamhetsförmåga för samhällsviktig verksamhet av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa samt kollektivtrafik är utredningens bedömning att detta ska ske succesivt på längre sikt.

Andra generella verksamhetskrav

Utredningen föreslår vissa förtydliganden och mer specificerade krav avseende risk- och sårbarhetsanalys (RSA), kontinuitetshantering, informationsskyddighet samt utbildning och övning. Exempelvis utbildning och övning för förtroendevalda och anställda under höjd beredskap.

Särskilda verksamhetskrav

Kommuner ska ha en förmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om *utrymningar* inom sitt geografiska område (med andra ord omförflyttningar) samt att kunna *inkvartera* dem som utrymt eller flytt från andra kommuner under höjd beredskap.

Varje kommun ska ha tillgång till en eller flera *särskilda samlingsplatser* (t.ex. trygghetspunkter) för dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Med mottagningsplats avses inte en inkvarteringsbostad eller annat boende. Enskilda ska under en kortare tidsrymd kunna vistas på en särskild samlingsplats.

En särskild samlingsplats ska även kunna utgöra mottagningsplats för utrymda eller flyende personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap samt för utlänningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer.

En kommun ska planera och vidta förberedande åtgärder för att berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa skolbarn och skolungdomar samt äldre personer och personer med funktionshinder som bor i vissa särskilda boendeformer att omedelbart komma i skydd i *skyddsrum eller annat skyddat utrymme* vid ett väpnat angrepp. Liknande föreslås gälla för en region avseende patienter som är intagna på vårdinrättningar inom regionen.

Särskilda verksamhetskrav i fråga om ledning

Kommunstyrelsen och regionstyrelsen ska utarbeta de planer och vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att säkerställa en robust och uthållig ledning av kommunens respektive regionens verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommunstyrelsen och regionstyrelsen åläggs det yttersta ansvaret för att kommunen och regionen

utarbetar de planer och vidtar de särskilda förberedande åtgärder som behövs för kommunens respektive regionens ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Koppling till andra lagar – exempelvis speciallagstiftningar

Utredningen lyfter speciellt koppling till andra lagar i avseende till grundläggande verksamhetsförmåga inklusive verksamhetsförmåga för måltidsverksamhet:

- skollagen (2010:800)
- socialtjänstlagen (2001:453)
- lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
- lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
- lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster
- lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

Utredningens bedömning är att LKRB inte påverkar speciallagstiftningar. I LKRB anges grundläggande nivå. Om det finns högre ställda krav i speciallagstiftningar gäller dessa.

Geografiskt områdesansvar ska inte förväxlas med vistelsebegreppet i 2 a kap. socialtjänstlagen (2001:453). Områdesansvaret handlar inte om att ta över någon annans ansvar utan i stället om att verka för att samverkan kan åstadkommas. För kommunen innebär ansvaret att vara den part som stödjer andra aktörer i syfte att skapa gemensamma målsättningar och inriktningar.

Utredningen lyfter även att andra verksamheter som kan vara nödvändiga att upprätthålla, exempelvis biblioteksverksamhet, idrott- och kulturrevenemang och andra offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. Därutöver nämner även utredningen samhällsviktig verksamhet som kommuner kan bedriva men som inte följer åliggande i lag såsom el- och fjärrvärmeverksamhet.

Finansiering

De författningsförslag som utredningen lämnar förväntas leda till nya stora löpande kostnader (permanenta kostnader) och nya stora anskaffnings- och investeringskostnader (engångsvisa kostnader) för kommunerna och regionerna under den närmaste femårsperioden.

Utredningens författningsförslag avseende kommuner och regioner förväntas medföra utökade kostnader för staten med totalt cirka 13,5 miljarder kronor under åren 2027–2031 avseende statlig ersättning till kommuner eller regioner.

Bestämmelser i LEH som överförs i sak oförändrade till LKRB

- Krisledningsnämnd
- Kommuners och regioners inbördes bistånd samt deras stöd till enskilda
- Kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning (benämnt Lokal kristidsverksamhet i LEH)

- Kommuners och regioners uppgifter i fråga om krigsfångar och andra skyddade personer
- Tystnadsplikt

Bedömning

Bedömningen bygger på synpunkter från regionstyrelseförvaltningen och från övriga förvaltningar via det koncerngemensamma beredskapsnätverket.

Regionstyrelseförvaltningen instämmer i att de ökade krav som utredningen föreslår är nödvändiga för att möta rådande säkerhetshot och förmåga vid höjd beredskap och fredstida kriser. Regionstyrelseförvaltningen delar inte utredningens kostnadsberäkning när det gäller finansiering av nya åligganden för kommuner och regioner. Kostnadsökningarna är betydligt högre än utredningens beräkning.

Regionstyrelseförvaltningen anser att Region Gotlands unika ö-läge, utan broförbindelse, behöver beaktas i kostnadsberäkningen. Region Gotlands ö-läge, kombinerat med dess specifika sårbarheter och militärstrategiska betydelse, medför att Region Gotland har högre kostnader för beredskapsarbete jämfört med andra kommuner och regioner.

Vidare bör även Region Gotlands dubbla uppdrag tas i beaktande. Region Gotland är unik i Sverige genom att förena det kommunala uppdraget med det regionala uppdraget. Det innebär att Gotland är den enda platsen i landet där kommunala ansvarsområden som skola och omsorg ska finansieras inom samma budgetram som det regionala uppdraget, där sjukvården utgör den mest kostnadskrävande delen. Denna utmaning förstärks av att Region Gotland är Sveriges minsta region.

Dessutom begränsar ö-läget möjligheterna till samverkan och kostnadseffektiva lösningar med andra regioner och kommuner. Avståndet och risken för isolering kräver en högre grad av självförsörjningsförmåga, vilket ytterligare påverkar kostnadsbilden.

Utöver ovan ser Regionstyrelseförvaltningen behov av ytterligare förtydliganden när det gäller utredningens bedömning och förslag, både generella och specifika utifrån Region Gotlands ö-läge. Exempelvis:

- Visby hamn och Visby flygplats är en del av Gotlands kollektivtrafik då Region Gotland saknar landsvägskontakt med andra kommuner och regioner. Därmed behöver det finnas möjlighet att dessa inkluderas i ”kollektivtrafik” för Gotland (generella verksamhetskrav),
- om två veckors uthållighet – om det är ett krav bör det även inkluderas i författningsförslaget,
- att de särskilda verksamhetskraven bör gälla utifrån respektive kommuns och regions utsatthet och strategisk betydelse, samt

- om privata aktörer gällande kommuners och regioners ansvar för planering och förberedande arbete avseende åtgärder för att uppnå generell verksamhetsförmåga.

Beslutsunderlag

Remiss. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65) Försvarsdepartementet, inkom 2024-11-04
Förslag till remissvar. SOU 2024:65 Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig
Regionstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2025-01-21

Regionstyrelseförvaltningen

Stefan Hollmark
Regiondirektör

Lars-Göran Uddholm
Räddningschef