

## Mottagare

Regionstyrelsens arbetsutskott

**Remiss. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)****Förslag till regionstyrelsens arbetsutskott**

- Informationen tas emot.

**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.

På grund av utredningens omfattning och hög arbetsbelastning internt, pågår arbete med remissyttrandet. Inför arbetsutskottets sammanträde presenteras föreliggande tjänsteskrivelse med beskrivning av utredningens lagförslag samt en övergripande bedömning. På arbetsutskottets sammanträde ges en muntlig föredragning om bedömningen av utredningens lagförslag. Därefter tas ett färdigt yttrande fram till regionstyrelsens sammanträde den 29 januari.

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).

Regionstyrelseförvaltningen bedömer att utredningen är väl genomförd med en gedigen analys, och att de ökade krav som föreslås är nödvändiga för att möta rådande säkerhetshot och fredstida hot. Stort ansvar läggs på kommuner och regioner för en ökad civil försvarsförmåga.

Regionstyrelseförvaltningen gör dock bedömningen att finansieringen som föreslås inte motsvarar de utökade kraven och ansvaret som föreslås läggas på kommuner och regioner. Gotlands isolerade ö-läge innebär särskilda sårbarheter som är kostnadsdrivande. Gotlands ö-läge påverkar även förutsättningarna till att samverka och skapa kostnadseffektiva lösningar med andra kommuner och regioner under störda förhållanden.

### **Ärendebeskrivning**

Utifrån ovanstående sammanfattning 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.

### **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 Försvarsmaktens 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.

### **Nya krav och uppgifter**

Utredningen är omfattande, nedan anges ett urval av nya krav och uppgifter.

#### **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 kulturevenemang 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 beredskaps- och säkerhetsavdelningen inom regionstyrelseförvaltningen och från övriga förvaltningar via det koncerngemensamma beredskapsnätverket. Inom detta nätverk ingår även regionstyrelseförvaltningens avdelningar för Måltid, Digitalisering och Kultur och Fritid. Nedan återfinns ett urval av inspel till remissyttrandet. Ytterligare inspel presenteras muntligt vid arbetsutskottets möte, inklusive bidrag från andra avdelningar och funktioner som inte haft möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter till denna tjänsteskrivelse.

## Finansiering och konsekvensanalys

Den av utredningen föreslagna finansieringen, som krävs vid införandet av den nya lagen, anses inte vara tillräcklig i förhållande till de utökade krav och det ökade ansvar som läggs på kommuner och regioner. Detta gäller både den långsiktiga förmågehöjningen och uppbyggnadsperioden på fem år, som nämns i utredningen för vissa verksamhetsområden (måltidsverksamhet).

Flera ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner saknas i den konsekvensanalys som presenteras. Engångskostnader som nämns i analysen kommer, efter genomförande, att bli löpande kostnader, exempelvis förvaltning och underhåll. Dessutom saknas beräkningar av andra ökade löpande kostnader.

Gotlands geografiska läge som ö medför särskilda sårbarheter och kostnader, samtidigt som förutsättningarna för samverkan med andra kommuner och regioner är mycket begränsade under störda förhållanden.

Avskaffandet av statlig ersättning för uppgifter kopplade till fredstida krissituationer kommer att påverka kommunernas och regionernas beredskapsarbete och förmågehöjning negativt.

## Definition av "kvalificerad fredstida krissituation"

Det finns behov av en tydligare definition av begreppet "*kvalificerad fredstida krissituation*" för att tydliggöra hur begreppet relaterar fredstida krissituationer och andra liknande termer.

## Särskilda verksamhetskrav

Utredningens förslag att alla kommuner ska omfattas av samtliga särskilda verksamhetskrav bör förtydligas utifrån lokala förhållanden, strategisk betydelse eller särskild utsatthet. Förslaget att ta fram en modell för bedömning av strategisk betydelse och utsatthet välkomnas, men denna modell bör också ligga till grund för författningsförslagen. Exempelvis bör krav på inkvartering av personer endast gälla kommuner som bedöms bli mottagarkommuner, inte utrymningskommuner. På så sätt uppnås en snabbare förmågehöjning och en mer kostnadseffektiv användning av skattemedel. Det blir även konsekvent med utredningens förslag om likvärdig och ändamålsenlig förmåga. Tidigare flyktmottagande har påvisat att det inte är ändamålsenligt med inkvartering på Gotland utifrån det insulära läget. Initial och kortvarig förmåga avseende omhändertagande bedöms finnas i andra krav.

Vidare föreslås att begreppet "*särskilda samlingsplatser*" ersätts med "*trygghetspunkter*", som är ett etablerat begrepp. Trygghetspunkter används av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och är välkänt bland allmänheten.

#### **Generella verksamhetskrav**

Utredningens prioritering av skyddsvärdet "*liv och hälsa*" stöds. Denna prioritering harmonierar med kommuners och regioners grunduppdrag och underlättar planeringen för en snabb förmågehöjning.

I författningsförslaget saknas utredningens bedömning om uthållighetskrav i cirka två veckor för grundläggande verksamhetsförmåga. Då detta krav har lyfts fram av utredningen och fått stor uppmärksamhet behöver detta tydliggöras. Liknande gäller för måltidsverksamhet. I utredningens bedömning lyfts måltidsverksamhet men saknas i författningsförslag och författningskommentarerna.

Flera kommuner och regioner har säsongvariationer i hur många som vistas i kommunen respektive regionen. Säsongvariationer leder till utmaningar avseende krav på verksamhetsförmåga. Flera parametrar i finansieringen behöver därför beaktas än kommunens respektive regionens storlek (invånarantal). Gotlands ö-läge och utsatthet bör särskilt beaktas i detta avseende.

#### **Kollektivtrafik i ett insulärt perspektiv**

Gotlands ö-läge med avsaknad av broförbindelse leder till att transportmöjligheterna ser annorlunda ut än på fastlandet. Till skillnad från fastlandet har Gotland ingen närliggande kommun som kan nås med kollektivtrafik. Invånare är i huvudsak hänvisade till färjetrafik, som fungerar som en förlängning av landsvägen. Därav bör det förtydligas att vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap berörs även Gotlands hamninfrastruktur (Visby hamn drivs i förvaltningsform av Region Gotland).

#### **Beslutsunderlag**

Remiss. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65) Försvarsdepartementet, inkom 2024-11-04  
Regionstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2024-12-19

Regionstyrelseförvaltningen

Stefan Hollmark  
Regiondirektör

**Lars-Göran Uddholm**  
**Räddningschef**