

§ 165

Yttrande över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

KSN-2021-00814

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. **att** avge yttrande till justitiedepartementet enligt ärendets **bilaga**.

Sammanfattning

Justitiedepartementet har remitterat betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) till Uppsala kommun för yttrande senast 11 juni 2021.

Planeringen för totalförsvaret har sedan det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015 återupptagits och i riksdagens beslut om inriktningen för totalförsvaret åren 2021–2025 betonas vikten av att arbetet med att stärka det civila försvaret vidareutvecklas.

En viktig del av att stärka det civila försvaret är att skapa tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att åstadkomma samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det civila och det militära försvaret. Utredningen föreslår en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.

Utredningen utgår från Försvarsberedningens rapport Motståndskraft där en rad brister i dagens struktur lyfts fram. Ytterligare en utgångspunkt är att det civila försvaret så långt som möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. Ett trovärdigt totalförsvaret som är integrerat med den fredstida krisberedskapen är en viktig faktor som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.

Utredningen kan läsas i sin helhet [här](#).

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 27 april 2021
- Bilaga, Yttrande över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Kommunstyrelsens arbetsutskott
Protokollsutdrag

Datum:
2021-05-18

Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2021-04-27

Diarienummer:
KSN-2021-00814

Handläggare:
Anders Fridborg, Stefan Unnevall, Per Eriksson

Yttrande över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

1. **att** avge yttrande till justitiedepartementet enligt ärendets **bilaga**.

Ärendet

Justitiedepartementet har remitterat betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) till Uppsala kommun för yttrande senast 11 juni 2021.

Planeringen för totalförsvaret har sedan det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015 återupptagits och i riksdagens beslut om inriktningen för totalförsvaret åren 2021–2025 betonas vikten av att arbetet med att stärka det civila försvaret vidareutvecklas.

En viktig del av att stärka det civila försvaret är att skapa tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att åstadkomma samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det civila och det militära försvaret. Utredningen föreslår en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.

Utredningen utgår från Försvarsberedningens rapport Motståndskraft där en rad brister i dagens struktur lyfts fram. Ytterligare en utgångspunkt är att det civila försvaret så långt som möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. Ett trovärdigt totalförsvaret som är integrerat med den fredstida krisberedskapen är en viktig faktor som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.

Utredningen kan läsas i sin helhet [här](#).

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret i samråd med brandförsvaret.

Föredragning

För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap har särskilt utpekade myndigheter hittills bedrivit planeringen inom samverkansområden, angivna i krisberedskapsförordningen (2015:1052). Utredningen föreslår att samverkansområdena avvecklas och ersätts av tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden. I dessa ingår myndigheter med ansvar för verksamheter och funktioner som är särskilt viktiga att upprätthålla under kris, höjd beredskap och ytterst i krig. En myndighet i varje beredskapssektor föreslås få ett mandat att inrikta och samordna arbetet inom sektorn, en sektorsansvarig myndighet.

Vidare föreslås att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Dessa ska ledas av en civilområdesansvarig länsstyrelse benämnd civilområdeschef. Civilområdena ska följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna). För att skapa ökade förutsättningar för regional samordning mellan det civila och det militära försvaret föreslås också att Försvarsmakten anpassar sin regionala organisation så att militärregionerna sammanfaller med civilområdena och att två nya militärområden och regionstaber därmed inrättas.

Vidare föreslår utredningen nya uppgifter för Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) samt förtydliganden av MSB:s roll och fördelningen av ansvar och uppgifter inom civilt försvar och krisberedskap.

En ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, föreslås ersätta den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Uppsala kommun ställer sig positivt till de förslag på förändrade strukturer som utredningen lägger fram på övergripande nivå. Förändringarna medger en bättre förmåga till sammanhållen planering för totalförsvaret. En utmaning för länsstyrelserna i deras roll i den nya civilområdesindelningen är hur den interna samordningen ska ske på ett effektivt sätt så att planering av civilt försvar på lokalnivå inte påverkas negativt. Placeringen av civilområdeschefen för Mellersta civilområdet bör dock vara i Uppsala, av flera skäl.

Innehållet i den föreslagna nya lagen för kommuners och regioners beredskap är i stort detsamma som nuvarande lagstiftning, men innebär också en del utökade uppgifter för kommuner. Det framgår inte tydligt hur staten avser att finansiera denna utökning. Uppsala kommun vill understryka att finansieringsprincipen alltid skall gälla när staten vill utöka, ändra eller överföra uppgifter till den kommunala nivån.

De utökade uppgifterna handlar i huvudsak om nuvarande uppgifter som enbart omfattat krisberedskap nu även omfattar planering för höjd beredskap. Det avser exempelvis planering och utbildning och övning för uppgifter under höjd beredskap. Det är viktigt att kommuner är finansierade för de uppgifter som medföljer lagförändringar.

Uppsala kommun är positiv till att omfattningen i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys (RSA) endast ska omfatta den egna verksamheten och inte all

samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område. Det är en rimlig förändring. Att övrig samhällsviktiga verksamheter i en kommuns geografiska område istället omhändertas i ett regionalt perspektiv har många fördelar i en regional samordning och kan bättre kopplas till totalförsvarsplaneringen.

För att kommuner ska kunna bedriva och genomföra analysverksamhet enligt det nya lagförslaget krävs att kommuner får ta del av relevant hotbild för den lokala nivån. Detta bör kunna ombesörjas av Försvarsmakten och Säkerhetspolisen och samordnas via länsstyrelsen.

Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav och att förberedelser ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, andra kommuner och regioner. Staten behöver ge stöd och riktlinjer för vad som avses med skrivningen att beakta totalförsvarets krav.

Uppsala kommuns synpunkter utvecklas vidare i ärendets **bilaga**.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 27 april 2021
- Bilaga, Yttrande över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Datum:
2021-04-26

Diarienummer:
KSN-2021-00814

Handläggare:
Anders Fridborg, Stefan Unnevall, Per Eriksson

Justitiedepartementet, Ju2021/00971
Ju.remissvar@regeringskansliet.se
Ju.L4@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Inledning

Uppsala kommun lämnar i detta remissvar endast synpunkter på de förslag som berör kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. De förslag som finns för statliga myndigheter berörs endast övergripande.

Uppsala kommun ställer sig positivt till de förslag på förändrade strukturer som utredningen lägger fram på övergripande nivå. Förändringarna medger en bättre förmåga till sammanhållen planering för totalförsvaret. En utmaning för länsstyrelserna i deras roll i den nya civilområdesindelningen är hur den interna samordningen ska ske på ett effektivt sätt så att planering av civilt försvar på lokalnivå inte påverkas negativt.

Synpunkter utifrån kommunens arbete med krisberedskap och civilt försvar

Innehållet i den föreslagna nya lagen för kommuners och regioners beredskap är i stort detsamma som nuvarande lagstiftning, men innebär också en del utökade uppgifter för kommuner. Det framgår inte tydligt hur staten avser att finansiera denna utökning.

De utökade uppgifterna handlar i huvudsak om nuvarande uppgifter som enbart omfattat krisberedskap nu även omfattar planering för höjd beredskap. Det avser exempelvis planering och utbildning och övning för uppgifter under höjd beredskap. Det är viktigt att kommuner är finansierade för de uppgifter som medföljer lagförändringar.

Kommunernas analysarbete

Uppsala kommun är positiv till att omfattningen i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys (RSA) endast ska omfatta den egna verksamheten och inte all

samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område. Det är en rimlig förändring. Att övrig samhällsviktiga verksamheter i en kommuns geografiska område istället omhändertas i ett regionalt perspektiv har många fördelar i en regional samordning och kan bättre kopplas till totalförvarsplaneringen.

För att kommuner ska kunna bedriva och genomföra analysverksamhet enligt det nya lagförslaget krävs att kommuner får ta del av relevant hotbild för den lokala nivån. Detta bör kunna ombesörjas av Försvarsmakten och Säkerhetspolisen och samordnas via länsstyrelsen.

Rapportering till myndigheter

Utredningen anger att kravet på rapportering innebär att kommunerna och regionerna kommer att behöva vidta förberedelser för sin rapportering. Det gäller dels hur informationen inom förvaltningar och nämnder ska inhämtas och sammanställas, dels hur bedömningen av det samlade läget ska beredas, beslutas och förmedlas till berörda myndigheter.

Det är viktigt att förstå att en begäran om rapportering inte omgående kan besvaras utav en kommun. Åtgärderna för att sammanställa ett underlag ifrån kommunernas verksamheter tar tid även om det finns förberedda och effektiva processer för inhämtning. Under Corona-pandemin fick kommuner många begäranden om rapportering ifrån olika myndigheter med krav på svarstid inom några timmar. Arbetet med att ta fram det underlag som efterfrågats kunde i vissa fall snarare ta en dag eller mer. Tidsförhållanden att kunna inhämta och bearbeta information inom en kommun behöver tas med i vidare utredningar om hur rapportering inom krisberedskapssystemet och i planeringen av Totalförsvaret ska bedrivas.

Kommunernas geografiska områdesansvar

Utredningen menar att det kommunala geografiska områdesansvaret ska kvarstå att gälla såväl inför och vid fredstida kriser som höjd beredskap. Samtidigt beskriver utredningen en del av den problematik många kommuner anser sig ha att hantera detta ansvar enligt lagstiftarens intention. Kommunen träffar regelbundet de viktigaste samverkansparterna som Polismyndigheten, Försvarsmakten och regionen inom ramen för länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Separata förberedelser och samordning på lokal nivå kan lätt anta former av dubbelarbete. Förhållandet mellan kommunens och länsstyrelsens geografiska områdesansvar skulle behöva utredas närmare och förtydligas.

Kommunen ska beakta totalförsvarets krav

Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav och att förberedelser ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, andra kommuner och regioner. Staten behöver ge stöd och riktlinjer för vad som avses med skrivningen att beakta totalförsvarets krav.

Höjd ambitionsnivå men utan finansiering

Utredningen tar inte hänsyn till nuvarande ersättningsnivåer och anger inte tydligt hur den höjda ambitionsnivån ska finansieras till en tillräcklig nivå. Utredningen föreslår höjd ambitionsnivå genom lagförändring och omfattar uppgifter som tidigare inte ställts till kommuner:

- Kommuner och regioner ska kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap
- RSA arbetet ska omfatta höjd beredskap och inkludera en hot- och risker mot samhällsviktiga funktioner.
- Kommuner och regioner ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav
- Förberedelserna ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner.
- Utbildning och övning även avseende höjd beredskap
- Information till allmänheten även vid höjd beredskap

Den höjda ambitionsnivån med utökade uppgifter som föreslås i förslag till lagändringar är komplext och kräver mycket planering, samverkan och övning; men uppgifterna är inte tydligt finansierade. Uppsala kommun vill understryka att finansieringsprincipen alltid skall gälla när staten vill utöka, ändra eller överföra uppgifter till den kommunala nivån.

Placering av civilområdeschefer

I utredningens förslag definieras sex stycken civilområden i landet, av vilka Uppsala län föreslås tillhöra Mellersta civilområdet. I varje civilområde föreslås en civilområdeschef med ansvar att samordna planeringen inför höjd beredskap. Även om Uppsala kommun menar att staten ska organisera sin verksamhet som den finner bäst, bör det ändå påpekas att den föreslagna placeringen av civilområdeschefen i Mellersta civilområdet till Örebro går miste om en del synergier och effekter som en placering i Uppsala skulle medföra.

Det kan i detta sammanhang anföras att den beredskap för en kärnteknisk olycka som finns hos länsstyrelsen och som övas regelbundet bör kunna utgöra en god bas även för höjd beredskap; en ny ledningsplats, anpassad för höjd beredskap, kommer inom kort att tas i bruk av länsstyrelsen; den utvecklade samverkan med flera relevanta statliga myndigheter med säte i Uppsala, som Livsmedelsverket, Läkemedelsverket och Statens Veterinärmedicinska Anstalt; Forsvarsmaktens starka närvaro i länet samt regionkontor för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Sammantaget bedömer Uppsala kommun att det finns bättre förutsättningar för en civilområdeschef att verka med Uppsala län som utgångspunkt.

Övertagande av kommunal räddningstjänst

Utredningen föreslår också att möjligheten till övertagande av kommunal räddningstjänst, som i dag är en uppgift för samtliga länsstyrelser, koncentreras till de sex länsstyrelserna som tillika är civilområdeschefer. I sak kan detta vara rimligt då det handlar om ett komplext och krävande förfarande, men hänsyn behöver tas till att kommunal räddningstjänst idag ofta bedrivs i regional samverkan över länsgränser. Uppsala brandförsvaret finns i Uppsala län och leds av Räddningscentral Mitt i Stockholms län, men det är Örebro län som beslutar om övertagande av räddningstjänst. Det står i förslaget att länsstyrelserna då ska komma överens om vilken länsstyrelse som ska ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst. Denna ordning upplevs som trög och fördröjande.

Synpunkter avseende säkerhetsskydd i kommunens arbete med krisberedskap och civilt försvar

Det nya förslaget till lag om kommuners och regioners beredskap visar tydligt att arbetet med säkerhetsskydd måste fortsätta utvecklas. Ett väl fungerande säkerhetsskydd bör vara grunden i uppbyggnaden av totalförsvaret.

Digital infrastruktur

Kommuner omfattas inte av motsvarande krav på systematiskt informationssäkerhetsarbete som gäller för statliga myndigheter och som uttrycks i förslaget till beredskapsförordning, där också Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges föreskriftsrätt. Till viss del uttrycks krav på informations säkerhet för kommuner genom ett flertal författningar men det saknas den tydlighet som ges genom beredskapsförordningen.

Arbetet med civilt försvar ställer krav på en robust och motståndskraftig digital infrastruktur. Ansvar för detta och hur det ska utformas inom kommunal verksamhet ligger i stor utsträckning på de enskilda kommunerna. Det innebär i sin tur att varje kommun ställs inför komplexa och utmanande frågeställningar. I aggregerad form avgör de enskilda kommuners val av lösningar förutsättningarna för den nationella motståndskraften och Sveriges digitala suveränitet. Det borde därför tas ett större nationellt ansvar för samordning i dessa frågor.

Säkerhetsskydd inom kommunstyrelsen

Genom att kommunstyrelsen ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd bedömer utredningen att förutsättningarna förbättras så att berörda ledamöter får en samlad kunskap om och förmåga att agera vid fredstida krissituationer eller under höjd beredskap. Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Sammantaget gör detta att kommunstyrelsen kan komma att behöva ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i större utsträckning vilket medför att kommunstyrelsens ledamöter ska inplaceras säkerhetsklass.

Rapportering och signalskydd

Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits när det gäller förberedelser och hur åtgärderna påverkat förmågan att hantera fredstida krissituationer samt uppgifterna under höjd beredskap. Information om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen ska också lämnas.

Rapportering av läge samt förberedelser från en kommun till en myndighet (Länsstyrelsen) kan vara föremål för sekretess under framförallt höjd beredskap.

Det signalskyddssystem som idag är tillgängligt för en kommun (Signe) får bara hantera uppgifter till nivån *begränsat hemligt*. Den totala planeringen för kommunens krigsorganisation med detaljer om vilken verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap, kommunens krigsorganisation, vilken personal som ska tjänstgöra samt vad som i övrigt behövs är säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, troligtvis högre än *begränsat hemligt*. Länsstyrelsens implementering av Signe måste därför intensifieras.

Det måste även bli tydligt vart kommuner ska rapportera sitt läge och förberedelser då det kan komma att finnas skyldighet för kommunerna att både rapportera till sin länsstyrelse samt den länsstyrelse som verkar som civilområdeschef.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

Lars Niska
Sekreterare