



Till  
Socialtjänstnämnden

**Kommunernas och landstingens framtida krishantering och  
åtgärder vid höjd beredskap**  
(1 bilaga)

**Förslag till beslut**

Socialtjänstnämnden hänvisar till detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Dag Helin

Eddie Friberg

**Sammanfattning**

Utredningen har haft till uppdrag att göra en allmän översyn av lagen (1994:1720) om civilt försvar. Huvudsyftet med uppdraget har varit att få en lagstiftning som är väl anpassad till gällande planeringsinriktning för det civila försvaret och rådande omvärldsläge. Som en förutsättning har gällt att innebörden i begreppet civilt försvar inte skall ändras. En utgångspunkt har varit att det även framdeles behövs regler för kommuners och landstings planering inför höjd beredskap.

I uppdraget har också ingått att beakta den överenskommelse som träffats mellan staten och Svenska Kommunförbundet den 23 juni 2004 om kommunernas uppgifter i det nya krishanteringssystemet och föreslå de författningsändringar som är motiverade med anledning av överenskommelsen.

En uppgift som särskilt framhålls i direktiven har varit att överväga om det är en lämplig lösning att som i dag ha bestämmelser om kommunernas och landstingens planering inför höjd beredskap och regler om hantering av extraordinära händelser i fredstid i olika lagar. Utredningen har haft att ägna särskilt intresse åt att minska den detaljreglering som finns i dag.

Sammanfattningen av utredningen bilägges.

## **Bakgrund**

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet "Kommunernas och landstingens fredstida krishantering och åtgärder vid höjd beredskap" till socialtjänstnämnden för yttrande. Remisstiden går ut 2005-03-24.

## **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom kansliavdelningen. I det följande redovisas kortfattat utredningens förslag och i direkt anslutning därtill förvaltningens kommentarer.

## **Kommunernas och landstingens fredstida krishantering och åtgärder vid höjd beredskap**

### *Utredningens förslag*

Utredningen anser att helhetssynen på krishantering i hela hotskalan skulle komma bättre till uttryck i lagstiftningen om reglerna som gäller kommunernas och landstingens ansvar på krishanteringsområdet i huvudsak samlas i en författning.

Det planeringssystem som infördes för krishantering under år 2002 innebär att en gemensam planering skall ske för åtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap. Det nya systemet innebär också att perspektivet på hot och risker skall anläggas underifrån.

Krishanteringsförmågan skall byggas upp från lokal nivå via regional nivå till nationell nivå. Dessutom skall verksamhetsansvaret ligga fast i hela hotskalan. Den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden skall alltså behålla detta ansvar även om en allvarlig kris skulle inträffa. En helhetssyn skall anläggas på planering för kriser i hela hotskalan från mindre allvarliga händelser i fredstid över extraordinära händelser och svåra påfrestningar på samhället i fred till det värsta tänkbara nämligen krig i vårt land.

### *Förvaltningens kommentarer*

Förvaltning instämmer i utredningens slutsats. Det blir klarare och enklare att göra de nödvändiga åtgärderna om det kommunala åtagandet finns på ett ställe. De åtgärder som behövs för att svara för de olika delarna i beredskapsplaneringen från normal drift till kris, katastrof och krig är av den arten att de bäst sker samordnat och i ett sammanhang. Utredningen bygger på att planeringen ska ske nedifrån med utgångspunkt i att basorganisationen ska ha en sådan robusthet att den klarar att ha sin verksamhet igång under alla lägen på skalan från normal drift till krig. Med den ansatsen är det en fördel om det framgår ur ett enda aktstycke och att planeringen genomförs för hela skalan av påfrestningar.

Förvaltningen menar att det är en rimlig utgångspunkt att planeringen sker från ett nedifrån perspektiv. Dock är det av största vikt att driftsansvariga får kompetent stöd vid riskinventering och åtgärdsplanering för att verksamheten ska få den robusthet som krävs för att klara kravet att ha verksamheten igång vid normal drift och under kris- och katastrof förhållanden. Till detta ska

läggas att av riskinventering följer många gånger betydande investeringsbehov. Enbart att åtgärda de grundläggande behoven av värme, vatten och avlopp kan komma att vida överstiga investeringsutrymmet. Om man vill nå en grundläggande robusthet i basverksamheten krävs således att det finns ett kraftigt investeringsstöd som kan stimulera till att nödvändiga åtgärder vidtas.

#### *Utredningens förslag*

En rapporteringsskyldighet införs för kommuner och landsting. För att staten skall kunna få en helhetsbild av vilka risker och sårbarheter som finns i samhället och hur det förebyggande arbetet planeras, är det viktigt att det arbete på krishanteringsområdet som görs på lokal nivå vidarebefordras till regional och central nivå. På den regionala nivån har länsstyrelserna ett områdesansvar för arbetet med allvarliga kriser i fred och höjd beredskap.

#### *Förvaltningens kommentarer*

Det är bra att en rapporteringsskyldighet införs och med ett sådant system får den centrala nivån kontinuerligt insyn i de förutsättningar som gäller för kommunerna. I detta sammanhang kan kommunerna också redovisa de investeringsbehov som följer av genomförda riskinventeringar. Förvaltningen menar att beredskapsnivån på de flesta håll ligger på en nivå där man klarar drift under normala förhållanden, men får betydande problem vid avvikelser och skulle hamna i klara svårigheter i kris och katastroflägen.

#### *Utredningens förslag*

Förslaget innebär att ett antal uppgifter tillkommer för kommunerna och landstingen inom ramen för samhällets beredskap mot extraordinära händelser och svåra påfrestningar på samhället i fred.

En skyldighet för kommuner och landsting att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser lagfästs. Vidare lagregleras kommunernas geografiska områdesansvar för den fredstida krishanteringen. Detta ansvar innefattar att kommunen skall verka för att det sker en samordning av all krishantering som genomförs av andra aktörer i kommunen, t.ex. statliga myndigheter, landstinget, organisationer och företag. Om en extraordinär händelse skulle inträffa skall kommunen verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas och att den information som lämnas till allmänheten är samordnad.

För att klara krishanteringen vid en extraordinär händelse måste kommunens och landstingets organisation vara förberedd. Förtroendevalda, främst ledamöterna i krisledningsnämnden, förvaltningschefer och andra nyckelpersoner måste vara väl förtrogna med vad som gäller om en kris inträffar och vilken deras egen roll i en sådan situation är. Det bästa sättet att förbereda sig för detta är genomregelbunden utbildning och övning. En bestämmelse införs om att kommuner och landsting skall ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser.

### *Förvaltningens kommentarer*

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att en förberedd och övad organisation är en nödvändighet för att smidigt kunna sätta beredskapsplanerna i verket och att övergå från normaldrift till drift under extra ordinära omständigheter. Det är synnerligen viktigt att övningar omfattar hela organisationen och då inte minst basnivån.

### *Utredningens förslag*

Kommunerna och landstingen skall få ersättning av staten för sådana uppgifter som de enligt lagen åläggs att utföra. Det gäller extraordinära händelser av omfattande och svårt slag samt höjd beredskap.

Med beskrivningen av vilka extraordinära händelser som omfattas avses vad som i allmänhet brukar beskrivas som svåra påfrestningar på samhället i fred. De åtgärder som vidtas för svåra påfrestningar på samhället i fred är givetvis till nytta även för sådana extraordinära händelser i övrigt som kan tänkas inträffa. Arbetet med beredskapen inför hot – från extraordinära händelser av mindre allvarligt slag upp till svåra påfrestningar på samhället i fred – kan givetvis antas vara till ömsesidig nytta i mycket stor utsträckning. Genom att skapa en förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred får kommunerna och landstingen i praktiken också en förmåga att hantera övriga extraordinära händelser.

En förutsättning för att ersättning skall utgå är att ålagda uppgifter också fullgjorts. Enligt den överenskommelse som träffats mellan regeringen och Svenska Kommunförbundet skall en uppföljning ske när det gäller kommunens användning av utbetalda medel. Med stöd av kommunens rapportering av genomförd verksamhet kan den uppnådda krishanteringsförmågan bedömas i förhållande till den målbild som satts upp. En del av ersättningen kan då komma att reduceras eller bortfalla för en kommun som inte anses ha fullgjort sina skyldigheter. Uppföljningen bör samordnas med den statliga tillsyn som skall ske enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

### *Förvaltningens kommentarer*

Det är positivt att staten ersätter kommunerna för de särskilda åtgärder som de åläggs men det är som sagt ovan inte tillräckligt om man syftar till att nå fram till en beredskapsnivå där kommunernas grundorganisation har en robusthet som klarar att utföra de nödvändiga uppgifterna från normala förhållanden till krigstillstånd.

## **Skyddsrum**

### *Utredningens förslag*

Planeringsansvaret för skyddsrumproduktionen bör centraliseras och läggas över på en statlig myndighet. En sådan lösning synes också ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vara en bättre lösning än att behålla planeringsansvaret på kommunal nivå. Genom att beslutsfattandet centraliseras bör man också lättare kunna få en överblick av det befintliga skyddsrumbeståndet. Statens räddningsverk, som är den myndighet som i dag

har hand om skyddsrumfrågorna, ligger nära till hands för att få ansvaret för skyddsrumspaneringen i framtiden.

Även ansvaret för byggande, besiktning och kontroll av skyddsrum, som i dag ligger på kommunerna, bör överföras till en central myndighet, lämpligen Statens räddningsverk. En sådan ordning skulle befrämja att kompetensen på området bibehålls. Någon nämnvärd praktisk skillnad innebär förslaget dock inte i denna del. Redan i dag är det Statens räddningsverk som upprättar listor på vilka skyddsrum som skall kontrolleras under året och den faktiska kontrollen utförs av s.k. sakkunniga som utbildas och certifieras av Statens räddningsverk. I linje med detta bör även befogenheten att fatta beslut om avveckling av skyddsrum föras över från länsstyrelsen till Statens räddningsverk.

Enligt lagen om civilt försvar skall kommunerna föra ett register över samtliga skyddsrum i kommunen och över de skyddade utrymmen som planlagts. Eftersom kommunerna inte längre skall ha något ansvar för skyddsrumspaneringen finns det inte anledning att i framtiden ålägga dem ett ansvar att föra ett skyddsrumregister. Denna uppgift bör i stället överföras till den myndighet som i framtiden får ansvaret för skyddsrumspaneringen. Som tidigare anförts ligger det nära till hands att den uppgiften läggs på Statens räddningsverk. Eftersom Räddningsverket redan har ett centralt skyddsrumregister skulle det inte innebära något nämnvärt merarbete för myndigheten att ta över detta ansvar.

#### *Förvaltningens kommentarer*

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att kontroll av behov och utbyggnaden av skyddsrum bäst sker inom en samlad enhet och att Räddningsverket kan vara en sådan samlad enhet med ansvar för hela hanteringen av skyddsrumfrågan.

### **Utrymning och inkvartering**

#### *Utredningens förslag*

Utredningen har vid sin genomgång av gällande bestämmelser om utrymning under fredstid funnit att de bestämmelser som finns på området i bl.a. lagen om skydd mot olyckor, skyddslagen och ordningslagen väl täcker det behov av regler till skydd för befolkningens säkerhet som kan uppkomma vid allvarliga fredstida kriser. Det finns därför inte något behov av att utvidga möjligheterna att beordra utrymning under extraordinära händelser i fredstid. Utredningen har inte heller kunnat se att det finns ett behov av att införa närmare bestämmelser om ansvarsfördelning när det gäller verkställigheten av ett utrymningsbeslut. Polismyndigheten har det övergripande ansvaret för att se till att ett beslut om utrymning genomförs.

Bestämmelser om utrymning och inkvartering under höjd beredskap finns i dag i 8 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar. Även om det finns tämligen goda möjligheter att med stöd av andra bestämmelser besluta om utrymning har utredningen vid en samlad bedömning kommit fram till att det inte finns

tillräckliga skäl att nu föreslå att reglerna om utrymning och inkvartering under höjd beredskap upphävs.

*Förvaltningens kommentarer*

Förvaltningen delar utredningens uppfattning.

## **Hemskydd**

*Utredningens förslag*

Enligt gällande regler skall det finnas ett hemskydd i varje kommun. Hemskyddet är en beredskapsorganisation som under höjd beredskap har till uppgift att förmedla information mellan kommunen och befolkningen, verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med stridshandlingar och verka för att trygga sådan försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad.

Under rådande säkerhetspolitiskt gynnsamma läge finns det inte skäl att upprätthålla en hemskyddsorganisation som uteslutande är inriktad på krigsförhållanden. Hemskyddets uppgifter är mycket betydelsefulla under höjd beredskap. Vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läget i framtiden finns det tid och möjlighet att bygga upp en organisation motsvarande dagens hemskydd. Utredningen föreslår därför att gällande bestämmelser om hemskydd som finns i 4 kap. lagen om civilt försvar upphävs.

Frivilliga resursgrupper och motsvarande former av fredstida verksamhet kan bidra till en ökad förmåga i samhället att hantera situationer under såväl svåra påfrestningar på samhället i fred som höjd beredskap. Utredningen har därför övervägt om det finns skäl att lagreglera dessa frivilligformer, men funnit att så inte bör ske.

*Förvaltningens kommentarer*

Förvaltningen delar utredningens uppfattning vad gäller hemskyddet

## **Andningsskydd**

*Utredningens förslag*

Enligt inriktningen i 1982 års försvarsbeslut skall hela Sveriges befolkning ha tillgång till andningsskydd. Eftersom andningsskydden har en begränsad livslängd har i olika sammanhang frågan väckts om denna inriktning skall fullföljas genom ersättningsanskaffning eller om nuvarande lager av andningsskydd skall tillåtas minska. Alternativet att avveckla befintliga lager har också diskuterats. Utredningen har inte sett det som sin uppgift att ta ställning i denna fråga. Utredningen har däremot övervägt behovet av lagreglering på området och kommit fram till att det inte finns något behov av en lagreglering som ålägger kommunerna ett ansvar för förvaring och utdelning av andningsskydd.

*Förvaltningens kommentarer*

Förvaltningen delar utredningens uppfattning.

**Varning och mörkläggning***Utredningens förslag*

Bestämmelserna om varning och mörkläggning som i dag finns i lagen om civilt försvar upphävs.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ger tillräckligt lagstöd för att anordningar för utomhusvarning skall kunna placeras där det anses behövas.

Föreskrifter om varning under höjd beredskap bör även framdeles kunna få meddelas av Statens räddningsverk.

Faktiska förberedelser för mörkläggning av byggnader eller anläggningar torde inte ha varit aktuella sedan andra världskriget och tiden närmast därefter.

Åtgärdernas betydelse från försvarssynpunkt har också minskat sedan dess.

Under nuvarande förhållanden saknas det anledning att behålla några lagbestämmelser om mörkläggning och föreberedelser för mörkläggning.

*Förvaltningens kommentarer*

Förvaltningen delar utredningens uppfattning.

**Konsekvenser av utredningens förslag***Utredningens förslag*

Utredningens förslag syftar i stor utsträckning till att bringa lagstiftningen i överensstämmelse med de faktiska förändringar som redan genomförts.

Förslagen bör därför inte ge upphov till kostnader som kräver ökade anslag.

Förslagen antas inte ge några konsekvenser av de slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

*Förvaltningens kommentarer*

Förvaltningen kan förstå utredningens slutsats enligt ovan med hänsyn till den inriktning och på den nivå som utredningen övervägt behoven av åtgärder inom det aktuella området. Dock vill förvaltningen framhålla att utredningen ålägger den kommunala nivån ett stort ansvar för att klara den nödvändiga samhällsservicen även vid kris, katastrof och krig. Detta förutsätter att kommunerna snabbt kan ställa om verksamheten från normala förhållanden till ett kris- och katastrofläge. För att nå upp till den robusthet i den kommunala organisationen, som utredningen presumerar, krävs enligt förvaltningens mening ekonomiskt stöd från staten. Det gäller kostnader för såväl förberedelser, övningar som konkreta investeringar.