

## Frågeställningar att beakta vid remissbehandling av SOU 2024:65

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet *Kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* (SOU 2024:65) till samtliga nämnder i Malmö stad.

Betänkandet omfattar ca 550 sidor och innehåller ett stort antal förslag. Vi på Stadskontoret har därför tagit fram detta dokument med syfte att utgöra ett stöd vid remissbehandlingen. Dokumentet redogör för fyra delar i betänkandet som vi uppfattar som särskilt intressanta att få en bredare behandling av. Den första delen är generell medan del två, tre och fyra uppfattas beröra specifika nämnders uppdrag. Vår kunskap om samtliga nämnders uppdrag är inte heltäckande, vi ser därför gärna att alla mottagare tittar på samtliga frågeställningar och identifierar om ni är berörda av dem.

Varje del innehåller en kort redogörelse för utredningens förslag och i något fall en bakgrund, därefter följer frågeställningar som vi gärna ser att ni beaktar vid er remissbehandling. Det är valfritt att använda denna inramning vid remissbehandlingen och dessa fyra delar ska heller inte ses som begränsande för vad ni ska yttra er över.

### 1. Begreppsanvändning och -förklaringar

Genom den nya lag som föreslås i betänkandet försvinner några få begrepp (extraordinära händelser och kristidsverksamhet) och nya införs. Det införs även fler ord vars betydelse ska tolkas. Det är därav intressant att överväga om de längre bestämmelserna tillför en ökad tydlighet.

#### 1.1 Målsättning med lagstiftningen

1.1.1 Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)

I nu gällande lag, 1 kap. 1 § LEH, anges att:

*Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.*

Vidare anges i 3 kap. 1 § LEH att:

*Kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).*

1.1.2 Förslag till lag om kommuner och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB)

I förslaget till ny lag, 1 kap. 1 § LKRB anges att:

*Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en ändamålsenlig och*

*likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Kommuner och regioner ska därigenom under sådana förhållanden ha en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön.*

I 2 kap. LKRB införs begreppet grundläggande verksamhetsförmåga i form av en rubrik.

I författningskommentaren förklaras de ovan understrukna begreppen:

**Grundläggande verksamhetsförmåga** förklaras som *i grunden reella möjligheter att generellt kunna fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida kriser och höjd beredskap.* Grundläggande verksamhetsförmåga exemplifieras med *omedelbar tillgång till dricksvatten och livsmedel, drivmedel, reservsystem för el- och värmeförsörjning eller reservdelar och reparationsutrustning samt tillgång till robusta och säkra ledningsplatser.*

**Likvärdig förmåga** förklaras som *att enskilda under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska kunna få skydd och hjälp oberoende var i landet de befinner sig.*

**Ändamålsenlig förmåga** förklaras inte enskilt men väl tillsammans med likvärdig. Enligt författningskommentaren innebär ändamålsenlig och likvärdig förmåga *att kommuner och regioner ska ha genomfört den planering och vidtagit de förberedande åtgärder som behövs för att kunna bevara kontinuiteten i (sina samhällsviktiga) verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.*

**Författningsenliga uppgifter** förklaras som *sådana uppgifter som kommuner och regioner är skyldiga att utföra och uppgifter som de utför frivilligt i enlighet med författningar.*

**Samhällsviktiga verksamheter** förklaras med *allmänt sett avses verksamheter som är nödvändiga att upprätthålla även under fredstida krissituationer och höjd beredskap.* Vidare anges att *det är en uppgift för kommuner och regioner att vid tillämpningen av bestämmelsen närmare bedöma och ta ställning till vilka av deras verksamheter som är nödvändiga att upprätthålla.* Det beskrivs vidare att flera samhällsviktiga verksamheter bedrivs till följd av åligganden i lagar och förordningar (en ej uttömmande uppräkningsgörs) men att samhällsviktiga verksamheter också kan vara *idrotts- och kulturevenemang och andra offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster.*

### 1.1.3 Frågeställningar

Tillför den nya regleringen en ökad tydlighet jämfört med gällande lagstiftning avseende:

- vilken förmåga som kommunen ska ha?
- i vilken verksamhet förmågan ska finnas?

## 1.2 Nya begrepp för oönskade händelser

### 1.2.1 Extraordinära händelser i fredstid

Enligt nu gällande lag, LEH, används extraordinära händelser i fredstid som definition på de händelser som kommuner ska ha beredskap för och även för de händelser som medger att kommunens krisledningsnämnd träder i kraft. Definitionen av en extraordinär händelse är: *en sådan händelse som:*

- avviker från det normala,
- innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region.

### 1.2.2 Fredstida krissituation och kvalificerad fredstida krissituation

Förslaget om ny lag innebär att begreppet extraordinära händelser i fredstid upphör. Förslaget innebär vidare att begreppet fredstida krissituation, som används för statliga myndigheter enligt förordning (2022:524), ska användas för kommuner och regioner samt att det nya begreppet kvalificerad fredstida krissituation införs. I 1 kap. 4–5 §§ i förslaget till ny lag definieras begreppen fredstida krissituation och kvalificerad fredstida krissituation. Utredningen bedömer att det är av särskild vikt att det offentliga samhället använder samma ”krisdefinitioner”.

Föreslagna definitioner återges nedan.

Fredstida krissituation är en situation som:

- avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma insatser från flera aktörer.

I betänkandet, sidan 241, anges att utredningens bedömning är att rekvisitet *flera aktörer* kan uppfyllas även genom att endast flera kommunala förvaltningsmyndigheter behöver agera samordnat och skyndsamt.

Kvalificerad fredstida krissituation är en

- mycket omfattande och svårartad fredstida krissituation som innebär en hög risk för:
  - många människors liv och hälsa eller
  - för mycket omfattande skador på egendom och miljö.

### 1.2.3 Frågeställningar

Tillför de nya definitionerna ökad tydlighet med avseende på vilka typer av situationer som är en ”kris” i lagens mening jämfört med definitionen av extraordinära händelser?

Den andra punkten i definitionen av fredstida krissituation har ingen motsvarighet i definitionen av extraordinär händelse. Uppfattar ni att den är skalbar, dvs. beror på vilken kommun som drabbas eller att den är definitiv – dvs. att kriser ska betraktas på samma sätt i hela riket?

## 2. Särskilda samlingsplatser

Vi uppfattar att denna punkt särskilt berör:

- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen
- Fritidsförvaltningen
- Serviceförvaltningen

### 2.1 Bakgrund

I 3 kap. 2 § i föreslagen lagstiftning finns bestämmelser om särskilda samlingsplatser. Förslaget lyder:

*En kommun ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen för det fall ett beslut om utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område, eller om det annars finns särskilda skäl att använda sådana platser, under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap. 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.*

*På en särskild samlingsplats ska det finnas tillgång till dricksvatten, elektricitet, värme, sanitets- och hygienmöjligheter, första hjälpen åt skadade, information, möjligheter till elektronisk kommunikation samt annan likartad hjälp. Enskilda ska under en kortare tidsrymd kunna vistas på en särskild samlingsplats.*

Förslagen rörande särskilda samlingsplatser återfinns i kapitel 6.4.2 i betänkandet, sidorna 321–327.

De särskilda samlingsplatserna ska kunna användas:

- som uppsamlingsplats vid utrymning
- som mottagningsplats för personer som utrymts från andra kommuner
- som mottagningsplats för utlänningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige

- vid t.ex. störningar i viktiga försörjningssystem (dricksvatten och vatten för sanitet och hygien, elektricitet, värme och elektronisk kommunikation).

En plats som ska kunna användas som uppsamlingsplats och mottagningsplats bör klara av ett större flöde av människor och fordon genom eller förbi platsen samt ha nära tillgång till parkeringsplatser eller uppställningsytor.

Utredningen bedömer att det behövs minst en särskild samlingsplats per 10 000 invånare och att kostnaden för att upprätta en sådan uppgår till 1 miljon kronor samt att dessa ska iordningställas under perioden år 2027–2031. Utredningen har inte beaktat kostnaden för att underhålla de särskilda samlingsplatserna. Se sidan 473 i betänkandet.

I betänkandet bedöms att de särskilda samlingsplatserna ska kunna drivas i två veckor med resurser som kommunen har till handa, dvs. utan att resurser tillförs utifrån (se mer om beredskapsnivåer under rubrik 4)

Malmö stad skulle enligt utredningens förslag behöva upprätta minst 36 st. särskilda samlingsplatser, eller drygt 7 per år under 5 år till en ersättning om totalt 36 miljoner kronor, eller 7,2 miljoner kronor per år.

## 2.2 Frågeställningar

I vilken utsträckning äger Malmö stad lämpliga byggnader som också har tillgång till förmåga avseende sanitets- och hygienanläggningar samt robust försörjning av vatten, elektricitet, värme och elektroniska kommunikationer med uthållighet om 2 veckor?

Är utredningens bedömning om 1 miljon kronor per särskild samlingsplats rimlig för att anpassa eller införskaffa lämpliga byggnader?

Vilken relation finns mellan det nödbistånd som kommuner ska ge enligt 2 a kap. i Socialtjänstlagen och den föreslagna bestämmelsen om särskilda samlingsplatser?

Innebär bestämmelsen med avseende på att *En särskild samlingsplats ska även kunna utgöra mottagningsplats [...] för utlännningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer* en överföring av ansvar från Migrationsverket till kommunerna?

## 3. Hjälp vid användning av skyddsrum och andra skyddade utrymmen

Vi uppfattar att denna punkt särskilt berör:

- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen
- Funktionsstödsförvaltningen
- Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen
- Förskoleförvaltningen
- Grundskoleförvaltningen

- Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen
- Serviceförvaltningen

### 3.1 Bakgrund

I 3 kap. 2 § finns bestämmelser om hjälp vid användning av skyddsrum. Förslaget lyder:

*En kommun ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att kommunen, regionen, staten och enskilda fysiska eller juridiska personer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa följande grupper av personer inom kommunen att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp:*

*– barn och ungdomar som befinner sig i förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och fritidshem för utbildningar enligt skollagen (2010:800).*

*– äldre personer och personer med funktionshinder som bor i särskilda boendeformer med stöd av 5 kap. 5 eller 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453), och*

*– personer som bor i särskilda boendeformer med stöd av 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

*En kommun ska verka för att den planering och de förberedande åtgärder som avses i första stycket kan genomföras i samverkan med berörda verksamhetsutövare i kommunen.*

Förslagen rörande hjälp vid användning av skyddsrum återfinns i kapitel 6.4.3 i betänkandet, sidorna 328–346.

Skyddsrum uppfattas vara en skyddsåtgärd primärt till skydd vid fjärrbekämpning/luftangrepp. Inför markstrid kan skyddsåtgärden utrymning användas. Vid fjärrbekämpning är förvarningstiden kort.

Skyddade utrymmen är inte definierat i lag (2006:545) om skyddsrum. I SOU 2022:57 föreslås att skyddade utrymmen ska definieras som utrymmen som ger ett visst fysiskt skydd men inte på samma nivå som ett skyddsrum.

### 3.2 Frågeställningar

Bedöms det vara en ändamålsenlig och relevant reglering att ålägga kommuner ett ansvar att planlägga och vidta förberedelser för att annan verksamhetsutövare (stat, region, enskilda och juridiska personer) ska agera vid höjd beredskap?

#### 3.2.1 Frågeställningar rörande särskilda boendeformer

I vilken utsträckning är kommunens särskilda boenden, enligt lagförslaget, belägna i byggnader med skyddsrum eller andra skyddade utrymmen?

Kommunen ska omedelbart kunna flytta brukare från särskilt boende som saknar skyddsrum/skyddat utrymme i byggnaden till annan byggnad med skyddsrum/skyddat

utrymme. Finns det fysiska och psykiska risker med att genomföra en sådan förflyttning med omedelbar verkan? Finns det alternativa lösningar som kan ge ett stärkt skydd?

### 3.2.2 Frågeställningar rörande skolverksamhet

I vilken utsträckning är kommunens skolverksamheter och fritidshem belägna i byggnader med skyddsrum?

Kommunen ska omedelbart kunna flytta elever från skolverksamhet som saknar skyddsrum/skyddat utrymme i byggnaden till annan byggnad med skyddsrum. Finns det fysiska och psykiska risker att med omedelbar verkan flytta elever? Finns det alternativa lösningar som kan ge ett stärkt skydd?

## 4. Kommunens beredskap för omfattande eller extrema bristsituationer

Vi uppfattar att denna punkt särskilt berör:

- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen
- Funktionsstödsförvaltningen
- Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen
- Förskoleförvaltningen
- Grundskoleförvaltningen
- Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen
- Serviceförvaltningen

### 4.1 Beredskapsnivåer och statlig ersättning

I kapitel 6.3.7 (sidorna 277–285) beskriver utredningen det som närmast kan förklaras som vilka beredskapsnivåer eller vilken kontinuitetsförmåga som ska finnas i kommuner och regioner.

Utredningen gör i kapitel 7.2.1 bedömningen att kommuner och regioner i och med sitt verksamhetsansvar själv bör bekosta förmåga att hantera fredstida krissituationer. Denna förmåga beskrivs som *i materiellt hänseende kan detta exempelvis handla om att i viss omfattning ha tillgång till reservkraftssystem för el- och värmeförsörjning eller tillgång till livsmedel för minst några dagars förbrukning avseende måltidsverksamheter för skolverksamheter och verksamheter avseende särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS samt sjukvårdsverksamheter som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar.*

På sidan 277 gör utredningen bedömningen att *vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska kommuner och regioner, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka två veckor kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande*

*betydelse för människors liv och hälsa samt sina verksamheter för kollektivtrafik med vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning.*

På sidorna 281-282 förklaras betydelsen av samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa som *bland annat hälso- och sjukvård, verksamhet avseende särskilda samlingsplatser, räddningstjänst, sociala omsorgsverksamheter och skolverksamheter.*

Utredningen bedömer vidare (sid 462) att kommuner och regioners förmåga att hantera kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap enligt föreslagen lag innebär avsevärd ambitionsökning av planering och förberedande åtgärder. I enlighet med finansieringsprincipen bör staten enligt utredningen lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner för de betydande kostnadsökningar som de förväntas få till följd av den nya lagen.

Utredningens förslag kan beskrivas enligt nedanstående tabell. Notera att beredskap inom måltidsverksamheten redogörs för under rubrik 4.2 nedan.

Situation	Verksamhet	Beredskapsnivå	Finansieringsansvar	Finansiering föreslås
Fredstida krissituationer	Författningsenliga uppgifter och samhällsviktig verksamhet	Några dagar	Kommunen	-
Kvalificerade fredstida krissituationer	Hälso- och sjukvård	Två veckor	Staten	Nej
	Räddningstjänst			Nej
	Sociala omsorgsverksamheter			Nej
	Skolverksamheter			Nej
	Särskilda samlingsplatser			Ja
	Måltidsverksamhet	Två veckor	Staten	Ja
	Övriga författningsenliga uppgifter och samhällsviktig verksamhet	Baserat på kommunens risk- och sårbarhetsanalys	Staten	Nej
Höjd beredskap	Hälso- och sjukvård	Två veckor, eller mer utifrån strategisk betydelse	Staten	Nej
	Räddningstjänst			Nej
	Sociala omsorgsverksamheter			Nej
	Skolverksamheter			Nej
	Särskilda samlingsplatser			Ja
	Måltidsverksamhet	Två veckor, eller mer utifrån strategisk betydelse	Staten	Ja
	Övriga författningsenliga uppgifter och samhällsviktig verksamhet	Baserat på strategisk betydelse	Staten	Nej



#### 4.1.1 Frågeställningar

Anser ni att det är rimligt att kommunen med egna medel ska bekosta beredskap för *några dagar*?

Anser ni att det är tillräcklig och ändamålsenlig styrning att den beredskap som ska upprätthållas baseras på betänkandet och eventuell framtida proposition kombinerat med statlig ersättning, eller bör ansvaret regleras i lagstiftning?

#### 4.2 Livsmedelsberedskap för två veckor i vissa verksamheter

Kommunen ska enligt utredningens bedömning under cirka två veckor med egna resurser kunna upprätthålla måltidsverksamheter i verksamheter enligt skollagen, socialtjänstlagen, lag om stöd och service till vissa funktionshindrade och hälso- och sjukvårdslagen. Kommunen ska upprätthålla beredskapen även för verksamheter som utförs av privata aktörer. Det föreslås dock inga konkreta bestämmelser om detta utan det anses följa av bestämmelser om att kommuner ska kunna fullgöra författningsenliga uppgifter och upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Detta beskrivs närmare på sidorna 285–288.

Av konsekvensutredningen framgår att utredningen föreslår att ersättning för beredskap inom måltidsverksamheterna ska utbetalas under två år, 2027–2028, se sidan 472. Av konsekvensutredningen framgår inget om ersättning för att upprätthålla förmågan därefter.

#### 4.2.1 Frågeställningar

Anser ni att det är tillräcklig och ändamålsenlig styrning att ange beredskapsnivå för måltidsverksamheterna genom föreslagna generella bestämmelser i lag (fullgöra författningsenliga uppgifter och upprätthålla samhällsviktig verksamhet) kombinerat med en statlig ersättning?

Anser ni att det är tydligt att kommunen, via nuvarande speciallagstiftningar (skollagen, socialtjänstlagen och LSS) tillsammans med föreslagna generella bestämmelser i lag (fullgöra författningsenliga uppgifter och upprätthålla samhällsviktig verksamhet), har ansvar för att upprätthålla beredskap även för privata utförare?

Om otillräckligt enligt frågan ovan, anser ni att reglering bör finnas i speciallagstiftningarna eller i en lag om kommuners beredskap? Finns nackdelar med reglering i speciallagstiftning eller reglering i lag om kommuners beredskap?

Kan upprätthållandet av förmågan, efter initial investering, över tid medföra kostnader för kommunen eller är det kostnadsneutralt? Går det i så fall att säga något om förhållandet mellan investeringskostnad och löpande kostnader, t.ex. i procent?