



Tjänsteskrivelse

Datum

2025-01-14

Vår referens

Per Gunnar Rosengren

Utvecklingssekreterare

pergunnar.rosengren@malmo.se

Remiss angående Försvarsdepartementet - Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65) GYVF-2024-5379

Sammanfattning

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över betänkandet angående kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Utredningen har haft i uppdrag att föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än den i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen föreslår att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig positiv till att översynen har gjorts men att nämnden ställer sig kritisk till att utredningens uppdrag inte innefattar planering och ansvar för privata aktörer. Vidare föreslår förvaltningen nämnden att anse att det krävs förtydliganden vad gäller förslagen om måltidsverksamhet och hjälp vid användning av skyddsrum och andra skyddade utrymmen. I utredningen saknas ett resonemang kring och förslag på alternativa skyddsåtgärder som kan minska riskerna med att omedelbart flytta elever till ett skyddsrum. Förvaltningen föreslår att nämnden anser att utredningen borde presentera ett förslag på att ett sådant kunskapsunderlag tas fram. Vidare föreslår förvaltningen att nämnden anser att begreppsanvändningen i förslagen måste ses över vad gäller beskrivning av olika situationer där skolans krisberedskap ska aktiveras.

Förslag till beslut

1. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande och överlämnar detsamma till kommunstyrelsen.
2. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden förklarar paragrafen omedelbart justerad.



Beslutsunderlag

- Remiss Försvarsdepartementet - Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)
- Uppdaterad remiss Försvarsdepartementet - Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig
- G-Tjänsteskrivelse GVN 2025-01-31 Remiss angående Försvarsdepartementet - Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)
- Förslag till yttrande Remiss angående Försvarsdepartementet - Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)

Beslutsplanering

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2025-01-22

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2025-01-31

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Bakgrund och uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag 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. Utredningen har vidare haft i uppdrag att utifrån detta underlag föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än den i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap¹.

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, och vid behov föreslå en förändrad ordning. Utredningens uppdrag har i den delen innefattat att analysera om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och medlems- och arbetsgivarorganisationen Sveriges Kommuner och Regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap.

¹ Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544) förkortas LEH.



Vissa frågor har dock inte ingått i uppdraget, och de är privata aktörers utövande av samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap, frågor med anledning av Sveriges medlemskap i Nato och Försvarsmaktens behov samt betydelsen av kommuners och regioners organisering av sina verksamheter inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

Förslagen i betänkandet

I betänkandet föreslås att en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (förkortas LKRB i betänkandet) ska införas som ska ersätta den nuvarande LEH (en förkortning för nuvarande lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap).

Kommuner och regioner har ett omfattande ansvar i fråga om fredstida krisberedskap och civilt försvar. Utredningen bedömer att den nuvarande regleringen i LEH inte ställer de krav som i dag bör ställas på kommuner och regioner inför mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige.

Begrepp i LKRB

Regleringen i LKRB ska inte som den i LEH innehålla begreppet extraordinär händelse i fredstid, eftersom en användning av det begreppet riskerar att inskränka kommuners och regioners grundläggande verksamhetsansvar under fredstida kriser. Utredningen föreslår att begreppet fredstida krissituation som definieras och används i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap även ska användas i LKRB.

Definitionen av begreppet fredstida krissituation i LKRB är enligt utredningens bedömning inte tillräcklig för att uttrycka att en sådan situation kan variera i fråga om allvarlighetsgrad. Därför föreslår utredningen även att det nya begreppet kvalificerad fredstida krissituation ska användas i LKRB.

Planering och arbetsformer

Enligt LKRB ska kommuner och regioner utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser. Enligt LKRB ska kommuner och regioner ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap (grundläggande verksamhetsförmåga).

I utredningen föreslås att det ska anges i LKRB angående kommuners och regioners arbetsformer vid deras planering och förberedande åtgärder enligt lagen.

- Kommuner och regioner ska bedriva ett fortlöpande och systematiskt arbete för att säkerställa sin grundläggande verksamhetsförmåga enligt LKRB (kontinuitetshantering).



- Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt LKRB ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter.
- Varje kommun och region ska ha tillgång till en funktion för samordning av sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Enligt den kommande LKRB ska kommuner och regioner under den närmaste femårsperioden bygga upp en förmåga som innebär att det med endast hjälp av egna resurser under två veckor kan upprätthålla sin måltidsverksamhet för sina verksamheter. Den förmågan ska även omfatta den verksamhet som privata aktörer bedriver (6.3.7).

Det föreslås även att LKRB ska innehålla bestämmelser om särskilda verksamhetskrav för att säkerställa kommuners och regioners förmåga att i vissa särskilda avseenden kunna skydda och hjälpa allmänheten under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap (förslag 6.4.3). Dessa bestämmelser innebär att kommuner eller regioner ska tillhandahålla särskilda samlingsplatser, tillhandahålla hjälp vid användning av skyddsrum för t.ex. skolbarn och äldre. Kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om utrymningar inom sina geografiska områden.

Länsstyrelsen ska samordna den samverkan som kommunerna och regionen ska ha med berörda statliga myndigheter vid genomförandet av dessa uppgifter.

Länsstyrelserna ska även ha tillsynsuppdrag över kommuner och regioner när det gäller krisberedskap.

Statlig finansiering och styrning

Enligt utredningens bedömning bör staten huvudsakligen genom höjningar av de generella statsbidragen ersätta kommuner och regioner för sådana kostnader som avser de nya uppgifter och de ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter som LKRB innebär.

Enligt utredningen följer denna bedömning den kommunala finansieringsprincipen. Skillnader i kostnader för kommuners eller regioners förberedande åtgärder till följd av LKRB som kan hänföras till strukturella skillnader mellan kommuner respektive regioner bör enligt utredningens bedömning hanteras inom ramen för kostnadsutjämningen.

Förslag till yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över betänkandet men kommer endast att yttra sig över de delar som berör nämndens verksamhet. Nämnden är i grunden positiv till att översynen har gjorts men är kritisk till



utredningens uppdrag och att direktivet inte innefattar planering och ansvar för privata aktörer. Sedan friskolereformen 1992 har antalet friskolor och elevantalet i dessa ökat tydligt. Antalet elever i gymnasieskolan som läsåret 2023/24 gick i fristående gymnasieskolor var 32 procent eller 116 400, alltså en betydande andel av antalet elever i Sverige. En viktig princip vid införandet av skollagen var att alla verksamheter så långt som möjligt ska ha en gemensam reglering oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild. Dessutom är utgångspunkten i krigs- och krissituationer att eleverna fortsätter att gå i skolan. Av alla dessa skäl är det viktigt att de kommande bestämmelserna tar hänsyn till enskilda huvudmäns verksamhet så att dessa kan anpassa sin verksamhet så att eleverna får lika goda förutsättningar vid kris och krig som elever i kommunala skolor.

Under hösten 2024 lämnade nämnden ett yttrande över förslagen i utbildningsdepartementets promemoria En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet U2024/02201, (GYVF-2024-4523). Nämnden angav i sitt yttrande (protokollsutdrag § 164 2024-11-03) att det finns ett stort värde i att det lämnas ett förslag till ett sammanhållet regelverk för skolan för att hantera krigs- och krissituationer som möjliggör för alla huvudmän att ta sitt ansvar och som tar hänsyn till även andra krissituationer än sådana som uppstår i samband med krig.

Utredningens uppdrag

Inledningsvis konstateras i betänkandet att ett stort antal privata aktörer numera har ansvar för offentlig verksamhet och bedriver verksamhet där kommuner och regioner har ett huvudmannaskap eller ett yttersta samhällsansvar, till exempel där det gäller utbildningar enligt skollagen. Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att lämna förslag när det gäller privata aktörers ansvar till exempel när det gäller deras medverkan i planeringen för det civila försvaret eller deras förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Nämnden föreslår därför att utredningen bör få ett tilläggsdirektiv där även privata aktörer ansvar utreds.

Förslag i betänkandet angående skolan

Ett fåtal av de förslag som förs fram berör gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamhetsområde och ansvar enligt skolans regelverk. Förslagen berör endast i några fall nämndens uppdrag och verksamhet direkt utan tar i stället sikte på Malmö kommun som helhet och hur kommunen ska agera i kris och krig samt hur kommunen ska samverka med t.ex. länsstyrelse och andra statliga myndigheter. De förslag som gäller skolan direkt handlar om måltidsverksamhet, hjälp vid användning av skyddsrum och begrepp för att beteckna kris och krig.



Måltidsverksamhet

Ett förslag (6.3.7 enligt betänkandet) som direkt berör skolan är att det föreslås att kommuner ska ha en förmåga att upprätthålla måltidsverksamhet med endast egna resurser under två veckor. Det ska gälla vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap för skolverksamheter enligt skollagen (2010:800), verksamheter avseende särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453) eller 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) respektive sjukvårdsverksamheter enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar. Ansvaret att tillhandahålla måltider enligt skollagen berör i första hand grundskolan. I skollagen anges att i grundskolan och motsvarande skolformer ska eleverna få näringsriktig skolmat utan kostnad. I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan är det elevens hemkommun som bestämmer om eleverna ska få gratis skolmat eller inte. Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan måste alltså inte erbjudas måltider i skolan enligt skollagen utan att så sker bygger från början på ett kommunalt initiativ. Nämnden anser att det behöver klargöras om kommunernas skyldighet när det gäller måltider under kris och krig även ska gälla eleverna i gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

Hjälp vid användning av skyddsrum och andra skyddade utrymmen

I betänkandet föreslås (förslag 6.4.3) att kommuner ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att kommunen, regionen, staten och enskilda fysiska eller juridiska personer (privata aktörer) som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa barn och ungdomar som befinner sig i förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och fritidshem för utbildningar enligt skollagen, att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp. Vidare ska kommunen verka för att den planering och de förberedande åtgärder som behövs för ändamålet kan genomföras i samverkan med berörda verksamhetsutövare.

Cirka hälften av gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamheter är belägna i byggnader med skyddsrum. Möjligheten är därför god att snabbt ge skydd åt elever i verksamheter som bedrivs i byggnader med tillgång till skyddsrum. Men när det gäller de byggnader som saknar tillgång till skyddsrum finns däremot problem. Det är viktigt att i planeringen ta höjd för att vem som helst kan söka skydd i vilket skyddsrum som helst så länge det avsedda antalet skyddsrumspplatser inte överskrids. Det innebär att det är problematiskt att ta fram en hållbar plan för hur hjälpen ska erbjudas samt vilka specifika skyddsrum som eleverna omedelbart ska hjälpas till. Ett fullt skyddsrum innebär att barn och ungdomar måste hjälpas till en annan säker plats i stället. Vid ett till exempel ett luftangrepp är tidsåtgången och förflyttningarna som sökandet efter ett ledigt skyddsrum innebär, förenat med livsfara.



Mot bakgrund av ovanstående är det fundamentalt att kommunerna har ingående kunskap om vilka skyddsrum och skyddade utrymmen som finns i kommunen. För elever med funktionsnedsättningar kan avsaknad av tillgängliga transportlösningar eller anpassade skyddsrum resultera i utebliven hjälp. Det är därför nödvändigt att det i utredningen föreslås en reglering gällande krav på samverkan mellan kommunen och övriga berörda verksamhetsutövare i kommunen gällande skyddsåtgärder.

I utredningen saknas ett resonemang kring och förslag på alternativa skyddsåtgärder som kan minska riskerna med att omedelbart flytta elever till ett skyddsrum, särskilt om en sådan förflyttning i sig innebär större risk för barnens och ungdomarnas liv och hälsa, exempelvis vid ett luftangrepp. Alternativa lösningar, som förstärkta skyddsåtgärder i befintliga byggnader, behöver övervägas och utvecklas för att säkerställa ett effektivt och säkert skydd för eleverna i olika typer av krissituationer. Nämnden anser att utredningen borde presentera ett förslag på att ett sådant kunskapsunderlag tas fram.

Betänkandets begrepp för att beteckna kris och krig

I betänkandet används begreppet fredstida krissituation och kvalificerad fredstida krissituation som gäller ett ännu allvarligare läge. Det senare begreppet saknar motsvarighet i promemorian En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet (U2024/02201) GYVF-2024-4523. I promemorian införs begreppet allvarlig störning av lokal art vilket ger huvudmannen möjlighet att vara flexibel och ha mandat för att agera när så krävs. Men detta begrepp finns inte med i betänkandet.

Inom skolväsendet gäller förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara med mera från 1991 och förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara och omfattar inte enskilda huvudmän och tar bara sikte på krig och krigsfara. Enligt departementspromemorian föreslås flera av bestämmelserna från de gällande förordningarna överföras till den nya förordningen förordning om verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, men i ett omarbetat utförande. Förordningen ska ersätta de två nu gällande förordningarna på området och ska tillämpas vid en fredstida krissituation eller när regeringen har beslutat att det råder höjd beredskap. Bestämmelserna ska kunna tillämpas av alla huvudmän som är verksamma inom skolområdet dvs. kommuner, regioner, staten och enskilda.

I promemorian föreslås även ändringar i skollagen (2010:800) som möjliggör författningsreglering av samtliga huvudmäns uppgifter och ansvar vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Bland annat införs en möjlighet att vid fredstida krissituationer att tillfälligt stänga verksamheter på skolområdet och en bestämmelse som rör planläggning av skolverksamheten inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.



I betänkandet konstateras också att det inte finns några bärande skäl för att ha skilda begrepp för olika slags offentliga aktörer när det gäller att i författning definiera en fredstida kris. Tvärtom är det av stor betydelse att kommuner, regioner och statliga myndigheter kan utgå från samma begrepp vid sin planering och sina förberedelser inför fredstida krissituationer. Nämnden delar den uppfattningen och finner det olämpligt att ha olika begrepp för att beskriva samma eller liknande situationer.

Nämnden anser att promemorian och betänkandet ska stämmas av mot varandra. Promemorian använder andra definitioner på krissituationer som inte förekommer i betänkandet. Definitionerna på de situationer som bestämmelserna ska hantera måste vara desamma för alla regelverk som berör beredskap vid kris och krig. Nämnden anser att de förslag som berör skolan måste beredas gemensamt i Regeringskansliets fortsatta handläggning med avsikt att reglering av beredskap vid kris och krig ska bygga på gemensamma begrepp.

Ansvariga

Elena Zukauskaite Avdelningschef

Anneli Schwartz Förvaltningschef