



Datum

2021-05-18

Vår referens

Caroline Möncke Almberg

Stadsjurist

caroline.monckealmberg@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Justitiedepartementet - Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) STK-2021-404

Sammanfattning

Malmö stad har av Justitiedepartementet getts möjlighet att yttra sig över betänkandet SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft (dnr Ju2021/00971). Utredningen föreslår en ny struktur för ledning av civilt försvar för statliga myndigheter. Utredningen har också haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur kommunernas och regionernas ledningsförmåga inför och under höjd beredskap kan göras enhetligare och förtydligas.

Stadskontoret har tagit fram ett förslag till yttrande i samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Eftersom utredningens förslag främst rör en struktur för styrmodell avseende statliga myndigheter har ärendet inte remitterats internt. Stadskontoret välkomnar i likhet med SKR förslaget att kommunerna till skillnad från i dag inte ska göra någon risk- och sårbarhetsanalys av det geografiska området kommunen. Analysarbetet är resurskrävande och det finns utmaningar att få del av information från företag och myndigheter.

Utredningen föreslår att lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) upphör och ersätts av en ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap. Stadskontoret anser att det finns ett behov av att tillsätta en ny utredning med uppdrag att istället ta fram separata beredskapslagar för kommuner och regioner. Lagförslaget innebär inte en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och regioner och det kommer dessutom att innebära onödiga administrativa kostnader att genomföra ändringar senare. Förslaget som rör krisledningsnämnden innebär inte heller något förtydligande jämfört med idag. Önskvärt hade istället varit att kunna ge kommunstyrelsen utökat mandat i samband med kriser. Den från staten höjda ambitionsnivån att klara en större kris och ett väpnat angrepp mot Sverige förutsätter en tydlig planeringsprocess som också omfattar kommuner och regioner. Det är angeläget att tydligt slå fast finansieringsprinciper för hur den ambitionsökningen ska gå till och som också inkluderar krisberedskapen i stort.

Stadskontoret vill för Malmö stads räkning särskilt framhålla att det saknas tydligt författningsstöd för den så kallade ansvarsprincipen vilket försvårar genomförandet eftersom de olika aktörerna har skilda uppfattningar om vad detta innebär. Det föreslås en förordningsändring som innebär att kommuner och regioner i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Stadskontoret konstaterar att regleringen är otydlig och ser därför risker med att avskaffa den nuvarande regleringen som sker genom överenskommelser mellan SKR

och MSB. Stadskontoret anser vidare att förslaget gällande krigsplacering av kommunanställd personal är relevant först när ett nytt kompetensförsörjningssystem för civilt försvar finns på plats.

Utredningen har kommit fram till att det saknas ett tillräckligt detaljerat analysunderlag för att dela in kommuner och regioner i flera riskklasser utifrån militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig och föreslår att man behåller den nuvarande indelningen i två klasser. Stadskontoret anser att indelningen i två klasser är ett ganska trubbigt instrument utifrån de skillnader som föreligger mellan olika kommuner och regioner. Ur ett totalförsvarsperspektiv bör även andra strukturer och hotbilder än de militärstrategiska ligga till grund för det fortsatta planeringsarbetet.

Av utredningen framgår att förslaget om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, inte innebär några ändringar i sak. För att uppnå en effektiv samverkan mellan myndigheter krävs att aktörerna kan utbyta nödvändig information med varandra utan hinder av sekretess. För att uppnå en ändamålsenlig samverkan anser Stadskontoret därför att det bör utredas närmare vilket stöd ett uppgiftslämnande har i lag.

När det gäller den statliga styrmodellen välkomnar Stadskontoret utredningens förslag att fastställa en ny struktur för ledning av civilt försvar i stort och instämmer i utredningens förslag att avveckla samverkansområdena och inrätta tio beredskapssektorer. Det är dock tydligt att utredningen haft ett statligt fokus. Stadskontoret saknar i analysen perspektiv på hur jämställdheten påverkas. I detta avseende vill Stadskontoret lyfta fram att det är av vikt att Skola och förskola, som föreslås bli en särskild beredskapssektor, inte får någon underordnad roll i förhållande till beredskapssektorerna.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar det till Justitiedepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Justitiedepartementet - Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)
- Komplettering info om tryckta exemplar
- Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 210531 Remiss från Justitiedepartementet - Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)
- Förslag till yttrande

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-05-31

Kommunstyrelsen 2021-06-09

Beslutet skickas till

[Här skriver du vem beslutet ska skickas till efter att protokollet är justerat, ange funktion eller organisation. Uppgifterna överförs till protokoll och protokollsutdrag. I fliken expediera till, på ärendekortet, anger du fullständiga uppgifter som exempelvis e-postadress, som en information till nämndsekreteraren . Om beslutet inte ska expedieras, kan denna text och rubrik tas bort.]

Ärendet

Malmö stad har av Justitiedepartementet getts möjlighet att yttra sig över betänkandet SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft (dnr Ju2021/00971).

Bakgrund

Riksdagen lyfte i inriktningen av en ny försvarspolitik 2015 fram vikten av att stärka det civila försvaret. En viktig del i 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. Detta betonades av Försvarsberedningen i rapporten Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66).

I kommittédirektivet (dir. 2018:79) gavs uppdraget att lämna förslag på en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Denna struktur ska också stärka samhällets krisberedskap. Vidare betonas att utredningen inte får lämna förslag som innebär ändring av grundlagen. Utgångspunkten har därför varit den svenska förvaltningsmodellen, med kommunalt självstyre och fristående myndigheter. Regeringen understryker också i direktiven vikten av att den så kallade ansvarsprincipen fortsatt ska gälla inom civilt försvar. Ansvarsprincipen innebär att strukturer och ansvarsförhållanden som gäller i fred så långt möjligt ska upprätthållas vid kris och under höjd beredskap och då ytterst krig.

I det följande kommenteras utredningens förslag om ledningsförmåga i kommuner och regioner med Stadskontorets synpunkter. Därefter följer en genomgång av utredningens förslag om statlig ledningsstruktur och geografisk indelning med Stadskontorets synpunkter. I de fall samverkan har skett med SKR framgår det av bedömningen.

Utredningens förslag om ledningsförmåga i kommuner och regioner (avsnitt 14)

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur kommunernas och regionernas ledningsförmåga inför och under höjd beredskap kan göras enhetligare och förtydligas. Utredningen har också haft i uppdrag att se över kommunernas och regionernas fredstida förmåga att hantera situationer som inte medför beslut om beredskapshöjning och lämna förslag till hur denna förmåga kan göras enhetligare och förtydligas. I detta ingick enligt direktiven också att se över vilka krav som gäller för kommunernas och regionernas beredskapsförberedelser. I kommittédirektivet fastställs att utredningens förslag inom området civilt försvar ska vila på den så kallade ansvarsprincipen. Utöver det har utredningen bedömt kommunernas och regionernas behov av eventuell resursfördelning, utifrån analys och förslag avseende en enhetligare och tydligare ledningsförmåga för kommuner och regioner. Utredaren har i sin bedömning haft i uppdrag att ta särskild hänsyn till Stockholm, Göteborg, Malmö, Gotland och övriga militärstrategiskt viktiga områden (dir. 2018:79).

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. En stor del av de nu gällande bestämmelserna överförs till den nya lagen men inordnas i en ny struktur. Syftet med den nya strukturen är att öka enhetligheten i arbetet med den fredstida krisberedskapen och det återupptagna arbetet med civilt försvar. Dessutom ersätter fredstida krissituationer begreppet extraordinär händelse, eftersom det finns brister i det nuvarande begreppet. Flera av de nuvarande uppgifterna för kommuner och

regioner förtydligas och utökas. Exempelvis gäller det arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, rapportering samt kommunernas geografiska områdesansvar. I kommuner och regioner ska det i dag finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Utredningens förslag är att kommunstyrelsen, respektive regionstyrelsen, i första hand ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Därmed ökar enhetligheten mellan ledningen under fredstida krissituationer och ledningen under höjd beredskap då kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen leder verksamheten. Den återupptagna planeringen för höjd beredskap innebär att kommuner och regioner åter ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Utredningens förslag innebär att kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav och att förberedelser ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, andra kommuner och regioner.

Stadskontorets bedömning:

Inom svensk krishantering används även begreppen närhetsprincip, likhetsprincip, agerandepincip och samverkansprincip. Samtliga dessa principer beskriver ambitioner och önskemål från nationella myndigheter, statliga utredningar eller politiska kommittéer och beredningar, riktat mot kommuner eller andra delar i krishanteringssystemet. Det som är gemensamt för alla dessa är att de inte är författningsreglerade. Som en statlig styrmodell innebär detta stora problem på systemnivå då tolkningen kring dessa principers giltighet och formella grunder skiljer sig åt mellan olika aktörer. En annan konsekvens är att flera delar av de åtgärder och ambitioner som myndigheter och beredningar föreslår inte finansieras för kommunerna och därmed inte heller genomförs.

Att använda ansvarsprincipen som en förutsättning för civilt försvar innebär ytterligare en utmaning då det ytterst är staten som är ansvarig för nationens säkerhet. Den historiska användningen av ansvarsprincipen fram till 1997 innebar att staten tog detta ansvar genom en övergripande civilförvarshandlingen genom Överstyrelsen för civil beredskap och länsstyrelsernas civilbefälhavarorganisation. I samband med avvecklingen av det civila försvaret och förflyttningen till fredstida krisberedskap flyttades också ansvarsprincipen över till kommunerna för planeringen av åtgärder under höjd beredskap. När nu planeringsförutsättningarna för det civila försvaret återigen är ett väpnat angrepp på Sverige bör man ifrågasätta den nuvarande tolkningen av ansvarsprincipen som en valid utgångspunkt. Kommuners fredstida krishantering bygger till stor del på möjligheten att söka och få olika former av stöd från andra organisationer, regioner eller nationer, något som under höjd beredskap och ett väpnat angrepp inte är möjligt. Är statens förväntning att landets samtliga kommuner i ett sådant läge ska ha förmåga att helt självständigt bedriva en grundläggande kommunal verksamhet kommer kraftiga investeringar att krävas, ett nytt system för personalförsörjning skapas samt att ett helt nytt försörjningssystem av samhällsviktiga förnödenheter, etableras.

14.2 Resursfördelning och ledningsförmåga

Utredningen har kommit fram till att det saknas ett tillräckligt detaljerat analysunderlag för att dela in kommuner och regioner i flera riskklasser utifrån militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig och föreslår att man behåller den nuvarande indelningen i två klasser.

Stadskontorets bedömning:

Stadskontoret anser att indelningen i två klasser är ett ganska trubbigt instrument utifrån de skillnader som föreligger mellan olika kommuner och regioner. Ur ett totalförsvarsperspektiv bör även andra strukturer och hotbilder än de militärstrategiska ligga till grund för det fortsatta planeringsarbetet. Redan idag finns väletablerade strukturer för samverkan mellan kommuner i olika geografiska områden, där ett mindre antal kommuner har ett utökat ansvar för större delregioners arbetsmarknad, utbildningsstruktur, kommunikation och tekniska försörjning. Olika primära tekniska försörjningsystem drivs i olika organisationsformer som förvaltning, bolag, kommunalförbund eller gemensamma nämnder. Privata aktörer som ansvarar för samhällsviktiga verksamheter har också strukturer som inte låter sig inordnas i ett strikt militärstrategiskt perspektiv.

14.3 Beredskapsuppgifter för kommuner och regioner

Utredningen föreslår att lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) upphör och ersätts av en ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap. Även förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska följaktligen ersättas med en ny förordning. Syftet med förändringen är att förtydliga kommuners och regioners beredskapsuppgifter. Det framhålls att det saknats tid och förutsättningar att göra den analys som krävs för att dela upp den nuvarande LEH i en del som avser kommuner och en del som avser regioner.

Utredningen föreslår att syftet med den nya lagen om kommuners och regioners beredskap ska vara att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet, ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer, och kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap. Den statliga ambitionsnivån för arbetet kommer även framöver att styras utifrån den inriktning och ersättning som kommuner och regioner får av staten. Kommuner och regioner har i enlighet med ansvarsprincipen ett grundläggande åliggande att förebygga och hantera kriser i kommunal verksamhet. Det finns därför inga hinder för att kommuner med egna resurser genomför åtgärder som även stärker förmågan inom mer allvarliga fredstida kriser och därmed civilt försvar.

Utredningen föreslår att fredstida krissituationer ska ersätta extraordinär händelse och användas i den nya lagen.

Stadskontorets bedömning (i samverkan med SKR):

Stadskontoret tillstyrker inte förslaget att anta den nya lagen och anser att det behöver tillsättas en ny utredning med uppdrag att ta fram separata beredskapslagar för kommuner och regioner. Förslaget som har lagts fram innebär inte en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och regioner och det kommer dessutom att innebära onödiga administrativa kostnader att genomföra ändringar senare.

Stadskontoret ser positivt på att kommuner och regioner höjer sin krishanteringsförmåga men vill framhålla att den ambitionsökning som utredningen framhåller ska ske i kommunerna, står inte i proportion till den fördelning av medel som föreslås. Dessutom innebär förslaget om att fredstida krissituation ska ersätta extraordinär händelse inte något förtydligande.

14.4 Förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Enligt utredningens förslag ska kommuner och regioner analysera om det inom deras ansvarsområde finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället eller försämra förmågan till verksamhet inom området. Vid analysen ska kommunen respektive regionen särskilt beakta händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som ofta kräver skyndsamma insatser av den egna organisationen. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Stadskontorets bedömning (i samverkan med SKR):

Stadskontoret välkomnar förslaget att kommunerna till skillnad från i dag inte ska göra någon risk- och sårbarhetsanalys av det geografiska området kommunen. Analysarbetet är resurskrävande och det finns utmaningar att få del av information från företag och myndigheter. Det saknas vägledning bland annat av vad som utgör samhällsviktig verksamhet i det egna ansvarsområdet eller sådan sårbarhet eller sådana hot och risker som allvarligt kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället. Ett förtydligande i riktlinjer från myndighet som regeringen bestämmer är nödvändigt för att skapa en enhetlig tillämpning.

14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap

Kommuner och regioner ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. För statliga myndigheter finns det redan i dag ett krav på att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav (4 § förordningen [2015:1053] om totalförsvaret och höjd beredskap). Något motsvarande krav finns inte lika tydligt när det gäller kommuner och regioner, även om en sådan plikt redan får anses gälla för kommuner och regioner såsom offentliga aktörer. Av förordningen bör framgå att varje kommun och region, med beaktande av de förberedelser som görs för fredstida krissituationer, ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också kommunernas och regionernas krigsorganisation framgå, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap. Förberedelserna ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Stadskontorets bedömning:

I utredningen uttrycks det tydligt att kommunernas i sin planering ska beakta totalförsvarets krav. Vilka dessa krav är framgår dock inte. Utredningen menar även att den nuvarande strukturen med kompletterande och förtydligande överenskommelser mellan SKR och MSB för att definiera den här typen av generella ställningstagande ska utgå. Stadskontoret ser stora risker med den här typen av skrivningar då de öppnar upp för förväntningar från nationella aktörer på den kommunala nivån som inte är tydligt reglerad eller finansierad.

Vad gäller krigsplacering av kommunanställd personal är det relevant först när ett nytt kompetensförsörjningssystem för civilt försvar finns på plats. Kommunanställda placeras med allmän tjänsteplikt under höjd beredskap och så länge det inte finns annan, förslagsvis pliktutbildad personal att tillgå från andra, ej samhällsviktiga sektorer, finns ingen möjlighet att vare sig stärka eller säkerställa den befintliga personalen genom krigsplaceringar då krigsplacering sker enligt en särskild lag och mot en uppgift där personen har en specifik utbildning.

14.5 Ledning vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

I kommuner och regioner ska det finnas en krisledningsnämnd med uppgifter under fredstida krissituationer. Kommunstyrelsen, respektive regionstyrelsen, ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Om det finns särskilda skäl får kommunfullmäktige, respektive regionfullmäktige, besluta att någon annan nämnd ska vara krisledningsnämnd. Dagens bestämmelser om krisledningsnämndens verksamhet och upphörande av krisledningsnämnden överförs i stort oförändrade till den nya lagen.

Stadskontorets bedömning (i samverkan med SKR):

Utformningen av ledningssystemet innebär enligt Stadskontoret inte något förtydligande. Det kan däremot innebära problem att inte låta kommunen själv beslut om hur en krisledningsnämnd ska utformas då kommunstyrelser kan vara stor och svåra att sammankalla och hålla informerade på ett strukturerat och informationssäkert sätt. Önskvärt hade istället varit att skapa ett regelverk som ger kommunen möjlighet att ge kommunstyrelsen utökat mandat vid fredstida kriser.

14.5.2 När ska krisledningsnämnden träda i funktion?

Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en fredstida krissituation medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att detta ska ske. Vid bedömningen ska särskilt beaktas behovet av att vidta effektiva åtgärder för att

- förhindra eller åtgärda allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner
- skydda människors liv och hälsa, utöver insatser inom statlig eller kommunal räddningstjänst.

Utredningen bedömer att coronapandemin enligt den föreslagna definitionen omfattas av begreppet fredstida krishändelse.

Stadskontorets bedömning:

Stadskontoret konstaterar att förslaget inte innebär någon större skillnad mot idag.

14.6 Kommunernas geografiska områdesansvar

Utredningen föreslår att kommuner inom sitt geografiska område ska verka för att berörda aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet avseende fredstida krissituationer samt inför höjd beredskap. Vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap ska kommuner verka för att berörda aktörer samverkar, att de åtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas och att informationen till allmänheten samordnas. Förslaget innehåller jämfört med LEH:s nu gällande bestämmelser ett tillägg om att kommunerna även under höjd beredskap ska samordna information till allmänheten.

Stadskontorets bedömning:

Stadskontoret instämmer i vikten av samverkan och enhetlig kommunikering, däremot saknas det finansiering av den uppgiften som åläggs kommunen. Likaså saknas det generellt ett resonemang och ett förtydligande av vilka sekretessbrytande bestämmelser som blir tillämpliga vid lokal samverkan mellan olika aktörer. Slutligen vill stadskontoret vara tydlig med att formuleringen "verkar för..." ur ett juridiskt och regleringsmässigt perspektiv är mycket svag. Kommunerna har därmed inget formellt mandat eller reella verktyg för att säkerställa att samverkan de facto sker, vilket med tydlighet behöver framgå till krishanteringssystemets övriga aktörer.

14.8 Finansiering

Utgångspunkten är att de säkerhets- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser åtgärder för höjd beredskap bör finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet. Det övergripande ansvar som staten har för att skapa en fredstida förstärkt försvarsförmåga innebär inte att staten har ett finansieringsansvar för alla de åtgärder som behöver vidtas inom samhällets krisberedskap. Regeringen har i propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133) redogjort för de principiella frågorna som rör ersättning enligt LEH. De grundläggande principerna kvarstår som utredningen uppfattar det delvis även i dag. Försvar är fortfarande ett i grunden statligt åtagande, men en viktig skillnad mot 2005 är att det civila försvaret nu stärks, inte avvecklas.

Stadskontorets bedömning (i samverkan med SKR):

Stadskontoret vidhåller att den ambitionsökning som utredningen föreslår är till gagn för samhället i stort, men för att kunna nå målen behövs utöver vägledning även finansiering till kommunerna. Det är särskilt viktigt att finansieringen till kommunerna har en följsamhet till den finansiering som lämnas till statliga myndigheter då uppdrag till dessa ofta resulterar i nya uppdrag till krishanteringssystemets övriga aktörer, där kommunerna svarar för en stor del inom den planering som beskrivs för civilt försvar.

14.10 Ändringar med anledning av utredningens förslag om en ny lag och förordning om kommunernas och regionernas beredskap

14.10.1 Offentlighets- och sekretessförfattningarna

Ett antal bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen innehåller hänvisningar till LEH. Även förordningen om offentlighet och sekretess innehåller en sådan hänvisning. Utredningen föreslår att hänvisningarna ändras till att gälla lagen och förordningen om kommuners och regioners beredskap.

Stadskontorets bedömning:

Av utredningen framgår att förslaget om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, inte innebär några ändringar i sak. För att uppnå en effektiv samverkan mellan myndigheter krävs att aktörerna kan utbyta nödvändig information med varandra utan hinder av sekretess. Ofta är det svårt för den enskilde tjänstepersonen att avgöra om uppgifter som omfattas av sekretess kan lämnas ut till en samverkande myndighet. I Sveriges 290 kommuner är det ofta tjänstepersoner utan juridisk bakgrund som arbetar med krisberedskap och civilt försvar. För att uppnå en ändamålsenlig samverkan behöver det därför utredas närmare vilket stöd ett uppgiftslämnande har i lag. En jämförelse kan göras med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, där de utpekade myndigheterna har ett tydligt stöd i författning att lämna uppgifter till varandra (jfr. prop. 2015/16:16 *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*). Utöver författningsändringar krävs även utbildningsinsatser och vägledning för att höja kompetensen avseende informationsutbyte genom samverkan i kommunerna.

Utredningens förslag om statlig ledningsstruktur och geografisk indelning (avsnitt 7)

Utredningen föreslår att samverkansområdena avvecklas och att det inrättas tio beredskapssektorer med en utpekad statlig myndighet som bär huvudansvaret. Exempelvis föreslås Försäkringskassan bli huvudansvarig i beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet, där Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter också ingår. Den sektorsansvariga myndigheten ska under höjd beredskap ansvara för den övergripande ledningen inom beredskapssektorn medan berörda beredskapssektorsmyndigheter svarar för den direkta ledningen – det faktiska bedrivandet av verksamheten.

Utöver de tio beredskapssektorerna föreslås fyra särskilda beredskapssektorer utgöras av Psykologiskt försvar, Migration, Cybersäkerhet samt Skola och förskola.

Vidare föreslår utredningen en indelning av landet i sex civilområden. Dessa ska sammanfalla med de militära regionerna där Södra civilområdet utgörs av Skåne län, Kronobergs län och Blekinge län. Syftet med en indelning som knyter an till regionernas indelning för den högspecialiserade vården är att skapa förutsättningar för en samverkan i sjukvårdsfrågor på en högre regional nivå. Varje civilområde ska ledas av en civilområdesansvarig länsstyrelse benämnd civilområdeschef som utifrån sitt geografiska områdesansvar ska samordna det civila försvaret och samverka med Försvarmakten.

Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, MSB, föreslås få utökat mandat genom bland annat övergripande ansvar för planeringen av civilt försvar samt ansvar för att sammanställa resursbehov. MSB föreslås även leda ett beredskapsråd tillsammans med Försvarmakten där företrädare för de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdescheferna ska ingå. Utöver den rätt MSB har idag för att meddela föreskrifter som behövs för verkställigheten av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ska MSB även få meddela föreskrifter för rapportering för beredskapsmyndigheter samt kommuner och regioner. Utredningens förslag kommer inte medföra några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Stadskontorets bedömning av utredningens förslag om statlig ledningsstruktur och geografisk indelning i korthet:

Förslaget att ersätta samverkanssektorer med beredskapssektorer är bra. Dock visar utredningen att det är ett starkt fokus på statliga aktörer. Det framgår att utredningen vid framtagandet av en struktur för en ledningsmodell inte tagit hänsyn till det kommunala perspektivet. Det bör även förtydligas att beredskapssektorerna inte ska verka under fredstida kriser utan endast inriktas mot höjd beredskap. I de fall lagstiftaren vill att beredskapssektorerna även ska ha en samordnade roll under fredstid bör det tydligt framgå att den uppgiften lyfts från länsstyrelserna i det nuvarande systemet. Visserligen lyfts det fram på flera ställen i utredningen att kommunerna är viktiga och att kommunerna har det yttersta ansvaret för att hjälpa och stödja kommuninvånarna, men den styrmodell som tagits fram pekar på en samverkan som sker mellan statliga myndigheter och där det inte har tydliggjorts hur kommunerna ska involveras.

Trots att kriser ofta drabbar de mest utsatta i samhället gör utredningen bedömningen att utredningens förslag inte kommer att påverka jämställdheten mellan kvinnor och män. Jämställdhet innebär att kvinnor och män har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla områden i livet. Eftersom kriser ofta drabbar de mest utsatta i samhället hårdast anser Stadskontoret att det bör det framhållas i utredningen hur jämställdhetsperspektivet tas tillvara när en ny modell för styrning tas fram. Jämställdhetsmyndighetens har på sin hemsida kommenterat att den pågående pandemin har medfört negativa konsekvenser för jämställdheten inom samtliga delmål för ökad jämställdhet. Bland annat har det skett en ökning av våld i nära relation, ökad psykisk ohälsa, ekonomisk utsatthet, ökat behov av stöd för barn i skolan, vilket bland annat lett till att kvinnor i större utsträckning varit hemma med barnen, och när det gäller inflytande så har pandemin krävt extraordinära beslut men få kvinnor har varit delaktiga. Det är mot denna bakgrund som Stadskontoret anser att skola och förskola bör utgöra en egen beredskapssektor. Att utse skola och förskola till en egen sektor skulle säkerställa att samverkan mellan beredskapssektorerna även inkluderar möjligheten att upprätthålla en fungerande skolgång under kris och krig.

Stadskontorets förslag

Mot bakgrund av ovanstående föreslår Stadskontoret att yttrande över betänkandet lämnas enligt förslag.

Ansvariga

Micael Nord Näringslivsdirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör