

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Markus Planmo

Försvarsdepartementet
103333 Stockholm

Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)

Sammanfattning

- SKR avstyrker utredningens förslag om en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst. SKR anser att det är de kommunala räddningstjänstorganisationerna som bör tillföras personal genom civilplikt, samt förstärkningsmateriel.
- SKR anser inte att utredningens förslag ger kommunerna förutsättningar att genomföra storskalig utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. SKR bedömer att det inte är realistiskt att basera kommunernas organisation för dessa krävande uppgifter på frivilliga. Istället bör fler grundutbildade civilpliktiga tillföras kommunerna. De civilpliktiga bör även kunna användas för en större bredd av uppgifter inom skyddet av civilbefolkningen, såsom stöd vid användning av skyddsrum och bemanning av trygghetspunkter. Frivilliga kan utgöra ett viktigt komplement till en sådan struktur.
- SKR anser att kommunens roll avseende stöd till civilbefolkningen vid användning av skyddsrum bör klargöras.
- SKR anser att det föreslagna uppdraget för kommuner att informera om skyddsrum och skyddade utrymmen behöver preciseras.
- Utredningens konsekvensanalys behöver i flera avseenden kompletteras när det gäller kommuner och regioner.

6 Ett moderniserat skyddsrumbestånd: Överväganden och förslag

Försvarsmakten föreslås ges tillfälle att yttra sig vid MSB:s beslut om behovet av skyddsrum samt var skyddsrum ska vara belägna. SKR anser att även berörda kommuner bör ges tillfälle att yttra sig över vilka områden inom kommunen som skyddsrum ska vara belägna.

Utredningen föreslår att ett bevis om besked om skyddsrum, förutom att vara en förutsättning för startbesked, även ska vara en del av ansökan om bygglov enligt plan- och bygglagen (PBL). SKR anser att en tydlig

avgränsning behövs av vilken typ av byggnader och inom vilka geografiska områden ett krav på byggande av skyddsrum kan bli aktuellt och som därmed kan föranleda ett bevis om besked om skyddsrum.

Byggnadsnämnden ska inte behöva göra en bedömning i varje enskilt ärende om huruvida ett bevis är behövligt. Även en mindre ökning av den administrativa bördan i det enskilda ärendet skulle få stora konsekvenser totalt sett, eftersom landets byggnadsnämnder hanterar över 100 000 ansökningar om bygglov, marklov och rivningslov årligen. Genom en tydlig avgränsning skulle kravet bli mer förutsägbart för exploatören eller byggherren samtidigt som det minskar belastningen på MSB och ledtiderna i bygglovshandläggningen. SKR vill också understryka vikten av att MSB använder en e-tjänst för att undvika att handläggningen av en större mängd standardärenden försenar byggprocesserna.

Utredningen föreslår en utvidgning av bestämmelsen i 10 kap. 17 § PBL till att omfatta inte bara befintliga byggnader som innehåller skyddsrum utan även åtgärder som kan påverka en befintlig byggnad som innehåller skyddsrum. SKR bedömer att denna ändring riskerar att ytterligare utöka den administrativa bördan och därmed ledtiderna i bygglovsprocessen, eftersom den förutsätter en helt ny bedömning av åtgärders påverkan på närliggande skyddsrum som normalt sett inte ligger inom byggnadsnämndernas kompetens att avgöra. Om en sådan bedömning ska göras behövs vägledning från berörda myndigheter om vilken typ av åtgärder som avses.

SKR instämmer med utredningens bedömning att behovet av nya skyddsrum kan beaktas vid kommunernas planläggning redan idag och att det inte kräver någon ändring av PBL. Istället är det viktigt att den skyddsrumspanering som MSB ska ta fram utformas så att den kan utgöra ett användbart planeringsunderlag för kommunerna och att relevant vägledning tas fram inom området.

Om skyddade utrymmen

Kommunen föreslås på begäran av staten lämna upplysningar om vilka utrymmen inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen. Det här är information som inte finns i kommunen. Kommunen kan behöva genomföra ett omfattande arbete för att identifiera lämpliga skyddade utrymmen, inklusive besök och på plats av sakkunnig personal för att bedöma om ett utrymme har rätt skyddande egenskaper. SKR anser att uppgiften bör förtydligas.

Utredningen föreslår att kommunen ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen. SKR anser att detta är en förenklad bild av uppdraget. Utöver att kartlägga lämpliga utrymmen och bedöma deras skyddande effekt krävs också kommunikation med fastighetsägare och förhandling med dessa om

villkor. Vidare behöver kommunen ha en löpande kommunikation med MSB. Kommunen behöver också etablera en beslutsprocess om inrättande av skyddade utrymmen. Utöver handläggning av ärenden behöver systemet av skyddade utrymmen också förvaltas över tid. Kommunens uppgift bör därför beskrivas tydligare.

Det framgår inte av utredningen om det är kommuner som ska kartlägga möjliga skyddade utrymmen hos regioner och statliga myndigheter. SKR anser att regionerna och statliga myndigheter själva bör kartlägga sina skyddade utrymmen. När det gäller regionernas vårdfastigheter bedömer SKR att eventuella skyddade utrymmen i första hand behöver användas för att bedriva vård.

Om skyddade utrymmen ska inrättas hos privata fastighetsägare kan deras skyldighet att lämna information till kommunen behöva ses över.

SKR anser att en ersättningsbestämmelse för kommunernas ansvar bör införas i lag om skyddsrum och skyddade utrymmen.

Ersättningsbestämmelsen bör avse kommunens arbete med skyddade utrymmen, samt information till allmänhet och fastighetsägare om skyddsrum och skyddade utrymmen

Informationsuppdrag om skyddsrum och skyddade utrymmen

Kommunen föreslås ansvara för information om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen till invånare samt ägare och nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar inom kommunen.

SKR anser att uppgiften till kommunerna behöver preciseras. Uppgiften spänner från att tillhandahålla allmän information till att bedriva uppsökande verksamhet med informationsträffar och övningsverksamhet. Att bedriva uppsökande verksamhet gentemot fastighetsägare är en mycket omfattande uppgift. Förväntansbilden på kommunerna behöver klargöras och läggas på en rimlig nivå.

SKR anser vidare att såväl länsstyrelserna som MSB bör få ett reglerat uppdrag att informera om skyddsrum och skyddade utrymmen. MSB kommer att ha de samlade nationella resurserna för att informera om skyddsrum och skyddade utrymmen, på såväl övergripande som mer detaljerad nivå. Det kan också finnas skalfördelar i att det t.ex. finns en call-center-funktion nationellt för dessa frågor.

Länsstyrelserna kommer genom sin tillsyn att bygga upp teknisk kunskap om skyddsrum och skyddade utrymmen. Kommuner som har genomfört informationsmöten för fastighetsägare om skyddsrum har konstaterat att frågorna snabbt hamnar på en detaljerad nivå. SKR bedömer att det vore

effektivare att länsstyrelserna genomför uppsökande informationsinsatser gentemot fastighetsägare, jämfört med att alla kommuner ska bygga upp egen teknisk kompetens på området. Däremot kan kommunen bistå länsstyrelsen med att t.ex. ordna offentliga möten i kommunens lokaler. Slutligen behöver ansvarsfördelningen mellan kommun, länsstyrelse och MSB klargöras så att informationsarbetet blir effektivt.

Avveckling och tillfällig begränsning av skyddsrum

Utredningen har inte tagit upp behovet att avveckla skyddsrum när dess förväntade livslängd är passerad, i det fall fastighetsägaren avser att riva fastigheten som helhet. Det kan t.ex. bero på att fastigheten som helhet har nått sin fysiska livslängd, eller att området fastigheten ligger i håller på att omvandlas. Om fastigheten rivs blir fastighetsägaren idag ansvarig för att finansiera byggnationen av ett nytt skyddsrum. Om skyddsrummets livslängd är passerad (t.ex. efter 50 år) borde skyddsrummet kunna avvecklas. Om staten efter rivning ser behov av att ett nytt skyddsrum byggs skulle det då vara statens ansvar att finansiera detta. SKR anser att en sådan ordning bör prövas.

SKR vill även lyfta att det idag finns många skyddsrum på t.ex. sjukhus som vid höjd beredskap kan behöva användas för samhällsviktig verksamhet i (t.ex. sjukvård). Även detta skulle kunna föranleda behov av att skyddsrum avvecklas. Samhällsviktiga verksamheters behov av så kallade verksskydd behöver ses över.

Andra skydd för civilbefolkningen

Utredningen har inte lämnat något förslag om kommunens roll avseende stöd till civilbefolkningen vid användning av skyddsrum. Utredningen har föreslagit att fastighetsägare ska vara skyldiga att iordningställa skyddsrum, samt att frivilliga ska kunna stödja civilbefolkningen vid användning av skyddsrum. SKR anser att kommunens roll behöver tydliggöras. SKR bedömer att t.ex. äldre och funktionshindrade kommer att behöva hjälp att ta sig till skyddsrummen. Detta kräver en förberedd struktur. Vidare behöver en offentlig aktör kunna kommunicera med skyddsrummen och skapa lägesbild över vilka skyddsrum som behöver hjälp efter ett anfall.

8 Utrymning med efterföljande inkvartering: Överväganden och förslag

SKR konstaterar att det finns en förväntan från staten att samtliga kommuner ska ha förmåga att utrymma och inkvartera kopplat till fredstida kriser. Förväntningar på planering för utrymning finns bl.a. kopplat till dammbrott, kärntekniska olyckor och större skogsbränder. De kommuner som ingår i områden som ska planläggas för utrymning och inkvartering kommer att få ersättning för sin planering, medan övriga inte får någon

ersättning alls. SKR anser att det bör övervägas om inte samtliga kommuner bör ges ett uppdrag för att ha en grundläggande planering för utrymning och inkvartering för fredstida kriser, samt upp till en viss nivå för höjd beredskap. Därutöver skulle de kommuner som omfattas av ett särskilt beslut om planläggning ta fram en fördjupad planering för höjd beredskap.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska få möjlighet att yttra sig innan MSB meddelar beslut om vilka områden som ska planläggas för inkvartering. SKR anser att även berörda kommuner bör ges möjlighet att yttra sig i frågan. Det är kommunerna som ska ansvara för planeringen och genomförandet av inkvarteringen.

MSB föreslås fatta beslut om att ett område inom ett län ska planläggas för utrymning *eller* inkvartering. Rimligen kommer det finnas områden som kan behöva både inkvartera och utrymma. SKR anser att förslaget behöver förtydligas så att det framgår att vissa länsstyrelser och kommuner kan åläggas att planera för både utrymning och inkvartering.

Utredningen bedömer att kommunen även ansvarar för planering för de barn som omfattas av fristående skolors verksamhet, under förutsättning att den fristående kolan i fråga inte har en skyldighet att bedriva verksamhet även vid höjd beredskap. SKR anser att frågan om fristående huvudmäns ansvar vid höjd beredskap bör utredas och vi vill i sammanhanget hänvisa till Skolverkets hemställan om en översyn av regleringen av skolväsendet vid höjd beredskap till att också omfatta enskilda huvudmän (dnr 2022:2602, 2022-11-16).

Kommunen föreslås ansvara för verkställigheten av beslut om utrymning vid höjd beredskap. SKR anser att det är rimligt att kommunen ges detta ansvar men det förutsätter en kommunal stödorganisation med civilpliktiga för att kommunerna ska klara av uppgifterna.

SKR är positiva till tillägget i lagen om skydd mot olyckor om kommunens ansvar för dem som till följd av avspärning eller utrymning vid en olycka vistas i kommunen och är i behov av hjälp för sitt uppehälle. Men innebörden av tillägget får inte bli allt för långtgående så att det förändrar grundprincipen om den enskildes eget ansvar för sin situation vid en olycka. Tillägget får inte resultera i att kostnader förs över från försäkringsbolag till kommuner.

10 Samhällets förmåga att skydda och hjälpa civilbefolkningen: Överväganden och förslag

Om en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst

SKR avstyrker förslaget att inrätta en ny statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst. Utredningens förslag bryter mot ansvars-, likhets- och närhetsprincipen. SKR anser att det är de kommunala räddningstjänstorganisationerna som direkt bör tillföras personal genom civilplikt, samt förstärkningsmateriel.

MSB:s två regeringsuppdrag om dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap, respektive förberedelser för aktivering av civilplikt inom kommunal räddningstjänst visar på betydligt större behov av personal och möjligheter att utöka personalen med civilpliktiga. MSB anser att kommunal räddningstjänst behöver tillföras minst 16 000 personer vilket är betydligt fler än utredningens förslag om inledningsvis 3 000 personer.

SKR bedömer att det utöver direktinskrivning av redan utbildad personal även behövs grundutbildning av nya civilpliktiga för att öka numerären och tillföra fördjupade kompetenser för räddningstjänst under höjd beredskap, t.ex. ammunitionsröjning och sanering.

I MSB:s regeringsuppdrag om dimensionerande förutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap tas ett större helhetsperspektiv än vad utredningen kunnat göra. MSB har även haft i uppgift att titta på hur förmågan kan byggas upp på olika nivåer. SKR anser att kommunerna behöver ha en hög grundförmåga. Detta överensstämmer med erfarenheter från Ukraina. Kommuner i militärstrategiskt viktiga områden kan behöva en ännu högre förmåga. I de fall det kan finnas behov av specialresurser utöver den enskilda kommunala förmågan anser SKR att de i första hand bör samordnas hos en eller flera kommunala räddningstjänstorganisationer i länen eller i räddningstjänsternas samarbeten för övergripande ledning. Först därefter kan det möjligen bli aktuellt med ev. specialistkompetenser i en statlig förstärkningsresurs.

En hög förmåga till räddningstjänst under höjd beredskap ute i kommunerna medför att kommunerna inte behöver invänta hjälp från en statlig förstärkningsresurs utan snabbt kan agera lokalt för att minska skadeverkningarna. Dessutom kan det under höjd beredskap uppstå störningar i kommunikation samt begränsningar i möjligheter att förflytta sig inom landet och även inom regioner. Den sammantagna förmågan i Sverige blir mindre sårbar med en decentraliserad organisation och ger förutsättningar för uthållighet och kontinuitet. Därutöver bidrar det troligen också till försvarsviljan, både hos befolkningen som helhet och för personal och civilpliktiga som kan vara krigsplacerade i sitt närområde. Vid höjd

beredskap kan resurser omfördelas mellan de kommunala räddningstjänstorganisationerna utifrån behov, inom ramen för de övergripande ledningssamarbeten som nu finns på plats. Ytterst har staten möjlighet att omfördela resurser mellan kommunerna om det skulle behövas. Vid höjd beredskap gäller det nyss uppdaterade KB-avtalet för det fall den arbetsrättsliga beredskapslagen aktiveras. Avtalet omfattar bl.a. en ännu vidare arbetsskyldighet.

Om frivilliga i skyddet av civilbefolkningen

Utredningen menar att frivilliga försvarsorganisationer ska utgöra en viktig grund för kommunernas arbete med att skydda civilbefolkningen.

Utredningen konstaterar dock att frivilligförordningen (1994:524) inte omfattar kommuner och regioner, och att de därmed inte kan krigsplacera frivilliga. Istället hänvisar utredningen till att kommuner och regioner ”bör dock kunna ingå andra slags avtal med frivilliga” och på grundval av detta krigsplacera dem. SKR ser inga juridiska förutsättningar för kommuner att teckna sådana avtal. Det finns en uppenbar risk att de avtal som utredningen föreslår i juridisk mening skulle betraktas som anställningsavtal. SKR anser att en reglering behöver tas fram som medger att kommuner och regioner kan krigsplacera frivilliga.

Utredningen bedömer att kommunala verksamheter som äldreomsorg och förskola helt eller delvis kan behöva upphöra vid ett väpnat angrepp, och att de ordinarie kommunala personella resurserna då i stället måste inriktas på att kunna ge kommuninvånarna ett grundläggande skydd och stöd. SKR delar inte denna bild. Vid en storskalig utrymning kommer sannolikt merparten av den kommunala personalen att behövas för att utrymma de egna verksamheterna, inkl. äldreomsorg, omsorg om funktionshindrade, skola och barnomsorg. Det innebär att det kommer att behövas tillskott av personal för att kunna hantera en storskalig utrymning av befolkningen. Frivilliga kan utgöra ett viktigt komplement här, men SKR bedömer att det inte kommer att vara tillräckligt. Ungefär hälften av landets kommuner saknar idag Frivillig resursgrupp (FRG). Många kommuner vittnar om att det är svårt att få kontinuitet i arbetet med FRG och att medelåldern bland de frivilliga ofta är relativt hög. SKR bedömer att det sammantaget inte är realistisk att basera genomförandet av utrymning och inkvartering på medlemmar i de frivilliga försvarsorganisationerna. SKR:s bedömning är att kommunerna behöver tillföras grundutbildade civilpliktiga för att kunna lösa de tillkommande och krävande uppgifterna med storskalig utrymning och inkvartering. Personal kan också behöva anvisas av Arbetsförmedlingen med stöd av allmän tjänsteplikt.

Om civilplikt

Utredningen föreslår att totalt 400–500 utrymningsledare ska utbildas med civilplikt under den kommande femårsperioden. Utredningen har utgått från att det kommer att krävas en utrymningsledare för att kunna organisera och koordinera en utrymning av cirka 4 000 personer. SKR delar utredningens uppfattning att det behövs civilpliktiga i kommunerna för att genomföra utrymningar. SKR bedömer dock att det krävs betydligt större volymer än så för att kunna lösa uppgiften. Studier bör genomföras för att skapa en bättre bild av resursbehovet.

Med den volym av civilpliktiga utrymningsfunktionärer som föreslås bör länsstyrelsen vara bemanningsansvarig. Med ett fåtal civilpliktiga per kommun blir det en onödig administration om alla kommuner ska vara bemanningsansvariga. Med en större volym civilpliktiga bör det dock övervägas om kommunerna ska vara bemanningsansvariga. Detta skulle kunna organiseras olika i olika delar av landet, beroende på hur många civilpliktiga respektive kommuner tilldelas. Utbildningen av civilpliktiga funktionärer för utrymning bör organiseras centralt av MSB, med praktik och placering i respektive kommun. Vidare bör benämningen *utrymningsledare* inte användas, då det sannolikt kommer att behövas *en* ledningsfunktion i kommunen som benämns så (likt räddningsledare).

Kommunens civilpliktiga bör kunna användas för en större bredd av uppgifter inom skyddet av civilbefolkningen. Här ingår t.ex. även stöd vid användning av skyddsrum och skyddade utrymnen, bemanning av trygghetspunkter, samt uppgifter inom försörjningsberedskapen. Förutsättningarna för en kommunal organisation med civilpliktiga behöver ses över närmare.

SKR anser att regionen bör vara bemanningsansvarig för de befolkningsskyddsrum som regionen ansvarar för.

11 Konsekvensanalys

Förslagen kommer att få stora ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner. Mycket saknas dock i konsekvensanalysen. SKR anser att det behöver göras en ny konsekvensanalys för de förslag som regeringen går vidare med. SKR kommenterar därför inte de enskilda förslag till finansiering som finns. SKR förutsätter att staten ger finansiering till kommuner och regioner, dvs. att den kommunala finansieringsprincipen tillämpas fullt ut. Finansieringsprincipens tillämpning är central för samspelet mellan kommunsektorn och staten. SKR vill understryka vikten av att ersättningen till kommuner och regioner blir långsiktig och förutsebar.

SKR anser att de fastighetsägare som åläggs att genomföra egenkontroller bör ersättas för detta, då det i t.ex. regioners och kommuners fastighetsbestånd kan bli fråga om en större arbetsinsats.

SKR anser att staten bör genomföra pilotverksamheter i några kommuner för att i praktiken bl.a. pröva metodik för planering och genomförande av utrymning och inkvartering. Pilotverksamheterna skulle också kunna ge en bättre bild av de faktiska kostnaderna för kommunernas förberedelser.

Övriga synpunkter

Det är otydlighet vad som avses med begreppen *befolkningsskydd* och *skydd av civilbefolkningen*. Utredningen har tolkat det som att begreppet befolkningsskydd är smalare än skydd av civilbefolkningen. Andra har gjort tolkningen att skyddet av civilbefolkningen är ett bredare begrepp. Vidare görs det olika tolkningar om *Räddningstjänst vid höjd beredskap* (RUHB) ingår i dessa begrepp. Det behövs tydligare definitioner av begreppen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Peter Danielsson
Ordförande