

Kommittédirektiv

Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap

Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra överväganden om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap. Den nuvarande regleringen i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska i samband med det ses över. Det huvudsakliga syftet med översynen är att den ska leda fram till en författningsreglering och ett system som ger bättre möjligheter att förstärka och utveckla kommuners och regioners verksamheter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.

Utredaren ska bl.a.

- utifrån LEH och dess tillämpning kartlägga och 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, och på grundval av det föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än den i LEH,
- analysera om det finns skäl att förändra regleringen om krisledningsnämnder i kommuner och regioner under extraordinära händelser i fredstid, eller regleringen om ledningsansvaret hos kommuner och regioner under höjd beredskap, och vid behov föreslå förändringar,

- analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i den nuvarande ordningen för statens styrning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå en förändrad ordning,
- analysera om det finns ett påtagligt behov av att till någon del förändra de övergripande principerna och regleringen om kostnadsfördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå förändringar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 mars 2024.

Uppdraget att föreslå en mera ändamålsenlig rättslig reglering i fråga om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap

Behovet av en översyn

Kommuner och regioner har, liksom statliga förvaltningsmyndigheter, ett betydande samhällsansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.

Den nuvarande grundläggande regleringen i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) tillkom efter en lång tidsperiod med avspänt omvärldsläge, vilket kom att påverka de grundläggande utgångspunkterna för utformningen av den lagen. Fokus vid den tiden låg på andra hot och risker i samhället än risken för ett väpnat angrepp, se propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133 s. 107).

Det är av central betydelse för den fortsatta utvecklingen av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret att det är mera ändamålsenligt och utförligt reglerat vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner ska ha i dessa avseenden, exempelvis i fråga om upprätthållandet av kritisk infrastruktur och nödvändig försörjning samt skyddet av civilbefolkningen.

På grundval av de förslag som Utredningen om civilt försvar lämnade i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) har en ny reglering och struktur införts i fråga om statliga myndigheters krisberedskap och uppgifter inom det civila försvaret. Den nya regleringen återfinns huvudsakligen i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap samt i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. I betänkandet lämnades även förslag till en ny lag om kommuners och regioners beredskap i fredstid och under höjd beredskap. Det förslaget har blivit föremål för omfattande remisskritik från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt flera kommuner och regioner. SKR har bl.a. framhållit att ändringar i lagstiftningen som styr kommuners och regioners beredskap bör föregås av en utvärdering av den nuvarande lagstiftningen och en analys av de utvecklingsbehov som finns. Utredningen om civilt försvar gjorde inte någon sådan utvärdering.

I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) anges att totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium (s. 27). Vidare anges i propositionen att genom en trovärdig totalförsvarsförmåga, som inkluderar en sammanhållen planering, ledning, beredskap samt nödvändiga resurser för att kunna hantera krig, förbättras även möjligheterna att förebygga och hantera fredstida kriser, konflikter i vår omvärld samt hantering av s.k. gråzonsproblematik (s. 127). Med gråzonsproblematik brukar avses de olikartade hot och svårigheter som kan uppstå i samhället i ett tillstånd mellan fred och krig (se Totalförsvarets forskningsinstituts rapport Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning, maj 2018). I prop. 2020/21:30 konstateras vidare att klimatförändringar är ett allvarligt och växande hot mot den globala säkerheten och kommer att leda till stora påfrestningar i vår omvärld och för Sverige, inte minst p.g.a. vårt geopolitiska läge som arktisk stat. När klimatet förändras får det också konsekvenser för människors livsvillkor och många samhällsviktiga funktioner i samhället (s. 127).

I prop. 2020/21:30 gjordes bedömningen att det säkerhetspolitiska läget försämrats över tid i Sveriges närområde och i Europa, och att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kunde uteslutas (s. 67). Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina har inneburit att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och i övriga Europa försämrats väsentligt.

Mot bakgrund av det mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget ansökte Sverige den 18 maj 2022 om medlemskap i Nato. Sverige fick den 5 juli 2022 status som inbjudet land till Nato.

Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap

Kommuner och regioner har ett stort ansvar inom den offentliga förvaltningen. Det ansvaret omfattar flera viktiga samhällsfunktioner. Kommunerna ansvarar bl.a. för skola, socialtjänst, omsorg om äldre personer och personer med funktionsnedsättning, viss hälso- och sjukvård, miljö- och hälsoskydd, insamling och behandling av avfall, allmänna vattentjänster och annan kommunalteknisk försörjning samt räddningstjänst. Regionerna har ett ansvar för hälso- och sjukvårdsverksamhet, tandvård för unga, regional och lokal kollektivtrafik samt regional utveckling.

Kommuner och regioner ska inom sina respektive ansvarsområden kunna förebygga, motstå och hantera kriser och olyckor av varierande art och omfattning, såväl vid fredstida förhållanden som under höjd beredskap och ytterst krig.

Krisberedskapen i Sverige bygger på den s.k. ansvarsprincipen, som innebär att en statlig förvaltningsmyndighet eller ett annat offentligt organ som har ett bestämt verksamhetsansvar under normala förhållanden även ska ha det vid en fredstida kris samt under höjd beredskap och ytterst krig, förutsatt att verksamheten ska bedrivas under sådana förhållanden, se propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10 s. 75–77).

Fredstida kriser drabbar kommuner och regioner på ett omedelbart och konkret sätt. Några exempel på kriser som i betydande omfattning har berört många kommuners och regioners ansvarsområden är konsekvenserna av coronapandemin, den omfattande flykting- och migrantsituationen 2015 och de stora skogsbränderna på flera håll i landet 2018. Därutöver inträffar förhållandevis ofta kriser av mindre omfattning, exempelvis lokala översvämningar, föroreningar i dricksvattentäkter eller långvariga strömavbrott.

Inom det civila försvaret har kommuner och regioner ett viktigt ansvar för att inom sina respektive ansvarsområden bland annat kunna värna och hjälpa civilbefolkningen, exempelvis genom kommunernas

räddningstjänstverksamhet samt regionernas hälso- och sjukvårdsverksamhet.

Den nuvarande grundläggande rättsliga regleringen

LEH innehåller grundläggande bestämmelser om kommuners och regioners ansvar i fråga om krisberedskap och civilt försvar. Lagen kompletteras av förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH).

Bestämmelserna i LEH 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 (1 kap. 1 §).

Den grundläggande utgångspunkten för regleringen i LEH är att förmågan att hantera en extraordinär händelse i fredstid i stort ska utgöra grunden för förmågan att hantera en situation vid en svår påfrestning på samhället i fred och under höjd beredskap (prop. 2005/06:133 s. 104). I fråga om kommuners och regioners ansvar inför och vid höjd beredskap gjordes i förarbetena till LEH bedömningen att det var tillräckligt att dessa aktörer vidtog de beredskapsförberedelser som behövdes för att de skulle kunna anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation (prop. 2005/06:133 s. 107).

Med en extraordinär händelse avses i LEH 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 åtgärder av en kommun eller en region (1 kap. 4 §).

I fråga om förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid innehåller 2 kap. LEH generella bestämmelser om analys och planering (krav på risk- och sårbarhetsanalyser), krisledningsnämnd, geografiskt områdesansvar för kommuner, utbildning och övning av förtroendevalda och anställd personal, samt om rapporteringsskyldighet till staten.

När det gäller kommuners och regioners förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap innehåller 3 kap. LEH generella bestämmelser om förberedelser, ledningsansvar, lokal kristidsverksamhet, geografiskt

områdesansvar för kommuner, samt om rapporteringsskyldighet till staten. I fråga om förberedelser föreskrivs i 3 kap. 1 § LEH att kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Därutöver föreskrivs i 4 § FEH att varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap, och att dessa planer ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska enligt samma bestämmelse också krigsorganisationen 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.

I 4 kap. LEH finns bestämmelser om bistånd mellan kommuner och regioner samt stöd till enskilda. 5 kap. LEH innehåller bl.a. bestämmelser om statlig ersättning till kommuner och regioner.

Kommuner och regioner ska vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under rådande förhållanden ska kunna fullgöra uppgifter inom totalförsvaret (7 § lagen [1992:1403] om totalförsvaret och höjd beredskap). Därutöver finns särskilda förfarandebestämmelser i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Det behövs en mera ändamålsenlig rättslig reglering

Den författningsmässiga styrningen av kommuner och regioner ska i enlighet med 8 kap. 2–3 §§ regeringsformen ske genom lag eller förordning som har stöd i lag. Vid överväganden om en ny eller utvecklad reglering om kommuners och regioners beredskap behöver hänsyn tas till att kommuner och regioner sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. På samma grund sköter kommuner och regioner även de övriga angelägenheter som bestäms i lag (1 kap. 7 § och 14 kap. 2 § regeringsformen samt 1 kap. 2 § kommunallagen [2017:725]).

En reglering om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap bör vara mera ändamålsenlig och utförlig än den i LEH. Vid utformningen av en grundläggande reglering är det nödvändigt att det även görs

överväganden i fråga om kommuners och regioners särskilda ledningsbefogenheter under nyss angivna förhållanden (2 kap. 2 § och 3 kap. 2 § LEH).

Vid överväganden om en förändrad grundläggande rättslig reglering av kommuners och regioners beredskap är det även nödvändigt att beakta den reglering och struktur som sedan den 1 oktober 2022 gäller för statliga förvaltningsmyndigheter i beredskapshänseende. Det är av stor betydelse för den nationella beredskapen att det finns en väl utvecklad ansvarsfördelning, samverkan och samordning mellan olika aktörer, verksamheter och de olika nivåerna inom den offentliga förvaltningen. Det bör därför bland annat finnas behov av att överväga vilka krav som bör ställas på samverkan och samordning mellan kommuner och regioner samt på kommuners och regioners samverkan och samordning med statliga förvaltningsmyndigheter och andra relevanta aktörer i beredskapshänseende. I det sammanhanget bör det även vara av betydelse att överväga hur informations- och rapporteringsvägar mellan olika berörda offentliga aktörer kan säkerställas.

Vidare behöver hänsyn tas till det ansvar som kommuner och regioner har i beredskapshänseende enligt annan författningsreglering än den i LEH. Ett exempel på detta är regleringen i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) om en kommuns ansvar i fråga om olycksförebyggande verksamhet och räddningstjänst inom kommunen. Ett annat exempel är regleringen om kommuners och regioners ansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) med kompletterande bestämmelser i hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80). Socialstyrelsen har även meddelat ett stort antal föreskrifter på hälso- och sjukvårdsområdet, exempelvis allmänna råd och föreskrifter avseende katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22). Enligt hälso- och sjukvårdslagen ansvarar en region för merparten av hälso- och sjukvårdsverksamheten inom regionen. En betydande del av regionernas förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap avser följaktligen åtgärder inom hälso- och sjukvårdsområdet. I slutbetänkandet Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga (SOU 2022:6) görs överväganden och lämnas författningsförslag i fråga om beredskap inom hälso- och sjukvården.

Regleringen i LEH är mycket kortfattad och generellt utformad i fråga om kommuners och regioners åligganden och befogenheter. Dessutom innehåller LEH och dess förarbeten flera begrepp som kan vara svåra att

tillämpa. Därför kan det finnas skäl att göra överväganden om en ny eller utvecklad reglering från grunden och fristående från systematiken i LEH. En förändrad reglering bör dock liksom LEH endast innehålla grundläggande bestämmelser i fråga kommuners och regioners beredskap. Nya begrepp och legaldefinitioner av begrepp måste vara tydligt utformade samt ingående och konkret beskrivna.

Med anledning av att det finns betydande skillnader mellan kommuners och regioners ansvarsområden kan det även finnas skäl att reglera dessa aktörers grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap i separata författningar eller separat inom en författning. I det avseendet bör det även beaktas att regionerna i motsats till kommunerna inte har ett geografiskt områdesansvar.

Utredaren ska därför

- utifrån LEH och dess tillämpning kartlägga och 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, och på grundval av det föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än den i LEH,
- analysera om det finns skäl att förändra regleringen om krisledningsnämnder i kommuner och regioner under extraordinära händelser i fredstid, eller regleringen om ledningsansvaret hos kommuner och regioner under höjd beredskap, och vid behov föreslå förändringar,
- analysera om det är ändamålsenligt att reglera kommuners och regioners ansvar och uppgifter i separata författningar eller separat inom en författning utifrån den analys som ska göras enligt den första punkten ovan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det är av väsentlig betydelse att de författningsförslag som lämnas är utformade utifrån de grundläggande skyddsvärden och utvecklingsbehov som identifieras samt de olikartade hot och risker som bedöms finnas såväl i fred som under höjd beredskap och ytterst krig.

I utredningsuppdraget ingår inte att göra överväganden om ändringar i författningar som i särskilda avseenden reglerar eller som annars bedöms ha

betydelse för kommuners och regioners beredskap, exempelvis lagen om skydd mot olyckor, hälso- och sjukvårdslagen, lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Det är dock möjligt att utredaren, inom ramen för sina överväganden om en förändrad grundläggande reglering av kommuners och regioners beredskap, kan komma fram till bedömningen att det även finns behov av ändringar i författningar som i särskilda avseenden reglerar kommuners och regioners ansvar och uppgifter. Exempelvis kan ett behov av detta slag komma att aktualiseras i fråga om kollektiva transportmöjligheter för civilbefolkningen under krigsförhållanden i Sverige. Författningsändringar får därför föreslås i den utsträckning detta bedöms vara nödvändigt för utredningsuppdragets genomförande.

Uppdraget att se över finansieringen av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap

Den nuvarande regleringen om fördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner i fråga om finansieringen av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap grundar sig på de övergripande principer som utvecklades i propositionerna Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133) och Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5). De grundläggande utgångspunkterna för fördelningen är att de risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser höjd beredskap bör finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet, samt att statens ansvar gentemot övriga aktörer endast bör avse de åtgärder där det rimligen inte kan förväntas att någon annan aktör ska eller kan vidta behövliga åtgärder (prop. 2004/05:5 s. 217 och prop. 2005/06:133 s. 153–154). Statens finansieringsansvar bör således i fråga om förberedande uppgifter inför fredstida kriser endast omfatta extrema situationer, motsvarande en svår påfrestning i samhället i fred (prop. 2005/06:133 s. 112). Dessa övergripande principer för statens finansiering kommer till direkt uttryck i LEH.

I 5 kap. 1 § LEH föreskrivs att kommuner och regioner ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. LEH, och att uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet.

Enligt samma bestämmelse får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

Om kriterierna i 5 kap. 1 § LEH är uppfyllda ska staten således ersätta kommuner och regioner för exempelvis deras arbete med risk- och sårbarhetsanalyser som avser extraordinära händelser i fredstid samt för inrättandet av en krisledningsnämnd inför sådana händelser, dvs. för förberedande uppgifter enligt 2 kap. LEH. När det gäller kommuners och regioners förberedelser inför höjd beredskap omfattar statens ersättningsskyldighet de förberedande uppgifter som kommuner och regioner utför enligt 3 kap. LEH, dvs. ersättning för de förberedelser som behövs för kommuners och regioners verksamheter under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).

I förarbetena till LEH anges att med ”mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet” avses ”vad som i diskussioner om finansiering brukar beskrivas som svåra påfrestningar på samhället i fred”. Vad som avses med ”svåra påfrestningar på samhället i fred” definieras dock inte. Däremot anges att arbetet med beredskapen inför hot från extraordinära händelser av mindre allvarligt slag upp till svåra påfrestningar på samhället i fred givetvis kan vara till ömsesidig nytta i mycket stor utsträckning. Enligt det uttalandet kan således kommuners och regioners arbete i fråga om extraordinära händelser av mindre allvarligt slag vara till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra extraordinära händelser (prop. 2005/06:133 s. 162).

I 10 § FEH föreskrivs att den ersättning som kommunerna får enligt 5 kap. 1 § LEH bestäms och betalas ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Vidare föreskrivs i 11 § FEH att den ersättning som regionerna får enligt 5 kap. 1 § LEH bestäms och betalas ut av Socialstyrelsen, för verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde, inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Vidare föreskrivs i den bestämmelsen att för övrig verksamhet bestämmer MSB om ersättningen och betalar ut den inom ramen för vad regeringen beslutar.

I MSB:s regleringsbrev för 2023 anges att högst 359 miljoner kronor får fördelas av MSB från anslag 2:4 Krisberedskap till kommunerna och 45 miljoner kronor till regionerna i enlighet med 10 § FEH. Vidare anges att

högst 200 miljoner kronor får fördelas till kommuner och regioner för att stärka arbetet med civilt försvar, varav 40 miljoner kronor ska fördelas till regionerna.

Det finns sedan lång tid tillbaka en etablerad ordning som innebär att staten återkommande ingår överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om kommuners och regioners krisberedskap och arbete med civilt försvar. Bakgrunden till denna ordning är beskriven i propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133 s. 100).

I december 2021 ingick staten (genom MSB) och SKR en överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar och en överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar.

Överenskommelserna som avsåg åren 2018–2020 har reviderats och förlängts att gälla t.o.m. 2023. Vidare har överenskommelsen mellan MSB och SKR om kommunernas krisberedskap avseende åren 2019–2022 reviderats och förlängts att gälla t.o.m. 2023. År 2021 ingick staten (genom Socialdepartementet) och SKR en överenskommelse om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2022 (S2021/08204). Genom överenskommelsen tilldelades regionerna 200 miljoner kronor. I överenskommelsen anges att det är Socialstyrelsen som på regeringens uppdrag följer upp hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar (S2021/02921). I enlighet med tilläggsöverenskommelsen i juni 2022 mellan staten och SKR om försörjningsberedskap för läkemedel 2022 (S2022/02827) tilldelades regionerna 500 miljoner kronor. Därutöver har staten och SKR i januari 2023 ingått en överenskommelse om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023 (S2023/00374). Genom överenskommelsen tilldelades regionerna 400 miljoner kronor.

Mot bakgrund av utredningsuppdraget om kommuners och regioners ansvar och uppgifter i fråga om fredstida krisberedskap och civilt försvar är det följdriktigt att det även görs överväganden om ändamålsenligheten och effektiviteten i den nuvarande ordningen för statens styrning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap. En relevant fråga som uppstår i det sammanhanget är om det finns ett påtagligt behov av att till någon del förändra de övergripande principerna för fördelningen av kostnadsansvaret mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner i fråga

om de förberedande uppgifter som kommuner och regioner behöver utföra inför fredstida kriser och höjd beredskap. Det ingår dock inte i utredarens uppdrag att förändra balansen i fördelningen av kostnader mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner. Fördelningsprinciperna ska således i grunden förbli oförändrade.

En annan fråga av principiellt slag är om exempelvis totalförsvarets utformning och dimensionering delvis bör vara föremål för förhandlingar mellan staten och enskilda organisationer eller om statens krav och finansiering i det avseendet bör vara riktade direkt mot kommuner och regioner. Den frågeställningen har stor relevans mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen och att åligganden för kommuner och regioner ska beslutas av riksdagen genom lag. Det bör därför övervägas om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner. I det sammanhanget finns också behov av att överväga om det kan finnas alternativ till nämnda överenskommelser när det gäller möjligheterna att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna tillföra statliga medel till kommuner och regioner för genomförandet av förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap.

En långsiktig utveckling av kommuners och regioners förberedelser inför fredstida kriser och höjd beredskap förutsätter i grunden en för alla berörda aktörer ändamålsenlig och effektiv statlig styrning och finansiering, samt en ändamålsenlig kostnadsfördelning mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner. En finansieringsmodell ska säkerställa en tydlig koppling mellan statens finansiering och de krav som staten ställer på kommuners och regioners beredskap.

Utredaren ska därför

- 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,
- analysera om det finns ett påtagligt behov av att till någon del förändra de övergripande principerna och regleringen om kostnadsfördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå förändringar,

- mot bakgrund av den analys som görs enligt ovanstående punkter analysera om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och i det sammanhanget även analysera om det kan finnas alternativ till nämnda överenskommelser när det gäller möjligheterna att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna tillföra statliga medel till kommuner och regioner för genomförandet av denna typ av förberedande uppgifter, och vid behov föreslå förändringar, samt
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Utgångspunkten för den analys som ska göras av de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, ska vara att dessa principer i grunden förblir oförändrade.

Vid överväganden om en ordning för finansiering är det nödvändigt att beakta den gällande kommunala finansieringsprincipen som i en grundläggande del innebär att staten inte får tillföra nya obligatoriska uppgifter till kommuner och regioner utan statlig finansiering.

Konsekvensbeskrivningar

Om förslagen påverkar kostnader för staten, kommuner eller regioner ska utredaren beräkna och redovisa dessa kostnader och konsekvenser i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) inklusive konsekvensbeskrivningar i enlighet med de krav som uppställs i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska för de förslag som medför kostnader för staten, regioner och kommuner föreslå hur dessa kan finansieras. Vidare ska de samhällsekonomiska konsekvenserna av utredarens förslag redovisas.

Om förslagen får konkurrensmässiga konsekvenser ska dessa redovisas.

Om något förslag påverkar det kommunala självstyret ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda överväganden som lett till förslagen, i enlighet med bestämmelserna i 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och i stor omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från kommuner och regioner samt Sveriges Kommuner och Regioner samt i nödvändig omfattning från länsstyrelser, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket och andra relevanta aktörer.

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. I det avseendet ska utredaren bl.a. följa den fortsatta beredningen av slutbetänkandet Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga (SOU 2022:6) och betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57) samt följa arbetet i Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn (Fi 2022:18, dir. 2022:89), Utredningen om ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster (M 2022:05, dir. 2022:127), Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskap (Ju 2021:10, dir. 2021:65) och Statskontorets uppdrag från regeringen att föreslå åtgärder för en stärkt livsmedelsberedskap hos kommuner och regioner (N2022/01755).

Uppdraget ska redovisas senast den 29 mars 2024.

(Försvarsdepartementet)