

fo.remissvar@regeringskansliet.se

kopia: fo.ssk@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50) Dnr Fö2023/01478

Norrbottens Kommuner är ett förbund som ägs av de fjorton kommunerna i länet. Förbundet är inte formellt utsett som remissinstans men har valt att avge yttrande eftersom frågan är angelägen för samtliga kommuner i Norrbotten.

Samråd har skett med kommunerna i Norrbotten, inklusive utsedd remissinstans Övertorneå kommun.

Sammanfattande synpunkter

Norrbottens Kommuner välkomnar initiativet att strukturera arbetet med försörjningsberedskap, till exempel genom att tilldela Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ett nationellt samordningsansvar.

Kommunernas informationsskyldighet behöver avgränsas till uppgifter som de faktiskt har möjlighet att lämna, nämligen om försörjningsviktiga varor och tjänster för kommunal verksamhet. Den bör även struktureras med fastställda tidpunkter för uppgiftslämning som ger kommuner framförhållning och möjlighet att uppfylla skyldigheten.

Informationsvägarna i beredskapsarbetet behöver gå i två riktningar genom att återkoppla till kommuner kring de beslut som tas om exempelvis lagerhållning utifrån försörjningsanalyser, behovsbilder och inlämnade uppgifter.

Norrbottens Kommuner stödjer ett statligt huvudansvar för finansiering som följer den kommunala finansieringsprincipen fullt ut. För att tillförsäkra försörjningsberedskapens fulla finansiering till kommunerna behöver även ersättningsformen för aktivitetsbaserade åtgärder motsvara faktiska kostnader, annars riskerar åtgärderna att inte kunna fullföljas. Därav avstyrker Norrbottens Kommuner riktade statsbidrag för aktivitetsbaserade åtgärder och annan finansiering som inte uppfyller den kommunala finansieringsprincipen. Arbetet med försörjningsberedskap är, liksom allt arbete med civilt försvar, ett långsiktigt arbete och finansieringen måste därmed också vara långsiktig. Medel som bara fördelas årsvis riskerar att göra arbetet kortsiktigt.

Norrbottens Kommuner förordar inte en regional mellanhand gällande försörjningsanalyser och ser i stället effektivitetsfördelar med direkta kontaktvägar mellan sakkunniga i kommuner och sektorsansvariga myndigheter.

Vidare bör kommunernas och regionernas roll som kollektivtrafiksansvariga förtydligas om den ska levas upp till i försörjningsberedskapen, i synnerhet vad gäller utrymning.

Allmänna synpunkter

Norrbottnens Kommuner ställer sig positiva till att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får en ansvarande roll för nationell samordning av försörjningsberedskapen. Privata aktörers medverkan i totalförvarsplaneringen är vidare ett förslag som skapar förutsättningar för att utarbeta effektiva försörjningsflöden tillsammans med övriga aktörer.

Kommunernas informationsskyldighet behöver förtydligas och avgränsas (9.6.2)

Informationsskyldigheten föreslås att omfatta den information som länsstyrelsen behöver om behov av försörjningsviktiga varor och tjänster på kommunal och regional nivå samt om företag som är av betydelse för försörjningen lokalt och regionalt.

Förslaget innebär att kommuner och regioner ska vara skyldiga att på förfrågan från en länsstyrelse lämna det underlag som länsstyrelserna behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter som behovsanalys och sammanställning. Norrbottens Kommuner menar att informationsskyldigheten i lagtext även måste utgå från kommunernas behov och inte enbart länsstyrelsens uppgifter, om underlagen som framtas faktiskt ska leda till konstruktiva resultat.

Syftet med kommunernas uppgiftslämning är att stärka en långsiktig strategisk planering varpå tidpunkter för när informationen ska ha inkommit bör vara fastställda i förhand. När det gäller frågan om hur ofta kommunerna ska vara skyldiga att lämna information för behovsanalyser anser Norrbottens Kommuner att detta med fördel kan ske vart fjärde år. I utredningen framgår att arbetet med behovsanalyser ska ske parallellt och rapporteras med samma frekvens som risk- och sårbarhetsanalyserna eftersom arbetena delvis sammanfaller innehållsmässigt, även om resultaten ska hållas isär. Risk- och sårbarhetsanalyserna ska redovisas vartannat år för myndigheter och vart fjärde år för kommunerna. Om även kommunerna ska ha möjlighet att arbeta på ett effektivt sätt och arbeta parallellt med dessa uppgifter bör de inte åläggas att lämna information oftare än risk- och sårbarhetsanalysen ska rapporteras, alltså vart fjärde år.

Förslaget ger inget mandat för kommuner att inhämta uppgifter från näringsidkare. Befintlig lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen tilldelar enbart denna befogenhet till statliga totalförvarsmyndigheter. Norrbottens Kommuner anser därav att informationsskyldigheten behöver avgränsas till uppgifter som kommuner faktiskt har möjlighet att lämna, nämligen om försörjningsviktiga varor och tjänster för den kommunala verksamheten. Det vore olämpligt och i vissa fall orealistiskt för kommuner att ansvara för inhämtning av uppgifter om näringsidkare på lokal nivå som kommunerna inte har affärsmässigt förhållande till. Företag kan även utgöra en del av komplexa försörjningskedjor vilket är försvarande. Norrbottens Kommuner anser därmed att föreslagen lagtext till 6 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska ändras till att omfatta den information som kommunerna kan sammanställa.

Förslag till ändrad formulering är kursivt markerad nedan:

”Kommuner och regioner ska även lämna information om vilka näringsidkare i kommunen eller regionen som är nödvändiga för försörjningen av kommunens eller regionens samhällsviktiga verksamheter.”

Kommuner måste få information från högre nivåer (9.6.2)

Kommuner behöver få återkoppling gällande resultat från genomförda försörjningsanalyser, behovsbilder och uppgifter om lagerstatus som lämnas till länsstyrelser. I betänkandet framgår det inte om information överhuvudtaget skickas tillbaka till kommuner och i sådana fall hur detta ska ske. Kommunerna har i sitt arbete stor nytta av information om vilka behov som beslutas att beredskapslagras. Norrbottens Kommuner anser att statliga beredskapsmyndigheter ska tilldelas ett tydligt informationsansvar för återkoppling till kommuner och efterfrågar eventuella nödvändiga ändringar kring sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör detta.

I anslutning till detta är det viktigt att upprätta metoder och processer för att kunna dela säkerhetsklassad information mellan olika aktörer. I skedet när länsstyrelser har samlat in information är den säkerhetsklassad och kan då inte delas, vilket innebär att kommunerna riskerar att sakna uppgifter om vilka resurser som finns tillgängliga för lagerhållning. En kännedom bland kommuner om vilken omfattning och typ av resurser som kan räknas med underlättar för lagerhållning på plats. Lagerhållningsbehov kan variera mellan hur lång tid olika kommuners försörjningsberedskap ska räcka beroende på förutsättningar som nationella lager och huruvida produktion av vissa varor sker i Sverige.

En erfarenhet som kommunerna i Norrbotten vill tydligt framföra är att informationsförfrågningar sällan anpassas till mindre kommuner och det förekommer att vissa frågor enbart berör ett fåtal kommuner.

Ansvarsfördelning mellan offentliga aktörer (7.3.1)

Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska omhänderta behov på lokal och regional nivå som sedan förmedlas till sektorsansvariga myndigheter. Motiveringen till detta är att länsstyrelsens geografiska områdesansvar kan försvåras ifall andra aktörer ansvarar för att vara regional kontaktpunkt mellan de sektorsansvariga myndigheterna och kommunerna vad gäller uppgiftsinsamling till försörjningsanalyser. Norrbottens Kommuner vill tydliggöra att det redan i dag sker direktkontakt mellan kommuner eller kommunala bolag och myndigheter i beredskapsfrågor som har uppstått av effektivitetsskäl utan att påverka länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. Ett fungerande exempel är samarbetet mellan Post- och telestyrelsen (PTS) och svenska stadsnätetsföreningen där PTS har gett föreningen i uppdrag att etablera, stödja och utveckla ökad beredskapsförmåga hos stadsnäten. Det uppges heller inte skäl till nödvändigheten av en regional kontaktpunkt mellan sektorsansvariga myndigheter.

I redogörelsen för vilka principer som utredningen bygger på nämns kompetensprincipen. Denna princip syftar till att ta tillvara den kompetens som finns, där den finns, för att skapa effektiviseringsvinster. Därmed ska det i valet om vem som ska ansvara för en tillkommande uppgift beaktas vilka kompetenser som finns hos de olika aktörerna. Förslaget att länsstyrelsen ska utgöra mellanhand mellan kommuner och myndigheter menar Norrbottens Kommuner riskerar att snarare skapa ett mer ineffektivt system.

Länsstyrelsens roll som mellanhand innebär ökad administration inom områden där expertkompetensen som krävs för uppgiften återfinns hos sektorsansvariga myndigheter. Den information som avses att samlas in ställer höga krav på kompetens i alla varukategorier som

ska analyseras vilket är svårt för en enskild myndighet att uppfylla. Ifall informationen som samlas in ska vara tillförlitlig bör i stället sakkunniga i kommuner och i statliga beredskapsmyndigheter kommunicera direkt med varandra. Eftersom bland annat PTS, Trafikverket, Livsmedelsverket och MSB redan i dag har kontakt med kommuner och kommunala bolag bör förfarandet inte innebära någon större belastning hos statliga myndigheter. Det handlar snarare om att lägga till en aspekt i deras kontakt med kommunerna.

En regional kontaktpunkt riskerar således att formalisera en struktur som bidrar till större resursåtgång och otillförlitliga informationsflöden på grund av avstånd mellan expertis i de frågor som avses. Norrbottens Kommuner föreslår att i stället bygga vidare på de styrkor som finns i rådande struktur med direkta kontaktvägar mellan kommuner och sektorsansvariga myndigheter.

Statligt finansieringsansvar måste vara fullt ut för att bygga en robust försörjningsberedskap (16.3.4)

Norrbottens Kommuner ställer sig bakom den generella linjen att staten ska ha huvudansvar för finansiering och att den kommunala finansieringsprincipen ska gälla fullt ut. Med anledning av detta ställningstagande behöver Norrbottens Kommuner däremot först se ett omarbetat förslag för finansiering av så kallade aktivitetsbaserade åtgärder via riktade statsbidrag. Osäkerheten ligger i att aktivitetsbaserade åtgärder kan sträcka sig längre än planerat i tid och kostnad medan riktade statsbidrag ofta bestäms med fast belopp innan aktiviteterna genomförs. Ifall faktiska kostnader visar sig överstiga beviljad ersättning riskerar kommuner att själva stå för detta eller behöva avbryta aktiviteterna som då inte fullföljs. I likhet med SKR avstyrker Norrbottens Kommuner finansiering som inte uppfyller den kommunala finansieringsprincipen. Arbetet med försörjningsberedskap är, liksom allt arbete med civilt försvar, ett långsiktigt arbete och finansieringen måste därmed också vara långsiktig. Medel som bara fördelas årsvis riskerar att göra arbetet kortsiktigt. Begreppet aktivitetsbaserade åtgärder behöver vidare definieras för att motverka otydlighet bland kommuner angående ansvar och finansiering.

Om kommunerna, både i Norrbotten och i hela landet, ska kunna bygga upp en stabil försörjningsberedskap får inte otillräcklig finansiering vara ett hinder. För att kunna rusta ett gott civilt försvar i tid måste kommunerna försäkras tillräcklig finansiering och enkel hantering för att ta del av denna. Det är därmed avgörande att kommuner inte åläggs fler uppdrag än vad som faktiskt finansieras. Norrbottens Kommuner noterar att sedan 1995 har kommuner rätt att få ersättning för kostnader för förberedande uppgifter inför höjd beredskap. Bestämmelsen om beredskapsförberedelser i 3 kap. 1 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap syftar på alla typer av förberedelser som är nödvändiga för att en kommuns verksamhet ska fungera under krig.¹

Välfungerande organisationer är grunden för ett stabilt civilt försvar. Just nu befinner sig det civila försvaret i en uppbyggnadsfas samtidigt som kommunerna ålagts nedskärningar då de statliga generella statsbidragen inte har täckt upp för pris- och löneökningar. SKR gör

¹ Prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle, s. 98.

bedömningen att kommunerna tillsammans får ett underskott på 6 miljarder kronor kommande år, detta ovanpå att kommuner redan för i år inte fick täckning för ökade kostnader. Norrbottens Kommuner efterlyser ett system som säkerställer att de generella statsbidragen ökar i takt med pris- och löneökningar för att kommunerna ska få täckning för ökade kostnader framöver.

Kommunernas, och regionernas, roll i kollektivtrafiken bör förtydligas (15.4.1)

Kollektivtrafiken kan bli särskilt viktig vid händelser. Norrbottens Kommuner instämmer i att den utgör en del av beredskapen genom att fylla en roll under eventuell utrymning, såväl inom kommuner som för längre avstånd. Däremot efterfrågar Norrbottens Kommuner att rollen för kommuner och regioner sett till beredskap i kollektivtrafiken behöver klargöras för att ha möjlighet att leva upp till detta.

Kostnader för informationsskyldigheten kan vara omfattande (16.3.4)

Norrbottens Kommuner stödjer ställningstagandet som SKR gör i sitt yttrande att kostnader för informationsskyldigheten kan vara betydligt större än väntat. Det är svårt att på förhand bedöma omfattningen för arbetet med informationsinsamling, vilket påpekas i utredningen. Detta kommer även att bero på de kriterier för kvalitet i uppgifterna som kommuner ska ansvara för att samla in och lämna till länsstyrelse.

Det är slutligen viktigt för alla parter i systemet att det inte skapas strukturer som innebär dubbelarbete. En part ska bara behöva rapportera en gång till en bestämd aktör, sedan måste det inom systemet gå att dela information till de som är i behov av den för att utföra sin del.

Positivt med upphandlingsstöd (15.6)

Norrbottens Kommuner ställer sig bakom förslaget att det tydligt ska ingå i Upphandlingsmyndighetens uppgifter att det upphandlingsstöd som myndigheten ger till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer även ska bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet. Det är av stor vikt att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter tas med vid upphandlingar.

För Norrbottens Kommuner



Claes Nordmark
Styrelseordförande