

Kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem

Utgångspunkter

Det nuvarande beredskapssystemet för kommunerna regleras i lagen (1994:1720) om civilt försvar. Det kom till i samband med att kommunerna övertog civilförsvarsuppgifterna från staten. Systemet är uteslutande avsett för förberedelser för och genomförande av verksamhet under höjd beredskap.

Enligt statsmakterna skall samhällets beredskap byggas i *ett underifrån-perspektiv*. Med underifrånperspektiv menas två saker. För det första att det är samhällets normala fredsverksamhet som skall vara utgångspunkten, för det andra att förmågan på lokal nivå utgör grunden för beredskapen och att denna förmåga vid behov skall kunna kompletteras med åtgärder på regional och central nivå. Detta kan också sammanfattas i tre principer: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen (se prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap, sid. 22).

Kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem utgår från en *helhetssyn* som innebär att förmågan skall byggas upp i ett underifrån-perspektiv för hela hotskalan fred-krig. Helhetssynen bygger på den ordinarie verksamhetens krav på säkerhet och uthållighet. Redan här har kommunen ansvar för att kraven uppfylls. Till detta kommer ett intresse från statens sida att i vissa avseenden påverka kommunens utformning av krisberedskapen och att få vissa särskilda uppgifter utförda av kommunen.

Statens intresse gäller främst kommunernas hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred och kommunernas roll i det civila försvaret. Kommunernas förberedelser för hantering av allvarliga kriser sker i ett sammanhang för hela hotskalan fred – krig med utgångspunkt i förmågan att motstå allvarliga störningar i verksamheter, som alltid måste kunna upprätthållas. Denna helhetssyn blir därmed också grunden för förmågan att klara en svår påfrestning i fred och kraven vid höjd beredskap.

En svår påfrestning är inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv., utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Svåra påfrestningar kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig i sak. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Utgångspunkt för kommunens krishantering är begreppet *extraordinär händelse i fredstid* som det är definierat i 1 § i lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

”Med extraordinär händelse avses 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 insatser av en kommun eller ett landsting.”

En mycket omfattande och svår extraordinär händelse kan samtidigt vara en svår påfrestning på samhället i fred.

Kraven på kommunen i samhällets krishanteringssystem kan med dessa utgångspunkter sammanfattas i följande *målbild*.

Kommunen har god **kunskap** om risker och sårbarhet, som kan påverka kommunens verksamhet. Konsekvenserna för den egna verksamheten har analyserats.

Kommunen har en **planering** för hur risker och sårbarhet skall undanröjas eller minskas. Kommunen har också en planering för hur den skall hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse.

Kommunen har god **förmåga** att hantera en extraordinär händelse, d.v.s. att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa samhällsviktig verksamhet som måste upprätthållas och att ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen.

Kommunen har en **samlad** bild av risker, sårbarhet och förberedelser för krishanteringen inom kommunens geografiska område.

Kommunen verkar för **samordning** av all krishantering i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, som berörda aktörer inom det geografiska området ansvarar för.

Kommunen kan vid behov och om så bedöms lämpligt samordna kontakterna med t.ex. länsstyrelsen och centrala myndigheter och andra kommuner.

Det är i första hand mot denna målbild som kommunens uppföljning av sin förmåga och statens uppföljning av krisberedskapen på den lokala nivån skall ske.

Länsstyrelsen ger kommunerna stöd i form av information och utbildning i krishanteringsfrågor. Länsstyrelserna stödjer också kommunerna i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och i övningsverksamheten.

Krisberedskapsmyndigheten tar fram utbildningsmateriel, handböcker och metoder för kommunens krishantering. Krisberedskapsmyndigheten erbjuder också kommunen utbildning, när det är ändamålsenligt att utbildningen genomförs på central nivå.

Krisberedskapsmyndigheten bidrar till tekniska förstärkningsåtgärder för ledning och kommunalteknisk försörjning i kommunen.

Kommunens uppgifter

Kommunfullmäktige fastställer mål och riktlinjer för kommunens verksamhet. Dessa skall innefatta bl.a. en lägsta godtagbar nivå för den del av den normala verksamheten som alltid måste kunna upprätthållas oavsett omfattning och karaktär på en inträffad kris.

Kommunen skall härutöver på uppdrag av staten utföra följande uppgifter.

1. Risk- och sårbarhetsanalyser

Genom lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, som trädde i kraft den 1 januari 2003, har kommunen en skyldighet att för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur den skall hantera extraordinära händelser.

Kommunens planer skall baseras på nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser för all verksamhet som måste kunna upprätthållas vid en extraordinär händelse inklusive sådan verksamhet som bedrivs av hel- eller delägda kommunala företag.

Det viktigaste syftet med analyserna är att

- öka medvetande och kunskap hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga,
- ge underlag för information till kommuninvånare och anställda,

- ge underlag för planering och genomförande av åtgärder, som minskar risker och sårbarhet,
- stödja den fysiska planeringen och
- utveckla förmågan att hantera inträffade kriser.

Kommunen bör samordna arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser med övrigt förebyggande arbete i kommunen, särskilt med upprättandet av handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

2. Geografiskt områdesansvar

Kommunen skall verka för att de förberedelser för hantering av en extraordinär händelse som inom kommunens geografiska område genomförs av statliga myndigheter, landstinget samt organisationer och företag samordnas.

Vid en inträffad extraordinär händelse skall kommunen verka för samordningen av krishanteringen inom kommunens geografiska område.

Sammanfattningsvis innebär detta geografiska områdesansvar att kommunen skall

- göra en samlad analys av sådana risker och sådan sårbarhet i kommunens geografiska område som kan leda till en extraordinär händelse och göra denna analys känd för berörda aktörer,
- vara sammankallande för ett krishanteringsråd (eller motsvarande) med representanter för de lokala krisaktörerna,
- verka för att de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse samordnas,
- verka för att de lokala krisaktörernas åtgärder vid en extraordinär händelse samordnas,
- verka för att informationen till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas,
- kunna lämna en samlad information till länsstyrelsen om läget i kommunen i fråga om risker och sårbarhet och om de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse samt
- kunna ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse och om de lokala krisaktörernas vidtagna och planerade åtgärder med anledning av händelsen.

Alla berörda aktörer har inte en sådan representation i kommunen att de kan medverka i samordningen. Det gäller bl.a. en del statliga myndigheter och statligt ägda bolag. I vissa avseenden måste därför samordningen ske genom länsstyrelsens försorg.

3. Utbildning, övning

Kommunen skall svara för att förtroendevalda och anställda får erforderlig utbildning för att kunna lösa sina uppgifter och att övning av kommunens ledning och berörda förvaltningar sker regelbundet.

4. Höjd beredskap

Kommunen skall förvara, vårda, underhålla och redovisa den skyddsutrustning för allmänheten och den räddningstjänstmateriel för krig som ställs till kommunens disposition av staten. Kommunen äger rätt att utnyttja räddningstjänstmaterielen i den fredstida räddningstjänsten enligt riktlinjer som meddelas av Statens räddningsverk. Kommunen skall vidare underhålla och prova de aggregat för utomhusalarmering, som behövs för höjd beredskap.

5. Rapportering

Kommunen skall hålla länsstyrelsen underrättad om vilka åtgärder för att minska risker och sårbarhet i kommunen och för att förbättra krishanteringsförmågan som kommunen vidtagit.

Vid en inträffad extraordinär händelse skall kommunen ge länsstyrelsen fortlöpande information om läget i kommunens egen verksamhet och i det geografiska området.

När hanteringen av en extraordinär händelse slutförts skall kommunen se till att händelsen undersöks för att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till händelsen, förloppet och hur insatsen har genomförts.

Statens ersättning till kommunerna

Kommunerna erhåller för ovanstående uppgifter en årlig ersättning från staten enligt nedanstående fördelningsprinciper. För 2006 uppgår det totala beloppet till ca 250 mnkr (i 2006 års pris).

Ersättningen räknas därefter upp årligen med konsumentprisindex (KPI).

De fördelningsprinciper som baseras på invånarantal skall baseras på kommuns invånarantal den 1 november året före utbetalningsåret.

Ersättningen betalas ut senast den 30 juni respektive år.

Totalbeloppet fördelas på kommunerna på följande sätt.

a) Ersättning för kvarstående uppgifter avseende höjd beredskap.

Stockholm	700 000 kr
Göteborg	500 000 kr
Malmö	400 000 kr
Övr. kommuner med mer än 80 000 inv.	200 000 kr
Resterande kommuner	50 000 kr

b) Grundbelopp för att hålla en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krishanteringssystemet.

Stockholm	2 000 000 kr
Göteborg	1 250 000 kr
Malmö	1 000 000 kr
Övr. kommuner med mer än 80 000 inv.	500 000 kr
Resterande kommuner	250 000 kr

c) Verksamhetsersättning

För genomförande av planering, risk- och sårbarhetsanalyser, övning m.m. utbetalas 11,40 kr/invånare under förutsättning att kommunen fullgjort sina uppgifter enligt 1-5 ovan.

d) Tillägg

Ett tillägg utbetalas till Stockholm, Göteborg och Malmö och vissa kommuner i anslutning till dessa. Tillägget motiveras dels av den speciella riskbilden i storstäderna, dels av att det krävs ett omfattande och aktivt arbete över kommungränserna i sammanhängande risk- och sårbarhetsfrågor. De tre storstäderna ansvarar i samverkan med berörd länsstyrelse för att detta arbete kommer till stånd.

Stockholm	6 500 000 kr
Göteborg	3 000 000 kr
Malmö	1 500 000 kr

Lund, Huddinge, Söder-

tälje, Nacka, Botkyrka och Haninge	700 000 kr
Kungsbacka, Järfälla, Täby, Sollentuna, Solna och Mölnadal	500 000 kr
Lidingö, Tyresö, Trelleborg, Kungälv, Upplands Väsby, Sigtuna, Österåker, Lerum, Sundbyberg, Partille, Värmdö, Vellinge, Hälaryda och Danderyd	300 000 kr
Vallentuna, Ale, Kävlinge, Ekerö, Stenungsund, Upplands-Bro, Staffanstorps, Lomma, Svedala, Burlöv, Tjörn, Salem, Öckerö och Vaxholm	100 000 kr

e) Startbidrag

Ett startbidrag utbetalas med syfte att underlätta för kommunerna att snarast påbörja arbetet med uppgifterna. Bidraget utgår med 2,80 kr/invånare.

Kommunens användning av utbetalade medel skall följas upp genom länsstyrelsens försorg. Med stöd av kommunens rapportering av genomförd verksamhet bedömer länsstyrelsen krishanteringsförmågan i förhållande till målbilden.

Krisberedskapsmyndigheten kan på förslag av länsstyrelsen besluta att verksamhetsersättningen skall reduceras eller bortfalla för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter enligt ovan.

Uppföljningen skall samordnas med statens tillsyn av kommunen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Genomförande

De ovan angivna nya uppgifterna införs i kommunerna under en uppbyggnadsperiod om tre år med början den 1 januari 2006 under förutsättning att riksdagen fattar beslut om lagstöd för en sådan lösning

som kan träda i kraft vid denna tidpunkt. De nya uppgifterna införs i annat fall vid den tidpunkt som följer av riksdagens beslut.

Krisberedskapsmyndigheten och Svenska Kommunförbundet svarar tillsammans för en fortlöpande avstämning av genomförandet under hela uppbyggnadsperioden. Fr.o.m. år 2009 kan vid behov överläggningar tas upp om justeringar av uppgifter och ersättningssystem.