

Samhällskriser och katastrofer

Juridisk handbok



Förord

Den här handboken är tänkt att fungera som en uppslagsbok. Den beskriver förändringarna mellan den tidigare lagen om extraordinära händelser och lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap som trädde i kraft den 1 september 2006.

Boken vänder sig i första hand till handläggare, beslutsfattare och förtroendevalda inom området krisberedskap, skydd och säkerhet, men även till annan berörd personal i landsting och kommuner.

Det är viktigt att personer på alla nivåer ser helheten i landstingens och kommunernas arbete med beredskap och säkerhet och sätter in lagen i ett större sammanhang.

Författare till boken är Christer Hjert, verksam vid Kommun Lex AB. Han har flerårig erfarenhet som förbundsjurist på Svenska Kommunförbundet med bakgrund i domstolsväsendet. Han har deltagit som sakkunnig i statliga utredningar och författat flera skrifter inom det kommunalrättsliga området. Projektledare har varit Charlotta Ingvarsdotter, Sveriges Kommuner och Landsting.

Det är vår förhoppning att denna skrift, Samhällskriser och katastrofer – en juridisk handbok, skall fungera som ett bra hjälpmedel i det dagliga arbetet.

Stockholm i maj 2007

*Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*

Bengt Westman och Ulf Johansson

Innehåll

Sammanfattning.....	3
1. Samhällets nya krishanteringssystem.....	6
2. Bakgrund till den speciella lagstiftningen	9
3. Några grundläggande begrepp.....	16
4. Inledande bestämmelser i lag och förordning.....	21
5. Förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid.....	24
6. Krisledningsnämnd	33
7. Fullmäktiges roll.....	40
8. Det geografiska områdesansvaret	42
9. Sektorsansvaret	52
10. Samverkan och samordning.....	55
11. Kommunala företag, kommunalförbund, entreprenörer och andra aktörer	58
12. Samordning av planeringen i krishanteringssystemet.....	65
13. Utbildning och övning	68
14. Rapportering.....	71
15. Biståndsfrågor.....	74
16. Ersättning.....	77
17. Tillsyn och uppföljning	85
18. Sekretess och tystnadsplikt.....	88
19. Övriga frågor.....	92



© Sveriges Kommuner och Landsting 2007

118 82 Stockholm • Tfn 08-452 70 00

E-post: gata@skl.se • Webbplats: www.skl.se

ISBN: 978-91-7164-249-3

Tryckeri: EO Grafiska, Stockholm-Skarpnäck

Text: Christer Hjert • Projektledning: Charlotta Ingvarsdotter

Form och produktion: Björn Hårdstedt

Distribution: Tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40, www.skl.se (välj Publikationer)

Sammanfattning

Samhällets krishantering ingår i ett nytt system som är heltäckande och omfattar hela hotskalan, dvs både fredstida kriser och höjd beredskap eller krig.

Det nya systemet innebär att perspektivet på hot och risker skall anläggas underifrån (underifrånperspektiv). Krishanteringsförmågan byggs upp från lokal nivå via regional till nationell nivå.

Verksamhetsansvaret ligger fast i hela hotskalan. Den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden behåller alltså detta ansvar även om en allvarlig kris skulle inträffa (verksamhetsansvar).

Verksamhetsansvaret kompletteras med ett geografiskt områdesansvar på tre nivåer. Kommunen är geografiskt områdesansvarig på lokal nivå, länsstyrelsen på regional nivå och regeringen på nationell nivå.

Det geografiska områdesansvaret syftar till tvärsektoriell samordning och innebär att de geografiskt områdesansvariga på varje nivå skall verka för att olika aktörer samordnar planering och förberedelser liksom krishantering och information under en kris.

Ett antal myndigheter har dessutom ett särskilt ansvar för att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap. Detta speciella myndighetsansvar är fördelat på cirka 25 myndigheter som är indelade i sex samverkansområden.

Krishanteringssystemet har sin legala grund främst i lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Kommuner och landsting skall analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i den egna kommunen respektive det egna landstinget och hur dessa händelser kan påverka verksamheten. Resultatet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Med beaktande av den skall fullmäktige för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur kommunen eller landstinget skall hantera extraordinära händelser.

Varje statlig myndighet skall, för att stärka sin egen och samhällets krisberedskap, årligen analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot

och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Utöver risk- och sårbarhetsanalyser bör även konsekvensanalyser och kartläggning av tillgängliga resurser och kompetenser göras.

Varje kommun eller landsting skall ha en krisledningsnämnd, antingen en separat sådan eller någon annan nämnd som tillika är krisledningsnämnd, till exempel kommunstyrelsen, med ett reglemente. Det speciella med detta reglemente är att där kan föreskrivas att krisledningsnämnden kan ta över beslutanderätt från andra nämnder.

Krisledningsnämnden kan träda i funktion om det föranleds av en extraordinär händelse, dvs en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver skyndsamma insatser av kommunen eller landstinget.

Krisledningsnämnden träder i funktion efter beslut av nämndens ordförande eller vid dennes förhinder vice ordförande. Om nämnden inte längre behövs skall dess verksamhet upphöra. Ett sådant beslut kan även fattas av fullmäktige eller av kommun- eller landstingsstyrelsen.

Samhällets krishanteringsförmåga bygger på samverkan mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå samt inom och mellan enskilda sektorer. Med utgångspunkt i sektorsspecifika författningar agerar varje aktör utifrån sin roll, sin uppgift och sina befogenheter. Insatser utförs samtidigt och aktörerna är starkt beroende av varandra, och därför är samordning viktig.

Förhållandet mellan kommunen och landstinget å ena sidan och kommunalförbund, kommunala företag, entreprenörer och andra aktörer å andra sidan är många gånger privaträttsligt reglerat. Den roll som de senare aktörerna skall ha både i förberedelserna inför och vid en extraordinär händelse måste därför regleras i avtal eller genom ägardirektiv eller liknande.

Utöver planeringen inom ramen för krishanteringssystemet skall kommuner och landsting även upprätta en mängd andra planer såsom handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och bedriva katastrofmedicinsk planering enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och samhällsplanering enligt plan- och bygglagen (1987:10). Det är viktigt att beakta möjligheterna till ett samordnat planarbete.

Kommuner och landsting skall ansvara för att förtroendevalda och anställda får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. För statliga

myndigheter gäller att varje myndighet ansvarar för att personalen får den utbildning och övning som de behöver i samband med krissituationer.

I krishanteringssystemets författningsbestämmelser finns regler om bistånd dels mellan olika aktörer i systemet, dels till enskilda.

Staten skall bistå kommunerna ekonomiskt med sammanlagt 250 mkr/år för deras arbete inom ramen för krishanteringssystemet, enligt en överenskommelse mellan staten och SKL. Dessa medel fördelas mellan kommunerna enligt en speciell fördelningsnyckel.

Landstingen skall få 30 mkr i ersättning under åren 2006–2008 enligt en speciell fördelningsnyckel. Ersättningen skall hanteras i den årliga process för hantering och utbetalning av ekonomiska medel som Krisberedskapsmyndigheten genomför.

Den ersättning som kommunerna får bestäms och betalas ut av Krisberedskapsmyndigheten inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Länsstyrelsen kan föreslå att ersättningen skall reduceras eller falla bort för en kommun som inte har fullgjort sina uppgifter. Krisberedskapsmyndigheten får besluta att så skall ske – dock ej under uppbyggnadsperioden 2006–2008.

Krisberedskapsmyndigheten och SKL svarar tillsammans för en fortlöpande avstämning av kommunernas genomförande av krishanteringen under hela uppbyggnadsperioden. Från och med år 2009 kan överläggningar tas upp om justeringar av uppgifter och ersättning.

Arbetet med att följa upp landstingens verksamhet och måluppfyllelse består av uppföljning och avstämning. Det görs en årlig uppföljning för att kontrollera att villkoren i överenskommelsen har efterlevts. Syftet med avstämningen är att utvärdera om uppgörelsen är ändamålsenlig när det gäller uppgifter, statligt stöd och ersättning. Parterna skall tillsammans svara för en fortlöpande avstämning under den överenskomna treårsperioden.

Anmärkning: Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har under en tid arbetat med att bilda en gemensam organisation. Den blev definitiv den 27 mars 2007 i och med bildandet av en ny juridisk person som omfattar båda de tidigare organisationerna. Hänvisningar i denna skrift till åtgärder, skrivelser, överenskommelser som har gjorts eller ingåtts av Svenska Kommunförbundet eller Landstingsförbundet görs till den nya organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om inte sammanhanget kräver annat.

1. Samhällets nya krishanteringssystem

Sedan ett antal år tillbaka pågår ett arbete med att skapa ett heltäckande krishanteringssystem för samhället. Det främsta skälet för att införa ett nytt system är den förändrade hotbilden i samhället. Det tidigare systemet var helt inriktat på höjd beredskap och krig. Det kunde visserligen till viss del användas även för fredstida kriser men det var inte avsikten och det var därför inte anpassat för det.

Detta tidigare system hade sin huvudsakliga utgångspunkt i lagen (1994:1720) om civilt försvar samt i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Systemet hade till syfte att möta en hotbild som hade sitt ursprung i militära hot. Under 1990-talet kom de militära hoten mot Sverige att framstå som alltmer avlägsna samtidigt som de civila hoten och kriserna kom alltmer i fokus.

Regering och riksdag hade, innan arbetet med det nya systemet kom igång, uttryckt en ambition om att höja nationens totala förmåga inom krishanteringsområdet. Målet med det nya krishanteringssystemet var och är alltså att minska risken för och konsekvenserna av allvarliga kriser i samhället. Planläggning och andra förberedelser för att möta en vidgad hotbild måste ske i ett sammanhang från fred över kriser till krig och dessutom grunda sig på verksamheten hos de aktörer som har ansvaret för verksamheterna i normala fall.

Förmågan att hantera en extraordinär händelse i fredstid utgör grunden för förmågan att hantera en situation vid en svår påfrestning på samhället i fred och under höjd beredskap. Krishanteringsförmågan skall, enligt det nya systemet, skapas med utgångspunkt i de åtgärder som vidtas i den normala fredsverksamheten. Därför är det av väsentlig betydelse att aktörerna redan i vardagen beaktar de krav som kan ställas vid fredstida kriser. Genom att säkerställa att fredstida kriser kan hanteras säkerställs också en grund för det civila försvaret vid höjd beredskap¹.

Det nya krishanteringssystemet skall bygga på ett underifrånperspektiv, dvs utgångspunkten är de åtgärder som vidtas i den normala fredsverksamheten. Kompletterande åtgärder vidtas sedan för den fredstida krishanteringen samt för att motstå effekterna av ett krig. Systemet bygger dessutom på följande tre principer:

¹ Prop. 2005/06:133 s. 104.

- **Ansvarsprincipen** som innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.
- **Likhetsprincipen** som innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig.
- **Närhetsprincipen** som innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Det nya krishanteringssystemet måste således byggas utifrån ett fredstida grundperspektiv och kunna fungera oavsett händelseförlopp samt skapa robusthet och förtroende i hela hotskalan.

Inom det kommunala/landstingskommunala planeringsansvaret för extraordinära händelser finns rimligen händelser och förlopp för vilka det måste finnas ett statligt ansvar. Ett av skälen är att situationen skall kunna hanteras på ett sådant sätt att inte förtroendet för samhällets krishanteringsförmåga undergrävs. Ett annat skäl är att staten har ett intresse av att systemet uppvisar vissa likheter i kommuner och landsting för att hålla samman i ett nationellt system. Följaktligen skall staten svara för en viss del av den resursförstärkning som krävs för att reformen skall leda fram till ett väl fungerande heltäckande nationellt krishanteringssystem som har sin grund på den lokala nivån. En resursförstärkning är också viktig för att skapa ett ökat lokalpolitiskt engagemang.

På senare tid har fokus alltmer kommit att inriktas på samverkan². Det konstateras att samhällets krishanteringsförmåga bygger på samverkan mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå samt inom och mellan olika sektorer. Med utgångspunkt i sektorsspecifika författningar agerar varje aktör utifrån sin roll, sin uppgift och sina befogenheter. Insatser utförs samtidigt, aktörerna är starkt beroende av varandra och därför det är viktigt med samordning.

Dagens struktur för krishantering bygger på sektorsansvar³ och geografiskt områdesansvar⁴ som syftar till att säkerställa samordningen. Denna struktur, som utgör en av grundpelarna i systemet, ligger fortsatt fast men arbetsformer och organisation behöver utvecklas. Samordning och samverkan måste fungera i alla situationer – även i sådana som inte har identifierats i förväg. Aktörerna måste kunna hantera händelser som präglas av stor osäkerhet och krav på en sektorsövergripande krishantering⁵.

2 För begreppet samverkan se avsnitt 3.5 Samarbete, samverkan och samordning m.m.

3 Sektorsansvaret – eller verksamhetsansvaret – är varje myndighets och organisations ansvar för sitt eget ansvarsområde. Det ansvaret gäller alltid och i alla situationer.

4 Det geografiska områdesansvaret är ett komplement vid en kris som berör flera sektorer samtidigt. Områdesansvaret pekar ut en sammanhållande aktör för de gemensamma insatser som krävs för att hantera krisen. Däremot innebär det inte att den som har geografiskt områdesansvar tar över ansvar från någon annan.

5 Prop. 2005/06:133 s. 50.

Kraven innebär att ett system för samverkan måste bygga på kriterier som inte är beroende av vissa förutbestämda händelser. Förmågan att samverka måste alltså vara oberoende av vilken typ av kris det är fråga om. Det är en grundförutsättning för att systemet skall kunna fungera.

Inom ramen för utvecklandet av ett nytt krishanteringssystem har staten och SKL under 2002 och 2003 för kommunernas räkning fört diskussioner om systemet, dess konkreta innehåll och finansiering. Först gjordes en utredning och därefter följde förhandlingar som utmynnade i en promemoria (daterad den 26 augusti 2003) med förslag till överenskommelse mellan staten och SKL⁶. Promemorian överlämnades till försvarsdepartementet. Dock kom en slutlig överenskommelse om finansiering till stånd först 2004.

Motsvarande dialog för landstingen har förts mellan SKL, Krisberedskapsmyndigheten och Socialstyrelsen, och en överenskommelse nåddes under början av 2007⁷.

I den speciallagstiftning som styr de offentliga aktörernas verksamheter saknas i det närmaste helt regler som är speciella för krissituationer⁸. Inte heller i till exempel kommunallagen (1991:900) finns specifika regler för krishantering. Samhällets nya krishanteringssystem har därför sin grund främst i lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

6 Se regeringsbeslut FÖ2003/2001/CIV 10. Se även avsnitt 2.3. Förhandlingar mellan staten och SKL.

7 Se avsnitt 16.2. Ersättning till landsting.

8 I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor finns vissa regler om räddningstjänst vid höjd beredskap.

2. Bakgrund till den speciella lagstiftningen

2.1. Bakgrund till lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

En rad extraordinära händelser som har ställt kommuner och landsting inför särskilda utmaningar har inträffat de senaste åren. Översvämningen i Arvika, tågolyckorna i Borlänge och Kävlinge med efterföljande evakueringar samt giftutsläppet vid Hallandsåsen, branden på Makedonska föreningen i Göteborg och stormarna Gudrun och Per i södra Sverige är exempel på händelser som har ställt mycket höga krav på kommunernas och landstingens ledningsförmåga. Vid sådana situationer måste den kommunala/landstingskommunala organisationen hantera en mängd olika problem och situationer och snabbt kunna fatta beslut om prioriteringar mellan olika behov och önskemål. Stora krav ställs också på att ge personal, medborgare och medier relevant information om händelseförloppet.

De formella kraven på kommunens eller landstingets insatser och åtgärder har tidigare varit desamma oavsett om det har rört ett normalt tillstånd eller ett kristillstånd. Endast när höjd beredskap var påkallad fanns möjligheter att göra undantag från kommunallagens regler om kommuners och landstings organisation och beslutsfattande.

Eftersom det har varit oklart hur det har förhållit sig med kommunernas och landstingens kompetens och befogenhet i samband med extraordinära händelser begärde SKL i en skrivelse i maj 1999 att läget skulle klarläggas.

För att skapa en effektiv, rationell och rättsenlig hantering av extraordinära händelser i kommuner och landsting tillsattes Utredningen om kommuners och landstings beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället⁹ som avlämnade betänkandet Extraordinära händelser i kommuner och landsting¹⁰. I maj 2002 överlämnade regeringen ett förslag till lag till riksdagen¹¹. Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget¹² och

9 Dir. 2001:40.

10 SOU 2001:105.

11 Prop. 2001/02:184.

12 Bet. 2002/03:KU11.

den 13 november 2002 antog riksdagen lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Lagen utgjorde en av grundpelarna i samhällets nya krishanteringssystem som den första i sitt slag. Tidigare fanns alltså inga särskilda regler inriktade på de offentliga aktörernas medverkan vid allvarliga fredstida samhällskriser. Lagen skulle dock relativt snart komma att ersättas av en ny lag, föranlett främst av en förestående översyn av lagen (1994:1720) om civilt försvar. Eftersom en ny överenskommelse om kommuners medverkan vid samhällets kriser hade träffats mellan staten och SKL kom den utredningen att omfatta både det civila försvaret och de fredstida kriserna¹³.

Utredningen överlämnade i december 2004 betänkandet Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting till regeringen¹⁴. Propositionen 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle överlämnade regeringen till riksdagen i mars 2006. Försvarsutskottet tillstyrkte i huvudsak regeringens förslag¹⁵ vilket resulterade i en ny lag (2006:544) och en ny förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Huvuddelen av denna författning trädde ikraft den 1 september 2006 medan vissa bestämmelser trädde ikraft redan den 30 juni 2006.

Den nya lagen innebär en viktig förskjutning av fokus för kommunernas och landstingens beredskapsåtgärder, från civilt försvar i krig till krisberedskap i fred. Detta är helt i överensstämmelse med den nuvarande svenska säkerhetspolitiska linjen¹⁶.

Den nya lagen ersätter lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting samt vissa delar av lagen (1994:1720) om civilt försvar (CivL). Andra delar av lagen om civilt försvar såsom regleringen av verkskydd, hemskydd, mörkläggning och varning har avskaffats helt. Bestämmelserna om skyddsrum har förts samman i en lag om skyddsrum¹⁷. Även bestämmelserna om utrymning och inkvartering under höjd beredskap har samlats i en egen lag¹⁸.

Bestämmelserna om civilt försvar i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap kommer i stort sett inte att beröras i denna skrift liksom inte heller reglerna om skyddsrum, utrymning och inkvartering.

13 Dir. 2004:17.

14 SOU 2004:14.

15 2005/06:FöU9.

16 Se prop. 2005/06:5, Vårt framtida försvar.

17 Se lag (2006:545) och förordning (2006:638) om skyddsrum.

18 Se lag (2006:546) och förordning (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

2.2. Bakgrund till förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Inte bara kommuner och landsting utan även statliga myndigheter har ställts inför särskilda utmaningar i samband med senare års fredstida kriser. Även för dem fanns tidigare regler vilka endast var inriktade på höjd beredskap och krig. Grunden för samhällets nya krishanteringssystem ligger visserligen hos kommunerna men de statliga myndigheterna blir många gånger berörda eller på annat sätt inblandade i olika kriser. Därför har det rests krav på ett regelsystem som omfattar även de statliga myndigheterna. Syftet är att skapa bättre förutsättningar inför fredstida kriser liksom bättre krishantering i samband med faktiska kriser som berör myndigheterna.

För att skapa bättre förutsättningar för de statliga myndigheternas krisberedskap och krisarbete utfärdade regeringen förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap vilken trädde ikraft den 1 juli 2002. Den har sedermera ersatts av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap som trädde ikraft den 1 september 2006.

2.3. Förhandlingar mellan staten och SKL

Innan lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap trädde ikraft den 1 september 2006 reglerades kommunernas åtgärder i samband med kriser i lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting och i lagen (1994:1720) och förordningen (1995:128) om civilt försvar. Innan lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde ikraft den 1 januari 2003 saknades helt särregler för kommuners och landstings hantering av fredstida kriser.

I samband med att de tidigare civilförsvarslagarna trädde ikraft genomfördes förhandlingar mellan staten och SKL om hur de åtgärder som kommuner och landsting ålades genom dessa författningar skulle finansieras. Den 25 mars 1994 träffades en överenskommelse som även i övrigt konkretiserade kommunernas skyldigheter enligt lagen och förordningen om civilt försvar¹⁹.

Förhandlingarna utmynnade, i fråga om statens ersättning till kommunerna, i en överenskommelse vari föreskrevs att varje kommun årligen skulle få dels ett grundbelopp om 100 000 kr, dels ett tilläggsbelopp på 8,

¹⁹ Se Svenska Kommunförbundets cirkulär 1994:64.

15, 17, 21 eller 24 kr per invånare beroende på kommunens utsatthet och risker i krig. Årskostnaden för detta uppgick till ca 180 mkr år 2004. Därefter skulle en viss uppräknig ske årligen enligt konsumentprisindex. Ersättningsöverenskommelsen bekräftades genom 2 kap. 5 § CivF.

När lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde ikraft gällde alltså de gamla finansieringsreglerna som grundades på riskparametrar för det civila försvaret. Ett problem med detta var att kommunernas och landstingens uppgifter i det nya krishanteringssystemet avsevärt skiljde sig från de uppgifter som ålades dem genom civilförsvarslagstiftningen. Även om denna alltså gällde kom det faktiska arbetet ute i kommuner och landsting att inriktas på de fredstida kriserna. I praktiken gjordes inte längre något arbete specifikt inriktat på det civila försvaret annat än undantagsvis.

I samband med det nya krishanteringssystemet har därför nya förhandlingar om kommunerna förts mellan staten (representerat av Krisberedskapsmyndigheten) och SKL om ett nytt system för statlig ersättning till kommunerna för planering av verksamhet vid höjd beredskap och vid extraordinära händelser i fred²⁰. Förhandlingar som rörde landstingen skedde senare mellan SKL, Krisberedskapsmyndigheten och Socialstyrelsen. En del av kommunöverenskommelsen berör dock även landstingen.

Anledningen till förhandlingarna var dels alltså att uppgifterna i det nya systemet avsevärt skiljer sig från uppgifterna i det tidigare, dels att de bedömningar i fråga om hotbild som gjordes i samband med 1994 års överenskommelse inte längre var relevanta eftersom de grundade sig på varje kommuns utsatthet och risker i krig. I det nya systemet skall kommunernas risker främst grunda sig på en fredstida riskbild.

Förhandlingarna, som föregicks av en utredning, skulle dels konkretisera kommunernas uppgifter i det nya systemet, dels lösa finansieringen. De utmynnade i en promemoria (daterad den 26 augusti 2003) med förslag till överenskommelse mellan staten och SKL. Promemorian överlämnades till försvarsdepartementet.

I utredningen gjordes flera analyser för att konkretisera kommunernas roll i det nya krishanteringssystemet och av till exempel behovet av kompetensutveckling liksom av kvarvarande uppgifter för höjd beredskap enligt lagen om civilt försvar, uppföljning och utvärdering i det nya systemet.

Det nya systemet föreslogs få en uppbyggnadsperiod om tre år. Det blev nämligen allt tydligare under utredningen och förhandlingarna att det var svårt att konkret och i detalj identifiera kommunernas uppgifter i det nya systemet. Följaktligen gick det inte heller att ekonomiskt värdera dem,

20 Regeringsbeslut Fö2002/2765/Cl.

eftersom det var svårt att veta dels exakt vilka uppgifter som skulle utföras, dels hur statens och kommunernas ekonomiska ansvar skulle fördelas. Avsikten med den treåriga uppbyggnadsperioden var främst att få svar på dessa frågor. Uppföljningen skall ske gemensamt av parterna genom kontinuerlig utvärdering och analys av åtgärder. Under uppbyggnadsperioden kommer Krisberedskapsmyndigheten och länsstyrelserna att få en framträdande roll för att stödja kommunerna. Därefter föreslås de få en mer traditionell tillsynsroll²¹.

Staten och SKL är överens om att kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem utgår från en helhetssyn som innebär att förmågan skall byggas upp i ett underifrånperspektiv för hela hotskalan från fredstida kriser till krig. Helhetssynen har sin utgångspunkt i 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. Detta är grunden för att särskild lagreglering ansågs nödvändig på området²².

Parterna arbetade gemensamt fram en kravspecifikation för kommunerna. Den kan sammanfattas i följande målbild²³:

- 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, dvs att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa samhällsviktig verksamhet som måste upprätthållas och att ge invånare och medier 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

21 Se 10 § förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

22 Underifrånperspektivet har förtydligats i samband med tillkomsten av den nya lagen. Se avsnitt 4.1 Syftet med lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

23 Se slutlig överenskommelse mellan staten och Svenska Kommunförbundet, regeringsbeslut FÖ2003/2001/CIV 10. För landstingens målbild se avsnitt 16.2 Ersättning till landsting.

så bedöms lämpligt samordna kontakterna med t.ex. länsstyrelsen eller centrala myndigheter och andra kommuner.

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

Parterna kom under förhandlingarna att enas på samtliga punkter utom vad avsåg finansieringen av kommunernas åtaganden i det nya systemet. Staten var beredd att betala totalt 200 mkr för kommunernas insatser medan SKL krävde 400 mkr. Därför överlämnades finansieringsfrågan till försvarsdepartementet för vidare hantering.

Under försommaren 2004 nådde staten och SKL en slutlig överenskommelse som innebar att kommunerna skulle få ett totalbelopp om 250 mkr/år för sina ålägganden i samhällets krishanteringssystem²⁴.

Landstingen omfattades inte av denna finansieringsuppställning utan finansieringen för deras insatser hanterades i annan ordning²⁵.

Avtalet mellan staten och SKL saknar rättslig verkan för landets kommuner (och för landstingen i den mån de är berörda). Varken kommuner eller landsting kan åläggas skyldigheter eller ges befogenheter annat än genom lag enligt 8 kap. 5 § regeringsformen (RF). Det innebär att endast riksdagen kan ålägga kommuner och landsting skyldigheter eller ge dem befogenheter. Ett undantag är att regeringen, med stöd av 8 kap. 7 § punkt 1 RF, utan hinder av 8 kap. 3 eller 5 § RF, efter bemyndigande i lag, genom förordning kan meddela föreskrifter bland annat inom områdena skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa.

SKL saknar både behörighet och befogenhet att binda sina medlemskommuner genom överenskommelser med andra parter. Deras insatser i krishanteringssystemet måste därför regleras på annat sätt, nämligen genom lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Erfarenheter av kommunens kostnader för att utföra uppgifterna i det nya krishanteringssystemet är begränsade. Därför blev parterna överens om att under en treårig uppbyggnadsperiod, med början år 2006, stämma av dem. Krisberedskapsmyndigheten och SKL svarar tillsammans för en fortlöpande avstämning under hela uppbyggnadsperioden. Från och med år 2009 kan vid behov överläggningar om justeringar av uppgifter och ersättningssystem tas upp.

24 För ersättningens närmare fördelning se avsnitt 16.1. Ersättning till primärkommuner.

25 Se avsnitt 16.2. Ersättning till landsting.

En fördjupad avstämning är tänkt att göras i ett begränsat antal kommuner. Femton kommuner i två län kommer därför att följas genom intervjuer med nyckelpersoner en gång per år. På samma sätt kommer två landsting att följas.

Krisberedskapsmyndigheten och SKL har tillsammans arbetat fram en plan för avstämningen. Den skall ses som ett förslag på hur den fortlöpande avstämningen skall organiseras och vilka bedömningsindikatorer som skall stämmas av. Dessa skall ses som samtalspunkter och ligga till grund för intervjuerna med företrädarna för de kommuner och landsting som ingår i referensgruppen. En viktig utgångspunkt är att den kunskap som då kommer fram skall komma hela kommun- och landstingskollektivet och länsstyrelserna till godo genom bland annat information²⁶.

26 Se plan för genomförande av avstämning på www.krisberedskapsmyndigheten.se

3. Några grundläggande begrepp

3.1. Extraordinär händelse

Ett av de centrala begreppen i det nya krishanteringssystemet är ”extraordinär händelse”. Ett stort antal skyldigheter, befogenheter och åtgärder i övrigt är kopplade till detta. Redan av lagens benämning - lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap – framgår att den i stor utsträckning är kopplad till begreppet extraordinär händelse i fredstid. Vad är då en sådan händelse?

I lagens 1 kap. 4 § definieras en extraordinär händelse som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen eller landstinget²⁷. En extraordinär händelse skall således ha stor omfattning och ett snabbt händelseförlopp och vara svår att överblicka.

Tillämpningen av lagen aktualiseras vid en större händelse som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Det kan exempelvis röra sig om hot mot sjukvården, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet.

Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är den stora omfattningen, att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen, särskilt i krisens inledningsskede. Det är alltså händelser som ställer speciella krav på den kommunala/landstingskommunala organisationen.

För att lagen skall aktualiseras krävs också att händelsen avviker från det normala. Växlingar i vädret, större olyckor m.m. kan påverka och störa kommunens eller landstingets verksamhet. Flertalet sådana störningar skall dock kunna hanteras inom ramen för den ordinarie lagstiftningen. De flesta händelser, även om de är störande och kommer plötsligt, bör inte betraktas som extraordinära. Men det går inte att på förhand till fullo definiera vad som är en extraordinär händelse, utan det måste avgöras genom en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Här kan hjälp sökas

²⁷ Definitionen överensstämmer med den definition som tidigare fanns i 1 § andra stycket lagen (2001:833).

i förarbetena till lagen där ett antal extraordinära händelser beskrivs²⁸. Genom en sammanvägning av lagens rekvisit och bedömning av vad som tidigare har ansetts utgöra extraordinära händelser får en sammanfattande bedömning göras och jämföras med den situation som är för handen.

Av förarbetena till lagen framgår att begreppet i fortsättningen bör användas som ett samlingsbegrepp som inkluderar allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner och svåra påfrestningar²⁹. Det är fråga om händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap. En extraordinär händelse kan undantagsvis utgöra en svår påfrestning på samhället i fred³⁰.

3.2. Svåra påfrestningar på samhället i fred

När det nya krishanteringssystemet beskrivs används även begreppet ”svåra påfrestningar på samhället i fred” – ett begrepp som främst är av teoretiskt intresse och inte legaldefinierat. I förarbetena har gjorts vissa försök att definiera det. En svår påfrestning är inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv., utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att situationen skall kunna hanteras och konsekvenserna därmed begränsas³¹.

Det är inte möjligt eller ens önskvärt att i generella termer dra en skarp gräns mellan en händelse som kan innebära en svår påfrestning på samhället i fred och en som inte gör det. Eftersom samhället skall ha en beredskap och en förmåga att hantera alla typer av händelser i fred är det inte heller nödvändigt. Diskussionerna kring begreppet har främst uppkommit i samband med diskussioner om vad som är kommunens och vad som är statens ansvar i fråga om finansiering av olika delar av systemet.

För kommunerna och även landstingen är begreppet extraordinära händelser och det som är kopplat till detta fullt tillräckligt. I en situation där en svår påfrestning på samhället i fredstid föreligger, föreligger även en extraordinär händelse för kommuner och landsting. Det innebär att de kan använda sig av de befogenheter lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ställer till deras förfogande. Det finns inte några särskilda regler för situationer då en svår påfrestning på samhället i fred föreligger.

28 Se främst SOU 2001:105 men också prop. 2001/02:184, prop. 2005/06:133 och SOU 2004:134.

29 Prop. 2005/06:133 s. 51.

30 Prop. 2005/06:133 s. 97 och prop. 2001/02:184 s. 15.

31 Se angående begreppet prop. 1996/97:11, skr. 1998/99:33 s. 3 f., prop. 2001/02:158 s. 25, prop. 2005/06:133 s. 50 f. och SOU 2001:41 s. 303 ff.

3.3. Mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive landstingets verksamhet

Genom tillkomsten av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap uppkom ett nytt begrepp. I 5 kap. 1 § regleras kommunernas rätt till statlig ersättning för förberedande uppgifter - en rätt kopplad till verksamhet som är till nytta för hanteringen av sådana ”mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive landstingets verksamhet”.

Enligt förarbetena till bestämmelsen avses med ”mycket omfattande och svåra extraordinära händelser” det som i diskussioner om finansiering brukar beskrivas som svåra påfrestningar på samhället i fred. De åtgärder som då vidtas är givetvis till nytta även för extraordinära händelser i övrigt. Arbetet med beredskap inför hot - från extraordinära händelser av mindre allvarligt slag till svåra påfrestningar på samhället i fred - kan antas vara till stor nytta. Genom förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred får kommunerna och landstingen i praktiken också en förmåga att hantera övriga extraordinära händelser³².

Begreppet ”mycket omfattande och svåra extraordinära händelser” leder till förvirring snarare än klarhet. Var går gränsen mellan åtgärder som vidtas vid mycket omfattande och svåra extraordinära händelser och sådana som vidtas för verksamheter som endast avser extraordinära händelser³³.

3.4. Krisberedskap

Av 4 § i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap framgår att med krisberedskap i denna förordning menas förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer och säkra kryptografiska funktioner godkända av Forsvarsmakten. (Här kan bortses från det som handlar om kryptografiska funktioner.)

Definitionen avser endast begreppet krisberedskap såsom det skall tolkas i förordningen. Det innebär att det kan tolkas på annat sätt i andra sammanhang. Motsvarande definition finns inte i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Där förekommer begreppet krisberedskap

32 Prop. 2005/06:133 s. 162.

33 För ersättningsbestämmelserna se avsnitt 16.1. Ersättning till kommuner och 16.2. Ersättning till landsting.

inte annat än i samband med regleringen av kommunernas och landstingens rapporteringsskyldighet³⁴.

Även om definitionen endast avser tolkningen i själva förordningen kan den till vissa delar ligga till grund även för tolkningen i samband med rapportering enligt 2 kap. 9 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

I förarbetena sägs att en stärkt krisberedskap i huvudsak består av två delar, ökad krishantering förmåga och sårbarhetsreducerande åtgärder³⁵. Huvudsyftet med lagen (2006:544) och förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap är en förbättring av dessa. Det kan också sägas vara ett av huvudsyftena med ett nytt krishanteringssystem. Detta framgår inte minst i användningen av begreppet ”robust system”.

I samband med diskussioner om krishanteringssystemet, inte minst i propositioner och utredningar, används begreppet krisberedskap mycket flitigt. Mot den bakgrunden och i avsaknad av en generell legaldefinition kan det finnas skäl att ansluta sig till förordningens (2006:942) tolkning av krisberedskap och höjd beredskap – särskilt som det nya krishanteringssystemet i stor utsträckning bygger på samverkan och samordning. Det är då viktigt att krisaktörerna har en gemensam uppfattning om vad som avses med begreppet krisberedskap.

3.5. Samarbete, samverkan, samordning m.m.

Det nya krishanteringssystemet bygger i väldigt stor utsträckning på samverkan mellan de lokala krisaktörerna, mellan lokala, regionala och nationella aktörer och mellan offentliga och privata aktörer på de olika nivåerna. Det kan även vara fråga om samverkan med medborgarna. Eftersom samverkan är ett centralt begrepp i systemet är det viktigt att reda ut vad som avses med det.

Begreppet är inte entydigt legaldefinierat utan kan tolkas på en mängd olika sätt. Klart är dock att samverkan är en form av samarbete. Samarbete inom ramen för krishanteringssystemet kan ske på många olika sätt, inte minst mot bakgrund av det stora antalet potentiella krisaktörer både lokalt, regionalt och nationellt.

En grov indelning av samarbete skulle kunna se ut enligt följande:

- Samråd, tillfälliga kontakter och informationsutbyte.

34 Se 2 kap. 9 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

35 Prop. 2005/06:133 s. 39.

- Samordning, ömsesidig anpassning av de olika aktörernas beslut.
- Samkörning, gemensam drift av utvalda tjänster och institutioner.
- Samverkan, gemensam verksamhet och/eller inriktning på ett eller flera områden.

I denna grovt schematiska beskrivning framgår att samråd är en enkel form av samarbete medan samverkan är en långtgående form.

I en stor del av den lagstiftning som berör framförallt kommuner, landsting och statliga myndigheter finns regler om samarbete. De stadgar främst att myndigheterna skall vara varandra behjälpliga inom ramen för den egna verksamheten³⁶. Det finns också regler som säger att samråd skall ske med sådana andra aktörer som berörs av de åtgärder som myndigheten m.fl. vidtar.

I krishanteringssystemet finns ingen definition av vad som avses med det samarbete som skall utgöra en av grunderna för systemet. Av till exempel det geografiska områdesansvaret på lokal och regional nivå framgår att kommunen och länsstyrelsen skall verka för både samverkan och samordning i olika sammanhang³⁷. Därför är det viktigt att de samverkande parterna redan inledningsvis klarar ut vad som avses med dessa begrepp. Denna grundläggande fråga måste hanteras av lokala och regionala kris- hanteringsråd eller motsvarande.

Definitionen är viktig även med tanke på att de olika krisaktörerna i stor utsträckning har olika traditioner i fråga om samarbete – särskilt eftersom det är fråga om både offentliga och privata aktörer. Dessa kan vara lokala, regionala eller nationella med i grunden olika beslutsvägar och mandat och i normala fall verksamma inom helt skilda sakområden. Därför är frågan om formerna för och inriktningen på samarbetet m.m. mellan de olika aktörerna ständigt aktuell och måste hanteras med största allvar. När en kris väl har uppstått kommer det sannolikt knappast att finnas tid för diskussioner kring formerna för själva samarbetet.

36 Se t.ex. den grundläggande bestämmelsen i 6 § förvaltningslagen (1986:223).

37 Se angående kommunerna 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och angående länsstyrelserna 7 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

4. Inledande bestämmelser i lag och förordning

4.1. Syftet med lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Av 1 kap. 1 § i lagen framgår att bestämmelserna syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. Kommuner och landsting skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.

Paragrafen kan sägas innehålla tre delar. Den första syftar till att minska sårbarheten i verksamheten. Den andra vill få till stånd en god förmåga att hantera krissituationer i fred och den tredje och sista delen syftar till en grundläggande förmåga till civilt försvar.

Bestämmelsens sammanfattande syfte är att få alla aktörer att inse att förmågan att hantera en extraordinär händelse i fredstid utgör grunden för förmågan att hantera en situation vid en svår påfrestning på samhället i fred och under höjd beredskap. Krishanteringsförmågan skapas i de åtgärder som vidtas i den normala fredsverksamheten. Därför är det viktigt att aktörerna redan i vardagen beaktar de krav som kan ställas vid fredstida kriser. Genom att säkerställa en förstärkt förmåga att möta svåra påfrestningar på samhället i fred uppnås också en grundläggande förmåga för det civila försvaret vid höjd beredskap³⁸.

Den planering för beredskapssystemets aktörer som infördes under år 2002³⁹ innebär, genom den nya lagen, en gemensam planering för åtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap⁴⁰. Planeringen skall ske inom avgränsade samverkansområden. Det nya systemet innebär också att perspektivet på hot och risker skall anläggas underifrån. Krishanteringsförmågan skall byggas upp från lokal nivå via

38 Prop. 2005/06:133 s. 104.

39 För kommunerna genom lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting och för statliga myndigheter genom förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

40 I detta sammanhang avses med svåra påfrestningar på samhället i fred även extraordinära händelser. Planeringsprocessen skall avse hela hotskalan.

regional till nationell nivå. Dessutom skall verksamhetsansvaret ligga fast i hela hotskalan. Den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden behåller alltså detta ansvar även om en allvarlig kris skulle inträffa⁴¹.

Den första delen i paragrafen som syftar till att minska sårbarheten i verksamheten är helt ny. Krishanteringssystemet innebar, innan den nya lagen trädde ikraft, i grunden beredskap att hantera extraordinära händelser och svåra påfrestningar på samhället. Systemet skulle hjälpa aktörerna att på bästa sätt hantera konsekvenserna av sådana händelser som faktiskt inträffar och som leder till extraordinära händelser och/eller svåra påfrestningar på samhället.

Genom den nya lagens 1 kap. 1 § har tillkommit att systemet även syftar till att minska sårbarheten i kommunernas och landstingens verksamheter. Detta vidgar systemet från att endast hantera konsekvenser till att även innefatta förebyggande åtgärder. Att minska sårbarheten måste avse även förebyggande åtgärder även om det är fullt möjligt att tolka bestämmelsen så att den minskade sårbarheten uppstår endast som en följd av ett bättre konsekvenshanteringssystem.

Eftersom kommuner och landsting skall göra risk- och sårbarhetsanalyser för att kunna planera hur de skall hantera extraordinära händelser⁴² är det rimligt att anta att de även måste beakta den förebyggande verksamheten. Genom att analysera risker och sårbarhet kommer sårbarheter att upptäckas som det då är rimligt att försöka eliminera. Denna tolkning stämmer väl in på bestämmelsens ord om att lagen syftar till att minska sårbarheten i verksamheten.

4.2. Syftet med förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

För att skapa bättre förutsättningar för de statliga myndigheternas krisberedskap och krisarbete utfärdade regeringen förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap vilken trädde ikraft den 1 juli 2002. Den ersattes den 1 september 2006 av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Av 1 § i denna förordning (2006:942) framgår att syftet är att statliga myndigheter genom sin verksamhet skall minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida

41 Prop. 2005/06:133 s. 104.

42 Se 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

krissituationer och höjd beredskap. I den tidigare förordningen saknades bestämmelser om det generella syftet.

Av 1 § framgår att förordningen har två huvudsyften. Ett av dem är att minska sårbarheten i verksamheten på samma sätt som gäller för kommuner och landsting enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Av detta kan uttolkas ett visst mått av förebyggande arbete som inte tidigare varit reglerat. Detta är en författningsmässig nyhet som i praktiken sannolikt inte har så stor betydelse. I samband med risk- och sårbarhetsanalyser har säkerligen frågan om att försöka minska sårbarheten både generellt och i krishantering behandlats tidigare⁴³. Klargörandet bör ändå få viss effekt då det genom den nya förordningen tydligt framgår att arbetet med att minska sårbarheten numera är ett författningskrav.

Av 2 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap framgår att den innehåller föreskrifter som dels reglerar krisberedskapen, dels ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Vidare framgår att bestämmelserna i förordningen skall tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning.

Det är viktigt att ha klart för sig att förordningens bestämmelser är sekundära i förhållande till lagar och andra förordningar. Det innebär att vissa delar av denna förordning inte alltid kan tillämpas. Myndigheterna måste därför ha goda kunskaper om de bestämmelser som reglerar deras respektive verksamheter så att det inte där står sådant som strider mot det som är föreskrivet i denna förordning.

Av förordningens 3 § framgår att bestämmelserna i 5–22 och 33–34 §§ gäller för statliga myndigheter med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. För utlandsmyndigheterna tillämpas bestämmelserna endast i den utsträckning som bestäms i föreskrifter som meddelas av Regeringskansliet.

43 Genom 3 § i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap infördes den 1 juli 2002 skyldighet för statliga myndigheter att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser. Motsvarande bestämmelse finns idag i 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

5. Förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid

5.1. Risk- och sårbarhetsanalyser för kommuner och landsting

Av 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att kommuner och landsting skall analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur de kan påverka den egna verksamheten. Resultatet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Vidare skall kommuner och landsting, enligt paragrafens andra stycke, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser med beaktande av risk- och sårbarhetsanalyser. Slutligen framgår av tredje stycket i paragrafen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för hanteringen av extraordinära händelser.

Paragrafens första stycke är nytt. Genom bestämmelsen lagfästs en skyldighet för kommuner och landsting att analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa och hur dessa kan påverka deras egen verksamhet. Risk- och sårbarhetsanalyser har i och för sig många kommuner och landsting gjort tidigare som underlag för den plan för hantering av extraordinära händelser som de var skyldiga att fastställa enligt 2 § lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting redan innan den nya lagen (2006:544) trädde ikraft. I förarbetena till den tidigare bestämmelsen anges nämligen att planen bör baseras på nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser⁴⁴. Någon i lag reglerad skyldighet att göra risk- och sårbarhetsanalyser fanns dock inte.

För en så god krisberedskap som möjligt är det viktigt att aktörerna i samhället redan i vardagen beaktar de krav som kan ställas på dem vid en allvarlig fredstida krissituation. På så sätt läggs grunden för en god beredskap inför det värsta tänkbara, nämligen en krigssituation.

44 Prop. 2001/02:184 s. 26.

Hantering av risker och sårbarhet är först och främst en angelägenhet för den som har ett verksamhetsansvar⁴⁵. I det ansvaret ligger att så långt som möjligt sörja för att verksamheten är säker och kan genomföras också under störda förhållanden. Detta kommer till uttryck i den s k ansvarsprincipen som är en av grundstenarna i krishanteringssystemet⁴⁶. Det kan även indirekt utläsas av de speciallagstiftningar som reglerar kommunernas och landstingens olika verksamheter. Ingenstans finns bestämmelser som innebär att ansvaret för att genomföra verksamheten minskar på grund av störningar utan de förutsätter att den verksamhetsansvarige alltid kan genomföra sin verksamhet.

Det viktigaste syftet med risk- och sårbarhetsanalyser är att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om vilka hot och risker som finns inom det egna verksamhetsområdet. Ett annat viktigt syfte är att få fram underlag för planering och åtgärder som minskar riskerna och sårbarheten i kommunen/landstinget. Underlaget utgör dessutom en viktig källa till information till kommuninvånarna och de anställda. Risk- och sårbarhetsanalyserna utgör också ett värdefullt stöd i den fysiska planeringen för att hantera en extraordinär händelse. Arbetet med dem utvecklar dessutom förmågan att hantera inträffade kriser.

Kommunernas och landstingens risk- och sårbarhetsanalyser är ett viktigt underlag för analyserna på läns- och riksnivå och kan bidra till en helhetsbild av de risker och sårbarheter som finns i hela samhället. Analyserna skall omfatta även sådan verksamhet som bedrivs av hel- eller delägda kommunala/landstingskommunala företag som kan komma att beröras av en extraordinär händelse⁴⁷ liksom eventuella entreprenörer som kommunen/landstinget har avtal med.

Analyserna skall främst ta sikte på hur extraordinära händelser i fredstid kan påverka den egna verksamheten i kommunen respektive landstinget. Men de kan även komma till stor nytta för kommunernas och landstingens arbete med att reducera sårbarheten i verksamheten över hela hotskalan.

Att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser kräver samarbete och samordning mellan olika aktörer i kommunen och arbetet får på så sätt en koppling till kommunens geografiska områdesansvar som regleras i 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det är viktigt att kommunernas och landstingens förberedelser för hantering av allvarliga kriser sker i ett sammanhang för hela hotskalan olycka – kris – krig med

45 För verksamhetsansvaret eller sektorsansvaret som det också benämns se avsnitt 9.1. Sektorsansvar.

46 Prop. 2005/06:133 s. 105.

47 Prop. 2005/06:133 s. 105 f.

utgångspunkt i förmågan att motstå allvarliga störningar i den samhälls- verksamhet som alltid måste kunna upprätthållas⁴⁸. På så sätt skapas också grunden för förmågan att klara en svår påfrestning i fred och kraven för höjd beredskap⁴⁹.

Hur skall då planeringsskyldigheten fullgöras? Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) gäller att varje nämnd inom sitt område skall se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Därför måste varje nämnd göra någon form av risk- och sårbarhetsanalys som visar hur stor risken är för en extraordinär händelse inom nämndens område och vad den kan få för konsekvenser. Naturligtvis måste varje nämnd också klargöra vilka risker och sårbarheter utanför den egna verksamheten som kan komma att påverka dess verksamhet. Ofta skall nämnden kunna hantera konsekvenserna av sådant som har inträffat hos andra huvudmän. Först och främst handlar det ändå om att nämnderna gör egna risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa sammanställas sedan i en kommunal risk- och sårbarhetsanalys som omfattar hela kommunen/ landstinget och skapar en helhetssyn och samordning.

Risk- och sårbarhetsanalysen skall omfatta även andra kommunala organ och verksamheter, särskilt sådana som bedrivs av hel- eller delägda kommunala/landstingskommunala företag och som kan komma att beröras av en extraordinär händelse⁵⁰. Om kommunen är medlem i och har fört över verksamhet till ett eller flera kommunalförbund skall även dessa ingå i analysen. Det finns till exempel ett stort antal kommunalförbund för räddningstjänst⁵¹. Med tanke på räddningstjänstens roll i den kommunala organisationen är det särskilt viktigt att den analyseras noggrant även ur ett krisledningsperspektiv.

Om en verksamhet har lagts ut på entreprenad måste kommunen/landstinget också, enligt förarbetena till lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, i planen beakta om det finns ett behov av att anlita entreprenören vid en extraordinär händelse⁵².

En entreprenad föreligger när en kommun eller ett landsting anlitar en extern producent som åtar sig att på kommunens eller landstingets uppdrag, varaktigt och självständigt, utföra en eller flera tjänster i en sammanhållen verksamhet. Entreprenörens uppgift är att driva en kommunal eller landstingskommunal verksamhet med kommunen eller landstinget

48 Jämför här t.ex. de krav på handlingsprogram som uppställs inom räddningstjänsten enligt 3 kap. 3 och 8 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

49 Prop. 2005/06:133 s. 157.

50 Prop. 2005/06:133 s. 105 f.

51 I slutet av 2004 ingick 108 av landets 290 kommuner i 30 olika kommunalförbund, se NCO 2005:4, Räddningstjänst i siffror, Fakta om räddningstjänstens insatser 1996–2004 s. 12.

52 Se prop. 2001/02:184 s. 17 och s. 26, se även prop. 2005/06:133 s. 158.

som huvudman. Kommunen eller landstinget behåller sitt ansvar gentemot de användare som omfattas av den entreprenad drivna verksamheten. Det är också kommunen eller landstinget som beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvarar för uppföljning, utvärdering och eventuella kompletterande insatser⁵³.

Enligt 3 kap. 9 § kommunallagen är det fullmäktige som beslutar om mål och riktlinjer för verksamheten. För att underlätta arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser bör fullmäktige besluta om riktlinjer för nämndernas arbete. Detta är viktigt inte minst för att skapa ett brett engagemang och deltagande hos de verksamhetsansvariga. Det är också viktigt att utnyttja de planer som redan finns och eventuellt revidera och komplettera dem med anledning av kraven i det nya krishanteringssystemet.

I det geografiska områdesansvaret, som endast avser kommunerna, ingår också att kommunen skall göra en samlad analys av sådana risker och sådan sårbarhet i det geografiska området som kan leda till en extraordinär händelse och göra analysen känd bland de berörda. Den ska inte blandas ihop med den analys som kommunen skall göra enligt 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, med inriktning främst på den egna verksamheten även om det finns många beröringspunkter. De båda analyserna skall utgöra delar i den plan för hanteringen av extraordinära händelser som kommunen skall upprätta och fastställa i fullmäktige.

5.2. Konsekvensanalyser och kartläggning av resurser och kompetenser

Av 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att kommuner och landsting, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod skall fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser. Paragrafen motsvarar i sak 2 § lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Av 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) följer att fullmäktige skall anta planen en gång per mandatperiod. Den kan dock behöva ändras under mandatperioden. Det får inte bli så att planen slentrianmässigt en gång per mandatperiod fastställs av fullmäktige utan närmare eftertanke. I samband med att man övar extraordinära händelser bör det utvärderas om planen är ändamålsenlig. Det gäller också om en extraordinär händelse har inträffat. Detta bör på sikt leda till att planen utvecklas till ett allt bättre

53 Se Hallgren m.fl., Kommunala driftentreprenader, Stockholm 2001, s. 25.

instrument vilket i sin tur leder till att beredskapen att hantera en extraordinär händelse förbättras.

Av bestämmelsens första stycke⁵⁴ framgår att en kommunal eller landstingskommunal risk- och sårbarhetsanalys skall ligga till grund för kommunens eller landstingets plan för hantering av extraordinära händelser. Vad som i övrigt skall ingå i planen framgår inte. Huvudsyftet är att skapa goda förutsättningar att hantera konsekvenserna av inträffade kriser. Det är därför nödvändigt att med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser genomföra konsekvensanalyser, dvs analyser av vilka konsekvenserna blir om de identifierade riskerna inträffar. Det är först när konsekvenserna är kända som det är möjligt att bedöma hur de skall hanteras. Och för att kunna göra det måste också tillgängliga resurser och kompetenser kartläggas.

Det handlar om både egna resurser och kompetenser och sådana som på annat sätt, till exempel genom lån, går att använda i olika sammanhang. Det är dock inte bara fråga om att kartlägga dem, utan även om att beskriva hur de skall kunna utnyttjas vid en extraordinär händelse. Därför krävs en granskning bland annat av samtliga lokala/regionala krisaktörer och andra som utan att vara direkt lokalt/regionalt förankrade kan vara betydelsefulla under en kris.

Här följer exempel på krisaktörer som skall/bör tas i beaktande när en plan för hanteringen av extraordinära händelser utarbetas:

- Kommunens/landstingets egna nämnder
- Kommunala/landstingskommunala företag, både hel- och delägda
- Kommunalförbund och eventuella föreningar där kommunen eller landstinget är medlem
- Entreprenörer som kommunen eller landstinget har avtal med
- Grannkommuner/-landsting och andra berörda kommuner/landsting
- Landstinget (eller kommunerna inom landstingets område om det är landstingets plan)
- Länsstyrelsen (som regionalt områdesansvarig myndighet)⁵⁵
- Statliga myndigheter med lokal/regional lokalisering (till exempel polisen)
- Militära myndigheter såsom hemvärnet och lokalt/regionalt lokaliserade förband/enheter
- Medier (framförallt lokala/regionala medier)
- Det lokala/regionala näringslivet

54 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap.

55 Se 7 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

- Trossamfund
- Frivilligorganisationer

Kommuner och landsting kan också i andra sammanhang ha till uppgift att göra analyser som till viss del sammanfaller med dem som skall göras enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det arbetet kan givetvis vara till nytta även för de risk- och sårbarhetsanalyser som skall göras enligt denna lag även om det inte påverkar skyldigheten att göra dessa⁵⁶.

5.3. Föreskriftsrätten för risk- och sårbarhetsanalyser och planer för hantering av extraordinära händelser

I 2 kap. 1 § tredje stycket lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap stadgas att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för hanteringen av extraordinära händelser.

En förutsättning för att kommuner och landsting med framgång skall kunna utveckla sin krisberedskap är att de får stöd i sitt arbete från såväl regional som central nivå med exempelvis enhetliga riktlinjer och vägledning. Som ett ytterligare stöd finns det i den nya lagen en föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och en skyldighet för kommuner och landsting att göra risk- och sårbarhetsanalyser. Detta är för att säkerställa att arbetet bedrivs på ett sådant sätt att krisberedskapen främjas, samtidigt som kommuner och landsting får vetenskap om vilka faktorer som skall ligga till grund för arbetet⁵⁷.

Utöver att regeringen har fått föreskriftsrätt har Krisberedskapsmyndigheten gett ut en vägledning för kommunerna för deras hantering av extraordinära händelser. Den anger att varje kommun själv bestämmer hur den vill genomföra sin planering och utforma sin plan och att den endast bör ses som ett exempel på hur kommunen kan gå tillväga⁵⁸.

5.4. Risk- och sårbarhetsanalyser för statliga myndigheter

Av 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap framgår att varje myndighet för att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen skall analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana

⁵⁶ Se prop. 2005/06:133 s. 106.

⁵⁷ Se prop. 2005/06:133 s. 106.

⁵⁸ Kommunens plan för hantering av extraordinära händelser, KBM rekommenderar 2004:1.

hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Vidare skall vid denna analys myndigheten särskilt beakta

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning eller där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan uppstå,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer,
3. att de nödvändigaste funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten skall värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. En redovisning baserad på analysen skall lämnas till Regeringskansliet, med kopia till Krisberedskapsmyndigheten, och innefatta myndighetens planerade åtgärder samt bedömning av behovet av ytterligare åtgärder. Denna redovisning skall lämnas in vid samma tidpunkt som årsredovisningen.

I stort sett alla statliga myndigheter har haft en skyldighet att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser för sina respektive verksamheter sedan den 1 juli 2002⁵⁹. Denna skyldighet kvarstår i det närmaste oförändrad i och med den nya förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Det viktigaste syftet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser är precis som för kommuner och landsting att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om hot och risker inom det egna verksamhetsområdet och att utgöra ett underlag för planering och genomförande av åtgärder som minskar dessa. Underlaget utgör dessutom en viktig källa för information till medborgare och anställda. Myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser bidrar också till en helhetsbild av de risker och sårbarheter som finns i hela samhället⁶⁰.

En risk- och sårbarhetsanalys skall avse sådana tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller trappas upp till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet skall vara av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och att det krävs att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att situationen skall kunna hanteras och konsekvenserna därmed begränsas. Det är således mycket allvarliga fredstida kriser som avses⁶¹.

59 Se 3 § förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

60 Prop. 2005/06:133 s. 105 f.

61 Se prop. 2004/05:5 s. 252 och prop. 2001/02:158 s. 38.

Krisberedskapsmyndigheten har tagit fram en vägledning för statliga myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalyser⁶². Här anges vilka steg en sådan analys bör omfatta.

1. Vad kan hända?

Myndigheten skall börja med att bedöma vad som ingår i dess ansvarsområde och därefter identifiera situationer som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området och vad som kan leda till att sådana situationer uppstår. Det kan till exempel vara en händelse som utvecklas till en katastrof på grund av brister i skyddssystem och beredskapsåtgärder.

2. Varför kan det inträffa och hur ofta?

I det andra steget skall myndigheten bedöma sannolikheten för att de identifierade situationerna uppstår och närmare kartlägga de orsakssamband som leder till att förmågan att driva verksamhet inom området synnerligen allvarligt försämras. Myndigheten bör beakta orsaker som hänför sig till människa, teknik, organisation, sabotage, yttre faktorer m.m. Speciellt bör brister eller svagheter i krishanteringssystemet identifieras, inklusive samverkan med andra myndigheter. Myndigheten bör dokumentera hur arbetet med att kartlägga orsakssambanden för var och en av situationerna har genomförts.

3. Vilka blir konsekvenserna för samhället?

I det tredje steget utgår man från att krissituationerna verkligen uppstår och identifierar och värderar konsekvenserna av dem, till exempel konsekvenser för andra verksamheter och funktioner än den egna myndigheten; dock bör de leda till att samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser allvarligt påverkas.

4. Vad kan förebyggas?

Målet med det fjärde steget är att identifiera åtgärder som leder till att händelsen inte inträffar.

5. Hur kan sårbarheten minskas?

Myndigheten skall värdera den egna förmågan att

- förutse vad som kan inträffa och vidta lämpliga åtgärder,
- tidigt upptäcka att något allvarligt håller på att hända eller har hänt,
- hantera mycket allvarliga situationer inom sitt ansvarsområde,

62 Se Risk- och sårbarhetsanalyser, Vägledning för statliga myndigheter, KBM rekommenderar 2006:4

- motstå, det vill säga fortsätta verksamheten på en acceptabel miniminivå,
- återställa, det vill säga återgå till normal funktion.

Myndigheterna bör också göra en bedömning av den samlade förmågan hos de berörda aktörerna och samhället att samverka vid sådana situationer. Vidare skall möjligheten att förbättra förmågan analyseras och en bedömning göras av var det behövs förbättringar.

6. Sammanställning av resultaten

I Krisberedskapsmyndighetens rekommendation ges förslag till hur den rapport som skall lämnas till Regeringskansliet bör se ut. Den utgör en sammanställning av det som har framkommit vid analyserna. Vid sidan av rapporten kan det även komma att utarbetas ett flertal andra dokument; de olika stegen ger en uppfattning om vilken typ av dokumentation som kan bli aktuell.

På samma sätt som för kommuner och landsting måste risk- och sårbarhetsanalyserna följas upp med konsekvensanalyser och kartläggning av resurser och kompetenser för att myndigheterna skall kunna hantera de konsekvenser som uppstår till följd av en kris⁶³.

63 Se avsnitt 5.2. Konsekvensanalyser och kartläggning av resurser och kompetenser.

6. Krisledningsnämnd

Enligt 2 kap. 2 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap skall det i varje kommun och landsting finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser (krisledningsnämnd). Det innebär att fullmäktige måste tillsätta en krisledningsnämnd eller besluta att kommun- eller landstingsstyrelsen eller någon annan nämnd tillika skall vara krisledningsnämnd.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 § lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. För att förtydliga att bestämmelserna om krisledningsnämnden inte skall tillämpas under höjd beredskap har ett tillägg gjorts i form av att orden ”i fredstid” har lagts till. En krisledningsnämnd har således ingen uppgift under höjd beredskap. Då gäller för ledningsansvaret i stället vad som sägs i 3 kap. 2 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap⁶⁴.

Utöver de bestämmelser i (2006:544) som reglerar krisledningsnämndens verksamhet skall kommunallagens bestämmelser tillämpas. Detta innebär att kommunallagens regler för valbarhet, sammanträden, jäv, delegation och omröstningsregler m.m. även gäller för krisledningsnämnden.

I de allra flesta fall kan kriser hanteras inom ramen för den normala organisationen⁶⁵. I vissa fall kan dock en centralisering av beslutanderätten vara nödvändig för att möjliggöra ett snabbt och enkelt beslutsfattande. Den nya lagen ger möjligheter till en sådan centralisering.

6.1. Krisledningsnämndens reglemente

Av 2 kap. 4 § första stycket lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden för övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

64 Prop. 2005/06:133 s. 158.

65 Se avsnitt 6.3. När träder krisledningsnämnden i funktion?

Enligt 6 kap. 32 § kommunallagen skall fullmäktige utfärda reglementen med närmare föreskrifter om kommunens nämnders verksamhet och arbetsformer. Krisledningsnämnden utgör inget undantag. Nämndens uppgifter skall framgå av reglementet som är speciellt på en punkt. Det skall nämligen ange vilka verksamhetsområden som krisledningsnämnden får överta från andra nämnder. För att göra detta möjligt måste en risk- och sårbarhetsanalys göras och därefter en konsekvensanalys. Det är först när konsekvenserna av en händelse är kända som det går att göra en bedömning av vilka områden som kräver en centralisering av beslutanderätt och verksamhetsansvar.

Kommuner och landsting avgör själva, inom lagens ram, vilka befogenheter som skall överlämnas till krisledningsnämnden. Det är viktigt med en avgränsning så att övertagande av beslutanderätt bara medges där det kan anses nödvändigt. Tanken är inte att krisledningsnämnden skall ha rätt att ta över all beslutanderätt från alla andra nämnder. I förarbetena till lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting sägs följande⁶⁶:

Det är i dessa fall viktigt att både beakta behovet av att nämndens mandat inte i förhand begränsas på ett sätt som medför effektivitetsproblem i en kris-situation, samtidigt som mandatet inte får bli så vitt att det kan ifrågasättas ur demokratisk synvinkel.

Att göra en avgränsning som både uppfyller uttalandet i förarbetena och gör det möjligt för krisledningsnämnden att ta över beslutanderätt i en konkret situation har visat sig vara svårt. Det är närmast omöjligt att helt täcka in konsekvenserna av inträffade kriser. Det vanligaste har därför varit att i krisledningsnämndens reglemente föreskriva att nämnden har rätt att ta över beslutanderätt från kommunens övriga nämnder i den utsträckning som nämnden finner nödvändigt i den uppkomna krisen. En sådan skrivning torde emellertid strida mot intentionerna i lagstiftningen, inte minst med tanke på citatet ovan.

För att kunna göra en ordentlig analys och utifrån den bedöma hur omfattande krisledningsnämndens befogenheter att ta över beslutanderätt skall vara, måste planen för hanteringen av extraordinära händelser slutföras. Det är först när risker, sårbarheter och konsekvenser samt kompetenser och resurser för att hantera dessa konsekvenser är kända som nämndens potentiella beslutanderätt kan bedömas. Vilken typ av beslutanderätt och verksamhetsansvar som överflyttas till krisledningsnämnden beror således på vilken analys som kommunen eller landstinget gör av framtida extraordinära händelser. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter inom

⁶⁶ Prop. 2001/02:184 s. 19.

socialtjänsten eller rätt att använda vissa nämnders lokaler för evakuerade medborgare⁶⁷.

Även när alla parametrar är kända är det svårt att skapa en heltäckande bild av vilken beslutanderätt krisledningsnämnden behöver. För att den alltid skall kunna ta över beslutanderätt från övriga nämnder måste det föreskrivas i reglementet att krisledningsnämnden har rätt att göra det i den utsträckning den finner det nödvändigt i den uppkomna krisen, trots att en så vid möjlighet är tveksam mot bakgrund av citatet ovan.

En begränsning av utnyttjandet av överföring av beslutanderätt är främst för att förhindra maktmissbruk. Det finns emellertid också en annan bestämmelse i lagen, vars syfte är just att förhindra denna form av maktmissbruk. Enligt 2 kap. 6 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får nämligen kommun- eller landstingsstyrelsen eller fullmäktige besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra när den inte längre behövs. Om styrelsen fattar ett sådant beslut återgår verksamheten till den ordinarie nämnden.

Alldeles oavsett vad som föreskrivs om beslutanderätt i reglementet får krisledningsnämnden ta över beslutanderätt endast i den omfattning som är nödvändig med hänsyn till en uppkommen extraordinär händelses omfattning och art.

Krisledningsnämnden kan ta över beslutanderätt endast från andra nämnder och inte från fullmäktige. Bestämmelserna i 3 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) om fullmäktiges exklusiva beslutanderätt och delegering till nämnderna gäller även för krisledningsnämnden. Det kan därför vara svårt att till exempel omfördela medel mellan nämnderna annat än i undantagsfall och med små belopp.

6.2. När träder krisledningsnämnden i funktion?

Enligt 2 kap. 3 § första stycket lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap är det ordföranden (eller vice ordföranden när ordföranden har förhinder) i krisledningsnämnden som bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden skall träda i funktion. Om både ordföranden och vice ordföranden har förhinder kan alltså inte nämnden träda i funktion. Därför bör det i reglementet tas in en bestämmelse som innebär att krisledningsnämnden skall sammankallas på begäran av en enskild

67 Prop. 2001/02:184 s. 19.

ledamot, och att nämnden då kollegialt kan besluta om att den skall träda i funktion.

Av 2 kap. 2 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att kommunen och landstinget skall ha en krisledningsnämnd. Därutöver är lagens bestämmelser om denna nämnd dispositiva, dvs frivilliga. Krisledningsnämndens operativa funktion får användas endast då en extraordinär händelse har uppstått, men det finns inget krav på att den måste aktiveras då. Varje kommun/landsting eller ordförande i krisledningsnämnd får själv besluta om den extraordinära händelsen är sådan att nämnden skall träda i funktion. Bestämmelserna ger därigenom kommunerna och landstingen möjligheter men inte skyldigheter att använda krisledningsnämnden och dess specifika beslutsfunktioner. Om en kommun eller ett landsting kan klara av den uppkomna situationen bättre inom ramen för den ordinarie organisationen finns ingen anledning att använda krisledningsnämnden. Detta är helt i enlighet med den s k ansvarsprincipen⁶⁸, vilken innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.

När nämnden skall träda i funktion avses att nämnden faktiskt sammanträder. Den får nämligen endast fatta kollektiva beslut. Telefonsammanträden med nämnden eller nämndens ledamöter är inte tillåtna av hänsyn till rättssäkerheten. Vissa typer av ärenden anses helt enkelt inte lämpliga att avgöras per telefon. Vidare kan problem uppstå med till exempel voting, krav på enighet, dokumentation samt hur sekretessbelagda ärenden skall hanteras. Telefonsammanträden med nämnden eller nämndens ledamöter har därför inte vunnit gehör hos lagstiftaren⁶⁹.

Även om det inte är tillåtet med formella nämndsammanträden per telefon är det inget som hindrar att sådana används för informella diskussioner mellan nämndledamöterna. Det är beslutsfattande som inte är tillåtet. För krisledningsnämndens del kan det till exempel vara intressant för ordföranden (eller vice ordföranden) att höra nämndledamöternas åsikter innan han eller hon fattar ett formellt beslut om att nämnden skall träda i funktion.

I förarbetena till bestämmelserna om krisledningsnämnd framhålls att den speciella organisation som lagen ger förutsättningar för endast skall vara i funktion under det akuta skedet av en kris. Den normala organisationen skall, så snart det är möjligt, åter träda i funktion. En aktivt ver-

68 För ansvarsprincipen se kapitel 1. Samhällets nya krishanteringssystem.

69 Prop. 1990/91:117 s. 104 f., KU 1985/86:15 och FT 1968 s. 180, se även Hilborn, Hjert m.fl. Kommunallagen, Kommentarer och praxis, tredje uppl., Stockholm 2001, s. 306.

kande krisledningsnämnd skall alltså inte utgöra ett permanent inslag i den kommunala eller landstingskommunala organisationen⁷⁰.

Krisledningsnämndens behov av att fatta beslut i stället för den ordinarie nämnden är som störst i inledningskedet för att sedan i allt större utsträckning kunna övergå till de ordinarie organen⁷¹.

I förarbetena till bestämmelsen om krisledningsnämnder framhålls också att flertalet extraordinära händelser under senare år har kunnat hanteras av den normala kommunala eller landstingskommunala organisationen. Det mest framträdande organisatoriska behovet har varit att samordna de olika nämndernas insatser samt att hantera det interna och externa informationsflödet. Sådana uppgifter kan i allmänhet fullgöras utan rättsligt övertagande av beslutanderätt och verksamhetsansvar från andra nämnder. Det är också den slutsats som dras vid en studie av senare års kriser, till exempel stormen Gudrun i södra Sverige i januari 2005. I vissa fall kan dock en centralisering av beslutanderätten vara nödvändig för att möjliggöra ett snabbt och enkelt beslutsfattande⁷².

En fråga som måste beröras i detta sammanhang är om det är möjligt att låta krisledningsnämnden träda i funktion innan en extraordinär händelse faktiskt har inträffat. En strikt tolkning av lagbestämmelsen innebär att det inte är möjligt. Emellertid kan en extraordinär händelse, enligt sin legaldefinition, innebära en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner. I lagtexten står att ordföranden bedömer när en "extraordinär händelse medför att nämnden skall träda i funktion". Detta måste då innebära att nämnden kan träda i funktion när en överhängande risk är för handen. Om risken ännu inte har uppstått men kan befaras, såsom visst väntat väder enligt väderprognoser, vad gäller då?

I denna situation kan det inte vara rimligt att tolka paragrafen restriktivt. Om det förefaller mycket troligt att en extraordinär händelse kommer att inträffa inom en snar framtid är det rimligt att nämnden snabbt kan träda i funktion för att kunna begränsa konsekvenserna av den befarade händelsen. Om åtgärder kan förhindra eller begränsa skador på personer, egendom eller miljö är det rimligt att de vidtas. Ett sådant agerande skulle dessutom vara väl förenligt med god ekonomisk hushållning av de kommunala eller landstingskommunala medlen⁷³. Vissa möjligheter finns också att med stöd av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor vidta vissa förebyggande insatser i nära anslutning till befarade olyckor.

70 Prop. 2001/02:184 s. 15.

71 Prop. 2001/02:184 s. 15.

72 Se prop. 2001/02:184 s. 18.

73 Jfr bestämmelsen om god ekonomisk hushållning i 8 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

6.3. Förvaltningen vid kris

Om det inte finns behov av krisledningsnämndens speciella beslutsbefogenheter behöver nämnden inte heller träda i funktion. I vissa situationer är det kanske bättre att använda sig av den ordinarie organisationen.

I krislagstiftningen är endast själva krisledningsnämndens organisation och befogenheter reglerade. De ordinarie kommunala/landstingskommunala nämnderna regleras främst i kommunallagen (1991:900) och i viss utsträckning även i speciallagstiftning för de olika verksamhetsområdena.

Förvaltningsorganisationen i kris är helt oreglerad på samma sätt som förvaltningsorganisationen i övrigt i kommuner och landsting. Huvuddelen av verksamheten vid en kris kommer att utföras av förvaltningsorganisationen och dess tjänstemän. Detta gäller oavsett om krisledningsnämnden har aktiverats eller inte. Förvaltningsorganisationen sköter även i normala fall huvuddelen av det kommunala/landstingskommunala beslutsfattandet och verksamheten i övrigt på delegation eller uppdrag från nämnderna.

Det är närmast undantagslöst så att förvaltningsorganisationen i en kris är anpassad och inte till fullo stämmer överens med den vanliga, framför allt i fråga om närheten till den politiska ledningen. Denna typ av organisationsförändring i samband med kriser kallas att "gå i stab".

Förvaltningsorganisationens utformning påverkas dessutom av den enskilda situationen. Vissa funktioner är alltid nödvändiga såsom kommun- och landstingsdirektör och informationsansvarig tjänsteman, medan andra endast behövs i vissa situationer, främst sådana som hör till olika specialområden såsom socialtjänst, sjukvård och miljö.

Varje kommun eller landsting avgör själv utformningen på sin förvaltningsorganisation i samband med krishantering. Det är emellertid av yttersta vikt att det finns en handlingsplan för hur förvaltningens olika resurser skall användas under krissituationer.

6.4. Ordförandens mandat

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att ordföranden i en nämnd får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall därefter snarast anmälas till nämnden. Av samma paragrafs tredje stycke framgår att om ordföranden har förhinder träder vice ordföranden i hans eller hennes ställe.

Detta innebär att ordföranden, eller vid dennes förhinder vice ordföranden, i en akut situation har samma befogenhet som nämnden i dess

helhet. Avsikten är att tillgodose ett eventuellt behov av skyndsam handläggning. Det innebär dock inte att det går att låta bli att sammankalla nämnden och i stället låta ordföranden eller vice ordföranden fatta nödvändiga beslut. Befogenheten innebär bara att beslut får fattas i sådana brådskande situationer där nämnden inte hinner eller kan sammankallas och dess beslut avvaktas. Så snart nämnden hinner sammanträda upphör denna speciella befogenhet.

Även i andra kritiska situationer än en extraordinär händelse då krisledningsnämndens medverkan kan bli aktuell finns vissa möjligheter till snabbt beslutsfattande.

Av 6 kap. 36 § kommunallagen (1991:900) framgår att en nämnd får uppdra åt ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Anledningen är att det i vissa lägen kan vara viktigt med snabba beslut. Bestämmelsen är emellertid restriktiv i så mening att den dels begränsar kretsen av individer, dels kräver att nämnden på förhand har utsett någon som kan få befogenheten. Någon begränsning av möjligheten att delegera brådskande ärenden enligt denna paragraf med hänsyn till ärendenas art finns inte⁷⁴. Detta förhindrar däremot inte att nämnden själv inför vissa begränsningar i brådskandedelegationsrätten.

Även om behovet inte finns för krisledningsnämnden och dess ordförande (vice ordförande) har övriga nämnder här ett redskap som kan vara användbart i krissituationer.

74 När det gäller delegering under normala förhållanden gäller vissa begränsningar i fråga om nämndens delegationsmöjligheter med hänvisning till ärendenas art. Dessa begränsningar framgår av 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900).

7. Fullmäktiges roll

7.1. Fullmäktiges roll i systemet

Det är viktigt med väl fungerande former för informationen från krisledningsnämnden till fullmäktige som kommunens/landstingets högsta beslutande organ och med den mest kompletta demokratiska representationen. Om krisledningsnämnden har trätt i funktion och fattat beslut skall dessa beslut anmälas till fullmäktige vid nästa fullmäktigesammanträde enligt 2 kap. 5 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Fullmäktige beslutar själv om omfattningen av och formerna för denna redovisning. Syftet är primärt att fullmäktige skall få information om krisledningsnämndens aktivitet och om krisens förlopp. Det är också viktigt från kommunaldemokratisk synpunkt eftersom den demokratiska bredden många gånger är större i fullmäktige än i krisledningsnämnden. Det är dessutom av betydelse för att förhindra ryktesspridning bland de folkvalda. Under en utdragen kris är det tänkbart att fullmäktige, för att hålla sig informerad, sammanträder avsevärt oftare än normalt. Därigenom skapas också en bred lokalpolitisk förankring.

Av 2 kap. 6 § lagen (2006:544) framgår att bland annat fullmäktige kan besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra⁷⁵. Regeln är främst till som en yttersta spärr mot att nämnden missbrukar sina befogenheter. För att fullmäktige skall kunna fatta ett sådant beslut är det nödvändigt att den har tillgång till riktig och relevant information. Detta förutsätter i sin tur väl fungerande former för informationen från krisledningsnämnden.

Enligt 5 kap. 63 § kommunallagen skall fullmäktige meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärenden i en arbetsordning. Den bör innehålla information om fullmäktiges roll och arbete vid extraordinära händelser. Eftersom en dylik i många kommuner och landsting har åtskilliga år på nacken kan den behöva kompletteras i detta avseende.

Under en kris får fullmäktiges ledamöter en stor mängd information från olika håll. Riktigheten kan vara svår att verifiera och därför är det ytterst

⁷⁵ Motsvarande möjlighet finns enligt paragrafen även för kommun- och landstingsstyrelsen.

viktigt att fullmäktige som kollektiv får relevant information från nämnden. Olika informationskanaler med olika slags information utgör en utmärkt grogrund för rykten. Ledamöter och ersättare i fullmäktige är i de allra flesta fall fritidspolitiker. Som sådana har de inte alltid den senaste officiella informationen utan får olika versioner av familj, vänner och på arbetsplatser. Med tanke på all information, mer eller mindre korrekt, som är i omlopp i samhället i samband med en kris är det viktigt att beslutsfattare på ett bra sätt får tillgång till samma korrekta information genom officiella kanaler till fullmäktige.

7.2. Fullmäktiges exklusiva beslutanderätt

Av 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) framgår att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer och revisorsersättare,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet, samt
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget.

Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.

I 3 kap. 10 § samma lag stadgas att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 9 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

Dessa två paragrafer i kommunallagen reglerar området för fullmäktiges exklusiva beslutanderätt och möjligheterna för fullmäktige att delegera beslutanderätt till nämnderna. Vissa frågor får dock fullmäktige inte delegera till nämnderna. Det är framförallt 3 kap. 9 § första stycket punkten 2 som är av intresse där. Det är fullmäktige som beslutar om budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor. Det innebär att det är fullmäktige som exklusivt bestämmer hur de kommunala/landstingskommunala medlen skall fördelas mellan nämnderna även i fråga om extraordinära händelser. Den möjligheten har inte krisledningsnämnden i en krissituation.

8. Det geografiska områdesansvaret

8.1. Geografiskt områdesansvar

Syftet med det geografiska områdesansvaret är att samhällets krishanteringsförmåga skall förbättras framför allt genom att förmågan till tvärsektoriell samordning utvecklas. Det görs främst genom att det på lokal, regional och nationell nivå finns ett geografiskt områdesansvar som stöd för sektorsansvaret⁷⁶. Områdesansvaret skall utövas av kommunen, länsstyrelsen och regeringen på lokal, regional respektive nationell nivå⁷⁷ och innebär att det inom ett geografiskt område skall finnas ett organ som verkar för inriktningen, prioriteringen och samordningen av de tvärsektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation⁷⁸. Ansvaret är emellertid inte identiskt på de olika nivåerna även om det uppvisar stora likheter på framförallt regional och lokal nivå.

8.2. Det geografiska områdesansvaret på lokal nivå

Enligt 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap skall kommuner inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att

1. olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,
2. de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas,
3. informationen till allmänheten samordnas.

Denna enda paragraf reglerar det geografiska områdesansvaret på lokal nivå. Bestämmelsen avser endast kommunerna och inte landstingen. Det geografiska områdesansvaret kan delas in i två delar, planering och förberedelse samt den akuta krishanteringen när en extraordinär händelse har inträffat.

⁷⁶ Angående sektorsansvaret se avsnitt 9 Sektorsansvaret.

⁷⁷ Landstingen har inte något geografiskt områdesansvar. De har dock verksamhetsansvar för hälso- och sjukvården inom sina geografiska områden. Huvudregeln är att den som är ansvarig för en verksamhet i normala fall också är ansvarig för verksamheten under en kris (jfr ansvarsprincipen).

⁷⁸ Prop. 2005/06:133 s. 108.

Det geografiska områdesansvaret är en av krishanteringssystemets mer komplexa funktioner, endast grundläggande reglerat i lagstiftningen. Det handlar på samma sätt som stora delar av krishanteringssystemet i övrigt om målstyrning och saknar detaljregler.

Generellt kan sägas att detaljreglering från riksdagens och regeringens sida i lagar och andra författningar har minskat på flera områden. I stället anges allmänna nationella mål och riktlinjer för verksamheten. Det gäller inte minst regleringen som bland annat i den kommunala självstyrelsens namn ger kommunerna större frihet att själva bestämma formerna för sin verksamhet⁷⁹.

Utvecklingen har således gått mot att kommuner och landsting har fått ökad frihet att bestämma över organisationen av sin verksamhet och över regeltillämpning och användning av ekonomiska resurser. Staten har därmed övergått från direkt till mer indirekt styrning. En detaljerad reglering har allt oftare kommit att ersättas med mer övergripande målformuleringar i kombination med olika system för efterkontroll⁸⁰.

Statsmakternas avsikt har inte varit att försvaga den statliga styrningen av kommuner och landsting utan att koncentrera den till de aspekter av verksamheten där nationella värden och likvärdighet skall garanteras medborgarna, bland annat liv och hälsa, oavsett var i landet de är bosatta. Statens uppmärksamhet skall riktas mot det som produceras – mot mål och resultat – men lämna större frihet när det gäller hur resultaten uppnås. Inom de fastlagda nationella ramarna skall statsmakterna i stort sett lämna fältet fritt för lokala och regionala variationer. Hur verksamheten ordnas i detalj, hur den organiseras och med vilken personal m.m. överlämnas till kommuner och landsting att själva råda över⁸¹.

Mot bakgrund av det geografiska områdesansvarets stora betydelse för krishanteringssystemet var det en av de stora frågorna som processades i förhandlingarna mellan staten och SKL under 2003⁸². I den överenskommelse som träffades står följande⁸³:

79 För den kommunala självstyrelsen se 1 kap. 1 § regeringsformen.

80 Jfr bland annat SOU 1998:166 s. 110 f.

81 Jfr bland annat SOU 1996:169 s. 89.

82 För förhandlingarna mellan staten och SKL se avsnitt 2.3. Förhandlingar mellan staten och SKL.

83 Se slutlig överenskommelse mellan staten och SKL, regeringsbeslut FÖ2003/2001/CIV 10.

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 samordning av krishanteringens 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 bland annat en del statliga myndigheter och statligt ägda bolag. I vissa avseenden måste därför samordningen ske genom länsstyrelsens försorg.

Avtalet mellan staten och SKL saknar rättslig verkan för landets kommuner (och för landstingen när dessa avses), både på grund av regler i regeringsformen och eftersom SKL saknar behörighet och befogenhet att binda sina medlemskommuner genom överenskommelser med andra parter. Deras insatser i krishanteringssystemet måste därför regleras på annat sätt. I 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns den rättsliga regleringen i fråga om det geografiska områdesansvaret.

Även om kommunöverenskommelsen saknar direkt rättslig verkan är den ett mycket viktigt tolkningsunderlag för innehållet i det geografiska

områdesansvaret på lokal nivå. Överenskommelsen är väl genomarbetad och konkretiserar på ett tydligt sätt riksdagens och regeringens inställning. I den identifieras dessutom ett antal nödvändiga åtgärder för att få till stånd ett fungerande områdesansvar. Mot denna bakgrund utgör synpunkterna i överenskommelsen en utmärkt bas för tolkningen av det geografiska områdesansvaret.

Vid de flesta svårare kriser berörs förutom kommunen även en rad andra aktörer som verkar inom kommunens geografiska område. Det kan exempelvis vara statliga myndigheter, landsting, företag, trossamfund och olika organisationer som i detta sammanhang betraktas som lokala krisaktörer. De hanterar samma kris som kommunen men med olika uppgifter. Varje aktör agerar självständigt och leder sin egen verksamhet. Samtidigt finns ett starkt beroendeförhållande mellan de lokala krisaktörerna.

För att krisen som helhet skall hanteras på ett effektivt sätt krävs därför samordning. Aktörerna måste försäkra sig om att de har samma uppfattning om vad som har hänt, hur krisen kommer att utvecklas, vilken inriktning de bör ha för sina åtgärder och vilka prioriteringar som bör göras. Aktörerna är beroende av varandras information. Den information om händelsen som skall förmedlas till allmänhet och medier måste vara samstämmig.

Det geografiska områdesansvaret på den lokala nivån handlar om att få till stånd denna samordning. Det innebär dock inte på något sätt att kommunen tar över andra aktörers ansvarsområden. Varje aktör agerar självständigt och leder sin egen verksamhet även om kommunen har ett geografiskt områdesansvar. Det enda krav som ställs på kommunen i rollen som geografiskt områdesansvarig är att verka för att samordning kommer till stånd och att kommunen i största möjliga mån försöker skapa en enhetlig lägesbild⁸⁴.

De lokala krisaktörerna befinner sig alltså mitt i samma kris men har olika uppgifter att utföra. Varje aktör agerar som huvudregel självständigt och leder sin egen verksamhet. Dock finns naturligtvis ett starkt beroende mellan aktörerna. För att krisen i sin helhet skall kunna hanteras effektivt krävs därför samordning mellan dem.

En kris kan väldigt förenklat sammanfattas i svaren på fyra grundläggande frågor.

1. Vad är det som har hänt?
2. Hur kommer krisen att utveckla sig?
3. Vilken inriktning bör man ha på sina åtgärder?
4. Vilka prioriteringar bör göras?

84 Prop. 2005/06:133 s. 108 f.

För att klara dessa frågor krävs samordning – grunden i det geografiska områdesansvaret på lokal nivå. De olika aktörerna är i stor utsträckning beroende av information från varandra. Dessutom måste informationen till allmänhet och medier samordnas så att det inte kommer olika budskap från olika aktörer. Det kan snarast förvärra krisituationen.

För att kunna lösa det geografiska områdesansvaret under akuta förhållanden krävs naturligtvis förberedelser och planering. Den förberedande delen handlar till stor del om informationsutbyte och samråd. I den s k kommunöverenskommelsen⁸⁵ som träffades mellan staten och SKL 2004 föreslogs bland annat att kommunen skulle vara sammankallande för ett s k krisanteringsråd (eller motsvarande) med representanter för de lokala krisaktörerna. Inom ramen för detta råd skulle informationsutbyte och samråd kunna ske.

Idéerna om ett lokalt krisanteringsråd anammades av lagstiftaren i samband med den nya lagen. I förarbetena framhålls att en viktig förutsättning för att områdesansvaret skall kunna utövas är att kommunen har tillgång till ett nätverk – ett krisanteringsråd eller motsvarande - med representanter för de lokala krisaktörerna och kommunen som sammankallande. En viktig uppgift för kommunen är därför att bygga upp och underhålla ett lämpligt kontaktnät⁸⁶ som kan utgöra det lokala forum där frågor om bland annat samarbete och samordning mellan de lokala krisaktörerna hanteras. Något uttryckligt krav på ett krisanteringsråd eller motsvarande finns emellertid inte i lagstiftningen. Det är dock svårt att fullgöra ålagda uppgifter som geografiskt områdesansvarig utan ett dylikt nätverk.

Kraven på en kommun att vara geografiskt områdesansvarig kan sägas vara målstyrande.

Förberedelser och planering handlar alltså i stor utsträckning om att få till stånd samarbete och samordning⁸⁷. I överenskommelsen framhålls därför att kommunen inom ramen för det geografiska områdesansvaret skall verka för en samordning av de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av extraordinära händelser liksom av åtgärderna under sådana. Kommunen skall också verka för att informationen till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas. Det talas här endast om att kommunen skall verka för dessa åtgärder. Det geografiska områdesansvaret innebär inte att kommunen tar över något som helst verksamhetsansvar från någon annan. Områdesansvaret bygger på att aktörerna av egen vilja medverkar till en samordning av krisanteringen i det geografiska området.

85 Se slutlig överenskommelse mellan staten och SKL, regeringsbeslut FÖ2003/2001/CIV 10.

86 Prop. 2005/06:133 s. 108 f.

87 För begreppen samarbete och samordning se avsnitt 3.5 Samarbete, samverkan samordning m.m.

8.3. Det geografiska områdesansvaret på regional nivå

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig på regional nivå. Därför behöver även dess roll i krishanteringssystemet diskuteras och analyseras.

Länsstyrelsens verksamhet regleras främst i förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion, verksförordningen (1995:1322), i regeringens årliga regleringsbrev för länsstyrelserna samt i detta avseende även i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

I 3 § punkten 12 länsstyrelseinstruktionen stadgas att länsstyrelsen har uppgifter i fråga om civilt försvar, fredstida krishantering och räddningstjänst. Vidare framgår av 50 § att länsstyrelsen inom länet har ett ansvar för åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Länsstyrelsen skall hålla sig underrättad om händelseutvecklingen och verka för nödvändig samverkan. Av 52 § framgår bland annat att länsstyrelsen skall bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt främja arbetet med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Dessutom skall länsstyrelsen ge kommuner och berörda myndigheter, organisationer, trossamfund och företag stöd och underlag för deras fredstida krishantering och beredskapsförberedelser.

Länsstyrelsen har alltså enligt länsstyrelseinstruktionen ett antal författningsreglerade uppgifter inom krishanteringsområdet. Huvuddelen av bestämmelserna handlar om länsstyrelsens roll i det förberedande krishanteringsarbetet. Länsstyrelseinstruktionen innehåller emellertid inga detaljerade riktlinjer för länsstyrelsens stödjande arbete och roll vid en aktuell kris. Den har även en hänvisning till förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Enligt 7 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap skall länsstyrelsen i fråga om sådana situationer som avses i 9 § inom sitt geografiska område vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer som kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån, samt verka för att

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,
- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter,
- informationen till allmänhet och massmedier under sådana förhållanden samordnas, och
- efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Förordningens 9 § handlar främst om myndigheternas skyldighet att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser. Den situation som avses i 9 § innebär att det finns en sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom en myndighets ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Vid bedömningen av en situation skall särskilt beaktas

- situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå,
- situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer,
- att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och
- förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Även 11 § i den nya förordningen är av betydelse då det där bland annat stadgas att myndigheter särskilt skall samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvariga.

Dessa paragrafer utgör en konkretisering av vissa av länsstyrelsens uppgifter som regleras i länsstyrelseinstruktionen. Precis som för kommunerna är regleringen målstyrande.

I förarbetena till de tidigare bestämmelserna om länsstyrelsens roll⁸⁸ definieras den främst med ordet områdesansvar. Begreppet har sitt ursprung i propositionen 2001/02:10 – Fortsatt förnyelse av totalförsvaret. I propositionen kan utläsas att det med områdesansvar menas att det inom ett geografiskt område finns ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsanknade krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation. Samordning i denna bemärkelse innebär att organet i fråga skall initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som behövs för att tillgängliga resurser skall kunna utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen. Motsvarande samordningsbehov kan också finnas i förberedelse- och planeringsarbetet. Vidare sägs att länsstyrelsens områdesansvar på regional nivå främst bör inriktas på att lämna stöd till de kommuner och andra aktörer som berörs av en kris. Det kan till exempel innebära att länsstyrelsen efter överenskommelse ansvarar för information till allmänheten. Länsstyrelserna bör på regional nivå samordna planeringen av kommunernas, landstingets och statliga aktörers åtgärder inför en kris samt ha en samordningsroll under krisen⁸⁹.

88 Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

89 Prop. 2001/02:10 s. 77 f., se även SOU 2001:86 s. 26 f.

Vid en jämförelse av reglerna före och efter den 1 september 2006 framgår att ett avsevärt förtydligande skett i fråga om länsstyrelsens roll och områdesansvarets innebörd. Alltjämt rör det sig emellertid om bestämmelser av generell karaktär som beroende på situationen har ett relativt vitt tolkningsområde.

I förarbetena till den nya lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, vilka även berör länsstyrelsen, framhöll regeringen att länsstyrelsens uppgifter i krishanteringssystemet ibland har uppfattats som otydliga. Regeringen avsåg därför att tydliggöra länsstyrelsens roll. Vid extraordinära händelser med direkta konsekvenser i en eller flera kommuner eller län krävs en samordnad ledning på lokal, regional och nationell nivå. Länsstyrelsen bör därför samordna verksamheten mellan berörda kommuner och landsting samt mellan dessa och sektorsansvariga myndigheter. Det berör även företag och organisationer⁹⁰.

I förarbetena konstaterades att systemet för ledning och samordning av insatser ofta fungerar bra på regional nivå, vilket inte minst erfarenheterna från stormen Gudrun visade⁹¹. Regeringen föreslog ändå ett antal viktiga förändringar i länsstyrelsens roll för utvecklingen av krishanteringssystemet.

För att ytterligare konkretisera innebörden av det geografiska områdesansvaret framhölls i förarbetena att länsstyrelsen bör samverka med och stödja de aktörer som är primärt ansvariga för krishanteringen i länet utan att ta över deras ansvar. Därför bör länsstyrelsen särskilt stödja kommunerna när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning. Därigenom får länsstyrelsen en stärkt funktion i uppföljningen och rapporteringen om vilka risker och sårbarheter som finns samt hur beredskap och krishanteringsförmåga utvecklas. Länsstyrelsen bör årligen följa upp förberedelserna för krisberedskapen på lokal nivå och rapportera vilka åtgärder som har vidtagits samt redovisa en bedömning av effekten av dessa⁹².

Områdesansvaret på den regionala nivån går alltså i huvudsak ut på att samordna och stödja de regionala krisaktörerna. Länsstyrelsen har inget mandat att ta över ansvar från andra aktörer⁹³. Den grundläggande fördel-

90 Prop. 2005/06:133 s. 53 f.

91 Prop. 2005/06:133 s. 41.

92 Prop. 2005/06:133 s. 53 f.

93 När det gäller omfattande räddningsinsatser får länsstyrelsen besluta om att ta över ansvaret i en eller flera kommuner enligt 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om och 4 kap. 33 och 34 §§ förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Detta är en reglering där länsstyrelsen enligt speciallagstiftning ges rätt att ta över delar av sektorsansvaret för verksamheten. Det rättsliga stödet för detta finns utanför den generella reglering som gäller för krishanteringssystemet.

ningen mellan sektorsansvar och geografiskt områdesansvar skall alltid upprätthållas.

En central del av det geografiska områdesansvaret på lokal nivå är inrättandet av ett nätverk i form av ett krishanteringsråd eller motsvarande⁹⁴. Detta gäller även på den regionala nivån. I förarbetena framhölls att en av de effektivaste åtgärderna för att förbättra krishanteringsförmågan är att långsiktigt och sammanhållet bygga upp och förvalta nätverk för samordning av krisberedskapen. Detta arbete har redan påbörjats i flera län. Regeringen anser att arbetet bör utvecklas och avser därför att ge länsstyrelserna i uppdrag att med stöd av berörda myndigheter inrätta nya och utveckla redan befintliga regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor. I råden bör ingå representanter för kommuner, landsting, myndigheter, företag och organisationer.

Huvuduppgiften för råden bör vara att stödja länsstyrelserna och att säkerställa att nödvändig samordning sker kontinuerligt, både före, under och efter en kris. Genom råden skapas förutsättningar för en gemensam bedömning av läget och av behovet av åtgärder vid kriser. Verksamheten bör även ligga till grund för en utveckling av gemensamma rutiner för rapportering och sammanhållet information och av samordnad utbildning och övningsverksamhet. Råden bör även fungera som en arena för dialog med frivilliga organisationer och andra aktörer som kan förstärka samhällets resurser i fråga om krisberedskap. Trossamfundens roll bör också beaktas. Om råden i de olika länen har ett likartat arbetssätt underlättar det länsstyrelsernas möjligheter att vid behov bistå varandra⁹⁵.

8.4. Landstinget har inget geografiskt områdesansvar

Landstinget är inte geografiskt områdesansvarigt på regional nivå. Detta ansvar har lagts på länsstyrelsen som svarar för att nödvändig samverkan och samordning kommer till stånd. Landstinget har dock alltså verksamhetsansvar för sina verksamheter. Det är således landstinget som har ansvaret för bland annat den landstingsdrivna hälso- och sjukvården. Det är viktigt att hålla isär verksamhetsansvar och geografiskt områdesansvar.

8.5. Geografiskt områdesansvar inom ramen för det civila försvaret

Även inom ramen för lagen (1994:1720) om civilt försvar fanns ett delvis motsvarande geografiskt områdesansvar. I 2 kap. 2 § lagen om civilt för-

94 För krishanteringsråd på lokal nivå se avsnitt 8.2. Det geografiska områdesansvaret på lokal nivå.

95 Prop 2005/06:133 s. 54 f.

svar lades på kommunerna ett ansvar för att de statliga myndigheternas, landstingens samt organisationers och företags beredskap samordnades inte bara med kommunens egen verksamhet utan även sinsemellan. Detta gällde även när höjd beredskap var påkallad enligt 3 kap. 1 § samma lag. Kommunen hade alltså även här fått en sammanhållande roll. Detta innebar att det var kommunen som skulle ta initiativet till de samråd som krävdes för att beredskapen skulle få en enhetlig inriktning och att samverkan kom till stånd. Det var dock endast fråga om sådan verksamhet som var inriktad på kommunen. Den hade inget ansvar för samverkan av statliga myndigheters rikstäckande eller regionala verksamhet.

Själva idén om ett ansvar motsvarande det geografiska områdesansvaret var alltså inte någon nyhet i krishanteringssystemet. Det tidigare systemet och dess "områdesansvar" omfattade dock bara beredskapsförberedelser och verksamhet under höjd beredskap. I den nya lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap saknas ett motsvarande stadgande om områdesansvar för beredskapsförberedelser. I 3 kap. 5 § föreskrivs emellertid att kommunstyrelsen under höjd beredskap skall verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten. Detta motsvarar, enligt förarbetena, i sak 3 kap. 1 § andra stycket lagen (1994:1720) om civilt försvar.

Anledningen till att det inte finns ett motsvarande stadgande om områdesansvar för beredskapsförberedelser i den nya lagen hänger samman med helhetssynen i det nya krishanteringssystemet, som skall kunna fungera i ett sammanhang från fred över kriser till krig. Enhetligheten har även manifesterats i 1 kap. 1 § i lagen där det framgår att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sina verksamheter och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.

Genom de insatser som görs inom ramen för den fredstida krishanteringen skapas en grundläggande förmåga till civilt försvar och därför skall det alltså inte vidtas några särskilda förberedande åtgärder. Områdesansvaret för beredskapsförberedelser är i det nya systemet alltså till fullo integrerat i det geografiska områdesansvar som åligger kommunerna enligt 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

9. Sektorsansvaret

9.1. Sektorsansvar

Sektorsansvaret innebär att varje myndighet är ansvarig för sitt eget ansvarsområde. Det gäller alltid och i alla situationer. Detta låter väldigt enkelt och är det egentligen också, åtminstone i teorin. Varje myndighet, statlig, kommunal eller landstingskommunal, har ett bestämt ansvarsområde. Myndigheten bedriver och ansvarar för verksamhet som har ålagts den genom olika styrdokument, främst olika författningsbestämmelser. Genom dessa kan varje myndighets ansvar avgränsas horisontellt och vertikalt gentemot andra myndigheter.

En kommun är till exempel sektorsansvarig myndighet för ett stort antal verksamheter som socialtjänst, räddningstjänst, plan- och byggförfarandet, för-, grund- och gymnasieskola samt miljöhantering och miljötillsyn. För flertalet av områdena har även regionala och centrala myndigheter ett sektorsansvar. I de fallen är kommunens sektorsansvar avgränsat vertikalt gentemot dem. Det är också avgränsat horisontellt gentemot andra kommuner med motsvarande sektorsansvar inom sina kommungränser.

Sektors- eller verksamhetsansvaret är fördelat mellan olika aktörer genom det normala regelsystemet i ett nät av ansvar och olika relationer mellan myndigheter. I teorin finns alltid en ansvarig myndighet. I praktiken däremot kan det råda tolkningsproblem i vissa situationer då det för de berörda aktörerna framstår som oklart vilken myndighet som har ansvaret. Denna skrift har inte till syfte att kartlägga ansvarfördelningen mellan olika myndigheter och hur den uttrycks i regelsystemet. Varken det geografiska områdesansvaret eller någon annan del av krishanteringssystemet leder till en förändring av fördelningen.

För att varje myndighets verksamhet skall fungera krävs samarbete med andra myndigheter. Samarbetsstrukturerna är uppbyggda för den ordinarie verksamheten och kan inte automatiskt antas fungera under en kris. Då kan dessutom verksamheten kräva andra samarbetspartner än de ordinarie. För att skapa fungerade samarbete även under kriser har därför bland annat det geografiska områdesansvaret på lokal, regional och central nivå utvecklats.

9.2. Särskilt myndighetsansvar och samverkansområden

Ett antal myndigheter har ett särskilt ansvar för att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap enligt 8 § första stycket förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Detta speciella myndighetsansvar är fördelat på cirka 25 myndigheter, vilka anges i bilaga till förordningen, indelade i följande sex samverkansområden:

- Teknisk infrastruktur
- Transporter
- Farliga ämnen
- Ekonomisk säkerhet
- Geografiskt områdesansvar
- Skydd, undsättning och vård

Inom varje område har de representerade myndigheterna till uppgift att samarbeta med varandra för att minska sårbarheten och förbättra krishantering förmågan. Myndigheterna skall också arbeta för att få till stånd en samverkan med näringslivet och med kommuner, landsting och länsstyrelser. Krisberedskapsmyndigheten är representerad i alla sex områdena, och är dessutom sammanhållande med uppgift att samorda mellan samverkansområdena.

I det geografiska områdesansvaret finns alla länsstyrelserna representerade. På så sätt har dessa bättre kunnat tillgodogöra sig sektorsperspektivet och återföra detta till länet/regionen i syfte att utveckla den regionala krisberedskapen. Samtidigt har de samverkansansvariga myndigheterna fått ta del av länsstyrelsernas regionala perspektiv. För att åstadkomma en bättre samverkan har länsstyrelserna haft ett slags kontaktfunktion i de andra samverkansområdena och låtit sig representeras av en försvarsdirektör i varje område.

För att representera den lokala nivån finns kommun- och landstingsrepresentanter med i alla sex samverkansområdena.

Krishanteringssystemet bygger dels på sektors- och områdesansvar, dels på samverkan mellan olika krisaktörer. En av grundtankarna är att samverkansansvariga och geografiskt områdesansvariga myndigheter skall samverka. Länsstyrelsen har primärt ansvar för detta på regional nivå. Dess mandat bygger emellertid endast på begreppet "verka för" att sådan samverkan kommer till stånd. Men det är viktigt att alla aktörer är medvetna om vikten av denna samverkan.

Som på övriga områden inom krishanteringssystemet saknas detaljerade regler för hur planeringen inom de olika samverkansområdena skall ske. Av 8 § tredje stycket förordningen (2006:942) om krisberedskap och

höjd beredskap framgår emellertid att Krisberedskapsmyndigheten skall utveckla formerna för arbetet i områdena i samverkan med de myndigheter som ingår. Den skall vidare årligen tillsammans med årsredovisningen lämna en redogörelse för och en bedömning av arbetet som bedrivits inom områdena till Regeringskansliet. Det ankommer alltså på Krisberedskapsmyndigheten och övriga myndigheter inom varje samverkansområde att utveckla sina egna arbetsformer. Det är emellertid bra om arbetsformerna är något så när lika i de olika områdena, inte minst för att ett antal av de berörda myndigheterna ingår i flera samverkansområden. För dem kan alltför olikartade arbetsformer leda till problem i planeringen.

Av andra stycket samma paragraf framgår att Krisberedskapsmyndigheten vid behov får besluta att även andra myndigheter, till exempel länsstyrelsen, skall ingå i eller stödja arbetet i samverkansområdena. Detta har använts av Krisberedskapsmyndigheten för att skapa representation för länsstyrelserna i alla samverkansområden.

Krisberedskapsmyndigheten har framhållit att ett antal myndigheter har en oklar roll i samverkansområdena. Det kan bero på att de inte har angetts i förordningen som deltagare men ändå deltar i arbetet eller på att de ingår i ett samverkansområde men saknar koppling till dess kärnverksamhet. Dessa myndigheter har emellertid en viktig roll för samhällets krisberedskap eller inför höjd beredskap. Krisberedskapsmyndigheten föreslog därför att en särskild myndighetskategori skulle inrättas för sådana myndigheter i krisberedskapssammanhang (s k stödmyndigheter)⁹⁶. Något sådant har dock inte införts i den nya förordningen. Samtliga myndigheter som omfattas av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap har likväl enligt förordningens 9 § ett ansvar för att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser. Inom ramen för detta skall behovet av samverkan med andra aktörer beaktas⁹⁷.

96 Så vill vi utveckla krisberedskapen, KBM:s uppdrag/utredningar 2005, s. 168 f.

97 Se 9 § punkten 2 förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

10. Samverkan och samordning

Samverkan och samordning är alltså grundläggande inslag i det nya kris-
hanteringssystemet. Vad som avses med dessa begrepp är som tidigare
konstaterats oklart då begreppen inte är definierade på ett tydligt sätt⁹⁸.

I förarbetena till lagstiftningen på området konstateras att samhällets
krishanteringsförmåga bygger på samverkan mellan aktörer på lokal,
regional och nationell nivå samt inom och mellan enskilda sektorer. Med
utgångspunkt i sektorsspecifika författningar agerar varje aktör utifrån sin
roll, sin uppgift och sina befogenheter. Eftersom insatserna utförs samti-
digt och aktörerna är starkt beroende av varandra är det viktigt med sam-
ordning. Dagens struktur för krishantering bygger på sektorsansvar och
geografiskt områdesansvar som syftar till att säkerställa samordningen.
Dock behöver arbetsformer och organisation utvecklas. Samordning och
samverkan måste fungera i alla situationer – även i sådana som inte har
identifierats i förväg. Aktörerna måste kunna hantera händelser som präg-
las av stor osäkerhet och krav på en sektorsövergripande krishantering⁹⁹.

För kommuner och landsting saknas särskilda bestämmelser om samver-
kan i krisberedskapslagstiftningen. Det talas visserligen om samverkan
och samordning i samband med regleringen av det geografiska områdes-
ansvaret¹⁰⁰, men detta är den enda bestämmelse där dessa begrepp finns
vilket kan förefalla märkligt med tanke på samarbetets stora betydelse
för krishanteringssystemet. Samtidigt kan det vara bra att författningen
inte i allt för stor utsträckning reglerar formerna för kommunernas och
landstingens samverkan för att de ska kunna uppnå en godtagbar förmåga
att hantera kriser. Detta gäller även för de statliga myndigheterna. Anled-
ningen är de många olika situationer och det stora antal aktörer som kan
komma att beröras av samverkan och av olika samordningsåtgärder. Om
formerna blir alltför reglerade finns det risk för att anpassningsmöjlighe-
terna i olika situationer går förlorade.

Den svenska förvaltningsmodellen ger statliga myndigheter, kommuner
och landsting/regioner ett eget verksamhetsansvar inom givna ramar,
vilket också genom det s k sektorsansvaret inbegriper deras roll i kris-

98 Se avsnitt 3.5. Samarbete, samverkan, samordning m.m.

99 Prop. 2005/06:133 s. 50.

100 Se 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i
fredstid och höjd beredskap. Se även avsnitt 8.1. Det geografiska områdesansvaret på lokal nivå.

hanteringssystemet. Offentlig förvaltning uppskattas omfatta cirka 1 000 instanser. Dessutom består systemet även av ett stort antal icke offentliga aktörer. Om alla dessa utformar sina respektive roller i krishanteringssystemet efter eget huvud skulle det vara omöjligt att leva upp till visionen om ett enhetligt system.

10.1. Grunderna för samverkan

En fungerande samverkan bygger i grunden på att de samverkande parterna "vet vad de vill" och vad som skall uppnås med den aktuella samverkan. Oavsett omfattningen måste därför följande grundläggande fråga besvaras. Vad är syftet med den aktuella samverkan? Parterna måste alltid komma överens om målet, och svaret på frågan är därför ett måste. Annars är det sannolikt i det närmaste omöjligt att genomföra samarbetet.

Inom ramen för krishanteringssystemet är det nödvändigt att finna någon form av enhetligt mönster för samverkan. Varje krisaktör kommer att ställas inför en situation där samverkan skall ske med ett flertal andra aktörer, verksamma inom olika sakområden, styrda av olika regel- och styrsystem och avsevärda kulturella skillnader. Detta kan få till följd att en aktör kan hamna i olika situationer där samarbetet skiljer sig åt beroende på vem som är samarbetspartner. Detta kan i sin tur leda till problem som snarare innebär splittring och bristande fokus än en utvecklad samarbetsförmåga. För att ett system som grundas på samverkan skall fungera behövs därför ett enhetligt mönster i de grundläggande frågorna.

Samarbete, samverkan och samordning måste i grunden vara behovs- och nyttostyrda - en aspekt som tenderar att glömmas bort. I stället blir samarbetet i sig ett självändamål. Det blir ett alternativ först när enskilda aktörer känner att de har svårt att på egen hand klara de uppgifter de har ålagts att utföra. För att kunna utnyttja samarbetets hela potential är det viktigt att hålla möjligheterna öppna. Redan i ett tidigt skede bör man kartlägga vilka behov och möjligheter som finns för samarbete och att utnyttja dessa möjligheter för att skapa ett mervärde.

De kulturella skillnaderna mellan olika aktörer lyfts oftast fram som ett problem eller hinder för samverkan. I stället borde de utgöra ett motiv. Genom att hantera och överbrygga skillnaderna kan kunskapsutveckling och samverkan inte bara komma till stånd utan även leda till generell utveckling och verksamhetsförbättring.

Det finns också ett stort utrymme för en konkret samverkan mellan olika aktörer i krishanteringssystemet. Varje aktör är redan i sin normala verksamhet beroende av en stor mängd externa kontakter och relationer. Dessa relationer behöver kartläggas och klargöras för att kunna utgöra grunden för samarbete även i krissituationer. Om de vardagliga samverkansrelationerna är väl definierade ökar möjligheterna att bedöma om det behövs någon förstärkning för att de skall fungera även i krissituationer. Detta bidrar även till att motverka att speciella, dåligt anpassade samverkansmönster skapas enkom för krissituationer.

11. Kommunala företag, kommunalförbund, entreprenörer och andra aktörer

Förhållandet mellan kommunen och landstinget å ena sidan och kommunalförbund, kommunala/landstingskommunala företag, entreprenörer och andra aktörer å andra sidan är många gånger privaträttsligt reglerat. Den roll som dessa aktörer skall ha både i förberedelserna inför och vid en extraordinär händelse måste därför regleras i avtal eller genom ägardirektiv eller liknande.

Kommuner och landsting samverkar många gånger inom ramen för sina olika verksamheter, till exempel i gemensamma bolag, gemensamma nämnder och kommunalförbund. Gemensamt för dessa, bortsett från helägda företag, är att beslut fattas i organ i associationen och att beslutanderätten utövas tillsammans med övriga ägare eller medlemmar. Kommunen eller landstinget har alltså ingen egen beslutanderätt här. Denna samverkan kräver sin speciella behandling.

11.1. Kommunala/landstingskommunala företag

Interkommunal samverkan och samverkan mellan kommuner/landsting och det privata näringslivet sker ofta genom olika privaträttsliga associationer såsom aktiebolag, stiftelser och ekonomiska eller ideella föreningar. Här benämns samtliga dessa associationsformer kommunala/landstingskommunala företag. De grundläggande reglerna för kommunal eller landstingskommunal företagsbildning och kommunalt/landstingskommunalt ägande av företag finns i 3 kap. 16–19 a § kommunallagen (1991:900).

Kommunallagens regler om företag omfattar endast de specifika krav som lagstiftaren ställer på kommunerna som bildare/ägare av olika former av kommunala företag. Övriga frågor som rör de olika associationsformerna regleras genom speciallagstiftning. Aktiebolag till exempel regleras i aktiebolagslagen (2005:551) och stiftelser i stiftelselagen (1994:1220).

De kommunala och landstingskommunala företagen kan delas in i två huvudkategorier, helägda och delägda företag. För de helägda företagen kan kommunen eller landstinget inom ramen för gällande lagstiftning, genom ägardirektiv eller liknande, bestämma vilken roll dessa skall ha vid extraordinära händelser. Det kan vara fråga om att ställa resurser till förfo-

gande, delta i övningar osv. Ägaren har i teorin total kontroll över det ägda företaget. Tyvärr förhåller det sig inte alltid så i praktiken vilket kan vara ett problem.

Ifråga om delägda företag är det lite mer komplicerat eftersom det finns andra intressenter. Det kan handla om företag där alla delägare är representanter för det offentliga, men också om företag som ägs gemensamt av till exempel kommuner eller landsting och näringslivet. Då kan inte kommunen eller landstinget ensidigt styra företaget utan måste ta hänsyn till övriga ägare och deras intressen. Visserligen är det teoretiskt möjligt för den som har mer än 50 procent av rösterna att bestämma i ett företag. Det kan emellertid inte rekommenderas att man ensidigt "kör över" övriga ägare. Det kan komma att påverka samarbetet negativt.

Det är viktigt att ägarna har en dialog för att komma fram till en bra roll för företaget vid en extraordinär händelse. Det finns dock en grundläggande skillnad mellan kommuner/landsting och näringslivet i deras ägarroller. Aktiebolagslagen förutsätter att syftet med ett aktiebolag är att tillföra aktieägarna vinst. För kommuners och landstings ägande gäller däremot förbud att driva verksamheten med vinstsyfte enligt 2 kap. 7 § kommunallagen. Det finns emellertid undantag från detta generella förbud. Av till exempel 7 kap. 1 och 2 §§ ellagen (1997:857) framgår att kommunala elföretag skall drivas på affärsmässig grund. Detta innebär i princip att verksamheten bedrivs på samma villkor som motsvarande privaträttslig verksamhet¹⁰¹.

Det är alltså viktigt för kommuner och landsting att redan i förberedelsestadiet ha en grundläggande strategi för hur de kommunala företagen skall hanteras. Det är fråga om dels deras verksamhet inom ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, dels deras roll både i förberedelsearbetet och i samband med akuta kriser. I förarbetena till lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap sägs särskilt att sådan verksamhet som bedrivs av hel- eller delägda kommunala/landstingskommunala företag och som kan komma att beröras av en extraordinär händelse skall beaktas i risk- och sårbarhetsanalysen¹⁰². För att kommuner och landsting skall kunna hantera detta bör företagens roll regleras i de styrdokument¹⁰³ som reglerar deras verksamhet.

Kommuner och landsting är redan i normala fall enligt 6 kap. 1 § andra stycket kommunallagen (1991:900) ålagda att ha uppsikt över sådan kommunal verksamhet som bedrivs i de kommunala eller landstingskom-

101 Se prop. 1993/94:162 s. 124 ff.

102 Prop. 2005/06:133 s. 105 f.

103 Här avses t.ex. bolagsordning, konsortialavtal och ägardirektiv.

munala företagen. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt bör kunna komma till användning även för krishantering eftersom det där finns en naturlig ingång i företagen.

11.2. Kommunalförbunden

Kommunalförbund är ingen ny företeelse utan associationsformen tillkom redan år 1919. De nuvarande reglerna finns i kommunallagen (1991:900) där de infördes den 1 januari 1998 då den dåvarande kommunalförbunds-lagen (1985:894) upphörde att gälla.

Enligt 3 kap. 20 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting bilda kommunalförbund och lämna över kommunala angelägenheter till dem. Ett kommunalförbund är en egen juridisk person som är fristående från de kommuner och landsting som är medlemmar i förbundet på samma sätt som ett aktiebolag är en egen juridisk person.

Den största fördelen med ett kommunalförbund är att det i praktiken går att föra över vilka kommunala eller landstingskommunala uppgifter som helst på det, både nämnds- och fullmäktigeuppgifter liksom uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Det krävs dessutom inte att uppgifterna är gemensamma för samtliga förbundsmedlemmar.

En begränsning med kommunalförbundet som form för samverkan är att det endast är kommuner och landsting som kan vara medlemmar. Om även andra, till exempel staten eller det privata näringslivet, skall samverka måste en annan organisatorisk form väljas, till exempel aktiebolag.

Tanken med ett kommunalförbund är, vilket framgår av 3 kap. 20 § kommunallagen, att medlemmarna flyttar över den verksamhet de vill samarbeta om på förbundet. Därmed övertar kommunalförbundet uppgifterna från sina medlemmar och blir huvudman för den överlämnade verksamheten.

Kommunalförbund är alltså en från medlemskommunerna/-landstingen separerad verksamhet med egen budget och egna räkenskaper. Förbundet har ingen egen beskattningsrätt men har rätt att debitera medlemmarna sina kostnader. Verksamheten, åliggandena och befogenheterna, liksom andra gränser gentemot medlemmarna regleras främst i förbundsordningen. Den skall antas av samtliga medlemmars fullmäktigeförsamlingar.

En av de verksamheter där kommunalförbundsformen används i stor utsträckning är räddningstjänsten. I slutet av 2004 ingick 108 av landets 290 kommuner i olika kommunalförbund för räddningstjänst¹⁰⁴. Med

104 Se NCO 2005:4, Räddningstjänst i siffror, Fakta om räddningstjänstens insatser 1996–2004 s. 12.

tanke på bland annat räddningstjänstens roll i den kommunala organisationen är det särskilt viktigt att dessa "externa" verksamheter analyseras noggrant även ur ett krisledningsperspektiv.

Med räddningstjänsten som exempel förhåller det sig sannolikt så att den i många situationer har fullt upp med just räddningstjänst. I dessa fall är det räddningschefen eller räddningsledaren som ansvarar för prioriteringen mellan olika insatser och olika medlemskommuner – dvs det handlar om renodlat professionella bedömningar. Om däremot räddningstjänstorganisationen inte har "fullt upp" med räddningstjänst utan kan utnyttjas för annan verksamhet uppstår en annan prioriteringssituation.

Räddningstjänstens resurser och kompetenser är i förbundsmodellen delade mellan eller snarare gemensamma för de olika medlemskommunerna. Att utnyttja dem till annan verksamhet än räddningstjänstens primära enligt förbundsordningen kan leda till konflikter mellan medlemmarna. Då är det inte fråga om professionella prioriteringar, utan snarast om politiska vilka bestäms av kommunalförbundets beslutande församling¹⁰⁵. I en sådan situation kan det uppstå problem om frågorna inte på förhand är reglerade eller i vart fall diskuterade. Frågor där det kan bli dragkamp mellan förbundsmedlemmarna bör därför regleras i förbundens styrdokument.

11.3. Gemensamma nämnder

En form av offentligrättslig samverkan är gemensam nämnd. Fram till och med den 1 augusti 1997 var kommunalförbund den enda offentligrättsliga formen för samverkan mellan kommuner. Från och med den 1 augusti 1997 finns det emellertid ytterligare en form, nämligen samverkan i gemensam nämnd. En sådan kan endast bildas av kommuner och landsting.

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen, en s k värdkommun, och ingår i kommunens eller landstingets organisation enligt 3 kap. 3 a § tredje stycket kommunallagen. Den gemensamma nämnden är således ingen egen juridisk person. Varje kommun eller landsting är fortfarande huvudman för de frågor som de lägger på den gemensamma nämnden¹⁰⁶.

105 Beroende på förbundsmodell är det antingen förbundsfullmäktige eller förbundsdirektionen som fattar dessa prioriteringsbeslut.

106 Prop. 1996/97:105 s. 41.: Vad som avses är emellertid oklart då det förhåller sig så att avtal endast kan ingås mellan värden och tredje man eftersom den gemensamma nämnden inte är en egen juridisk person utan en del av den juridiska person som kommunen utgör. Tredje man får således anspråk på värden då denne rättsligt sett är avtalspart. Värden kan endast genom regleringen kring den gemensamma nämnden på civilrättslig grund (främst genom den överenskommelse som ska ingås i samband med bildandet av nämnden) kräva något av den part som inte är värd.

En av utgångspunkterna för regleringen av samverkan i gemensam nämnd var att kommuner och landsting skall ha en möjlighet att under så stor frihet som möjligt välja enkla och ändamålsenliga lösningar utan att ge efter på de krav som ställs på dem i offentligt rättsligt hänseende. Den gemensamma nämnden borde därför ses som vilken kommunal nämnd som helst, och gällande regler om nämnder i kommunallagen skulle så långt det var möjligt tillämpas, medan nya särregler skulle skapas endast när det fanns ett verkligt behov av det. Det ansågs också viktigt att medborgarnas insyn och möjlighet att följa och påverka verksamheten i de samverkande kommunerna och landstingen inte försämrades.

Den gemensamma nämnden utgör alltså en del av värdkommunen eller värdlandstinget och ingår i kommunens eller landstingets organisation. Den eller de kommuner/landsting som inte är värdkommun eller värdlandsting har emellertid teoretiskt sett lika stort inflytande på nämnden som värdkommunen eller värdlandstinget. De samverkande kommunerna/landstingen skall ha en överenskommelse om samverkan, och nämnden skall precis som andra nämnder ha ett reglemente. Överenskommelsen och reglementet har delvis skilda funktioner men bör ändå vara likalydande på vissa punkter. Det är främst frågan om vilken verksamhet som nämnden skall bedriva som regleras i de båda dokumenten.

Det i dessa sammanhang viktigaste dokumentet för den gemensamma nämnden är den överenskommelse som skall träffas mellan parterna i samband med att nämnden bildas. Här bör nämndens roll i krishanteringen tas upp. Det är framförallt frågor om hur nämndens resurser och kompetenser skall användas i krissituationer.

En annan särskild fråga är krisledningsnämndens övertagande av beslutanderätt från en gemensam nämnd. Eftersom den ingår i värdkommunens eller värdlandstingets organisation kunde det förefalla naturligt att krisledningsnämnden i kommunen eller landstinget kan ta över beslutanderätten. Problemet är att kommunen eller landstinget är huvudman för den verksamhet de har lagt in i den gemensamma nämnden¹⁰⁷. Det innebär att värdkommunens eller värdlandstingets krisledningsnämnd endast kan ta över sådan verksamhet och beslutanderätt som hör till den egna kommunen eller landstinget. På motsvarande sätt bör krisledningsnämnderna i de kommuner och landsting som inte är värdar kunna ta över verksamhet och beslutanderätt i den mån de hör till den övertagande kommunen eller landstinget.

Slutligen måste frågan om gemensam krisledningsnämnd tas upp. Det finns inget i lagstiftningen som hindrar att två eller flera kommuner eller landsting inrättar en gemensam krisledningsnämnd. Det finns dock vissa

107 Prop. 1996/97:105 s. 41.

problem som måste beaktas och det är framförallt det faktum att samverkan i form av en gemensam nämnd leder till ett s k demokratiunderskott. Med detta menas att representationen från varje kommun eller landsting som ingår i nämnden blir begränsad. Detta kan medföra vissa bekymmer för trovärdigheten och legitimiteten. Innan samverkan i en gemensam krisledningsnämnd kommer till stånd måste därför en fullständig analys av för- och nackdelar göras.

Det finns en begränsning för användningen av en gemensam nämnd i krishanteringssystemet. I 3 kap. 3 a § andra stycket kommunallagen (1991:900) stadgas att en gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt särskilda författningar skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting. Sådana uppgifter som kommun- eller landstingsstyrelsen har vid höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

11.4. Entreprenörer

Det har på senare år blivit allt vanligare att kommunal eller landstingskommunal verksamhet läggs ut på entreprenad. Kommunen/landstinget behåller sitt ansvar och beslutar om mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvarar för uppföljning, utvärdering och eventuella kompletterande insatser¹⁰⁸. Entreprenören har ett avtalsrättsligt ansvar gentemot kommunen eller landstinget men det är kommunen eller landstinget som har ansvaret för verksamheten gentemot brukare, tillsynsmyndigheter osv.

För att entreprenörerna skall kunna delta i kommunens/landstingets arbete och hantering av extraordinära händelser krävs en överenskommelse med kommunen eller landstinget. I framtida avtal måste detta därför diskuteras redan i upphandlingsfasen och sedan införas i de slutliga avtalen. Dessa bör innehålla skyldighet att till exempel delta i jourverksamhet, bistå vid kriser genom att exempelvis ställa lokaler och andra resurser till förfogande, bidra med riskanalyser till kommunens eller landstingets planering samt upprätthålla speciell kompetens hos de anställda m.m.

Redan ingångna avtal är svårare att hantera. Kommunen eller landstinget får börja med en inventering och därefter uppta förhandlingar med motparterna för att se om det går att komma fram till en lösning.

Flera remissinstanser ansåg i samband med den nya lagens tillkomst att det borde övervägas om det i lagen behövde föras in ett ansvar för kom-

108 Se Hallgren m.fl., Kommunala driftentreprenader, Stockholm 2001, s. 25.

muner och landsting att kräva att även entreprenörer och andra som kan få uppgifter vid extraordinära händelser har den förmåga som behövs för detta¹⁰⁹. Något sådant ansvar fördes emellertid inte in i lagen men uttalandena i förarbetena ger en bild av frågans betydelse.

För att klara av både förberedelser och akuta kriser i kommunernas och landstingens verksamheter måste entreprenörernas olika roller i krishanteringssystemet analyseras och framgå av kommunens eller landstingets plan för extraordinära händelser¹¹⁰.

11.5. Samverkan med andra aktörer

I planen för hanteringen av extraordinära händelser bör framgå hur samarbetet skall ske med andra aktörer, till exempel närliggande kommuner och landsting och statliga myndigheter såsom Socialstyrelsen, Livsmedelsverket, Statens räddningsverk, länsstyrelserna och polisen. Samarbetet med större företag och industrier i kommunen eller landstinget kanske också behöver utvecklas eftersom de kan komma att beröras av en eventuell extraordinär händelse. Även trossamfund och frivilligorganisationer bör beaktas eftersom de eventuellt kan tillföra både resurser och kompetens.

En stor del av detta är kommunens ansvar inom ramen för det geografiska områdesansvaret¹¹¹.

109 Prop. 2005/06:133 s. 102 och s. 110.

110 Se prop. 2005/06:133 s. 158 och prop. 2001/02:184 s. 26.

111 Se avsnitt 8.2. Det geografiska områdesansvaret på lokal nivå.

12. Samordning av planeringen i krishanteringssystemet

12.1. Den kommunala planeringen

I ett helhetsperspektiv är det naturligt för samhället att skapa ett robust system som kan användas vid fredstida kriser men också utnyttjas vid höjd beredskap och i krig. I den politiska viljeinriktning som ligger till grund för samhällets nya krishanteringssystem framhålls dessutom vikten av ett underifrånperspektiv. Det innebär att det är kommunerna som utgör grunden i det nya systemet och att det är deras normala verksamhet som skall utgöra basen i systemet. Mot bakgrund av framförallt helhetsperspektivet är det nödvändigt att de olika planeringsdokumenten som styr kommunernas och landstingens verksamhet överensstämmer med varandra¹¹².

Helhetsperspektivet innebär att samma system skall kunna användas över hela hotskalan från fred över kriser till höjd beredskap och krig. Det är knappast funktionellt att skapa system som måste omarbetas varje gång hotbilden förändras. Det innebär att de åtgärder som vidtas nu i stor utsträckning skall kunna användas i eventuella fredstida kriser i kommuner och landsting.

För att helhetsperspektivet skall kunna fungera i praktiken måste olika planer samordnas. Under själva förberedelserna inför extraordinära händelser och ett eventuellt höjt beredskapsläge gäller inte de speciella beslutsbefogenheter som framgår av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. De aktualiseras först i ett akut läge. Därför kan kommunen eller landstinget inom ramen för gällande regler samordna förberedelserna inför framtida kriser, både fredstida och för höjd beredskap och dessutom samordna dem med till exempel handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, olika program och planer inom samhällsbyggnadsprocessen osv.

¹¹² Se avsnitt 4.1. Syftet med lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

I lagen föreskrivs endast att kommunen och landstinget skall vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Eftersom det nya systemet har sin utgångspunkt i kommunens och landstingets vanliga verksamhet bör det räcka med en plan för verksamheten som innefattar hela hotskalan. Flera olika planer kanske endast komplicerar planeringen, men det får avgöras av kommunen eller landstinget. Med en enda plan uppfylls dock de legala krav som finns både vad gäller fredstida kriser och höjd beredskap. Det stämmer dessutom väl överens med den uttalade ambitionen om en helhetssyn i krishanteringssystemet.

12.2. Handlingsprogram inom räddningstjänsten och planer för krishanteringen

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor skall kommunen ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet (3 kap. 3 §) och ett för räddningstjänst, dvs operativ verksamhet (3 kap. 8 §).

I handlingsprogrammen skall kommunens lokala mål och planerna för verksamheten framgå liksom vilka risker som finns och hur säkerhetsarbetet är ordnat. Här skall kommunen lägga fram sina säkerhets- och prestationsmål för det angivna övergripande målet i sin olycks- och skadeförebyggande och operativa verksamhet (räddningstjänsten).

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor bygger på att varje kommun skapar en lokalt anpassad riskbild som skall utgöra underlag för de kommunala handlingsprogrammen. För både det förebyggande arbetet och den operativa verksamheten krävs en risk- och sårbarhetsanalys, vilket medför att riskerna måste identifieras och förebyggas och den operativa verksamheten anpassas till riskbilden.

Risk- och sårbarhetsanalyser skall leda till konsekvensanalyser, dvs det skall framgå hur konsekvenserna av en eventuell händelse skall hanteras. Det kan till exempel handla om sociala insatser eller om tillfällig bostadsförsörjning vid en extraordinär händelse. Därtill kommer de åtgärder som kommunens räddningstjänst skall vidta enligt lagen om skydd mot olyckor. I det förebyggande arbetet skall frågan om hur risker skall förebyggas besvaras, medan själva krishanteringsplaneringen går ut på att besvara frågan om hur konsekvenserna av en reell händelse skall hanteras.

Även om dessa frågor delvis skiljer sig åt krävs en samordning. Eftersom det i många fall handlar om samma risker och sårbarheter för det förebyggande arbetet och för räddningstjänstens operativa arbete liksom för hanteringen av konsekvenserna av en inträffad extraordinär händelse bör det finnas stora möjligheter till samordning. Dock är hanteringen av en extraordinär händelse inte att jämföra med räddningstjänst, utan en kris kan, till skillnad från räddningstjänst, handla om hantering av konsekvenser inom ramen för hela spektrat av den kommunala/landstingskommunala verksamheten.

13. Utbildning och övning

För att öka samhällets krishanteringsförmåga krävs systematisk utbildning och övning med hög ambitionsnivå. Kunskap krävs om olika faser av en kris och då bör särskilt samverkan och konkret hantering av kriser uppmärksammas. Utbildningar och övningar bör innehålla så realistiska inslag som möjligt så att de kan analyseras, leda till förbättringar och därmed till lärande och erfarenhetsåterföringar¹¹³.

Det finns särskilda bestämmelser för olika offentliga aktörer om utbildning och övning inom ramen för krishanteringssystemet.

13.1. Utbildning och övning för kommuner och landsting

Av 2 kap. 8 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att kommuner och landsting skall ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.

Övning är många gånger det bästa sättet att få ett ökat engagemang och en förbättrad förmåga att hantera kriser. Regeringen har också i olika sammanhang framhållit att en kontinuerlig övning och utbildning måste bedrivas, bland annat i propositionen Samhällets säkerhet och beredskap¹¹⁴.

Övning och utbildning inom krishanteringsområdet skall syfta till att förstärka samordningsförmågan, förmågan att klara såväl väntade som oväntade krissituationer samt förmågan att lära av erfarenheter som gjorts i samband med tidigare kriser och av andra aktörer. Någon utbildning speciellt inriktad på en höjd beredskapssituation förekommer inte i dagsläget och är inte heller befogad under rådande säkerhetspolitiskt gynnsamma läge. Övning som tar sikte på extraordinära händelser inklusive svåra påfrestningar på samhället i fred stärker emellertid även förmågan att hantera en situation under höjd beredskap. Även när det gäller utbildning och övning bör därför en helhetssyn anläggas på hela hotskalan för krishantering¹¹⁵.

113 Prop. 2005/06:133 s. 63.

114 Prop. 2001/02:158 s. 53.

115 Prop. 2005/06:133 s. 110.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att kommunernas och landstingens skyldighet att se till att samtliga förtroendevalda och anställda får den utbildning och övning som de behöver för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser innebär ett högt ställt krav på kommunerna och landstingen. De måste överväga de utbildningsmöjligheter som erbjuds och se till att berörda personer deltar i en sådan utsträckning att skyldigheten uppfylls. I förarbetena föreslår regeringen dessutom att fullmäktige, i samband med att den antar planen för extraordinära händelser, beslutar om hur utbildningen och övningen skall ske¹¹⁶.

13.2. Utbildning och övning för statliga myndigheter

Av 10 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap framgår att varje myndighet skall ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den skall kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet i syfte att uppnå detta mål skall genomföras.

I propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle framhåller regeringen att övning och vidareutbildning i krishantering bör vara en ordinarie del av verksamheten för bland annat de myndigheter som hanterar konsekvenser av kriser. Vidare påpekas att i enlighet med inriktningen i propositionen Samhällets säkerhet och beredskap¹¹⁷ har ökade satsningar skett inom området. I dagsläget genomförs i snitt en övning eller utbildning per myndighet och år. Därmed ligger myndigheternas satsningar i nivå med den höga ambitionsnivå som Försvarsberedningen föreslår. Enligt regeringen bör utbildnings- och övningsverksamheten minst motsvara dagens nivå och vara obligatorisk för nyckelpersoner vid myndigheter¹¹⁸.

Det är viktigt att krishanteringssystemets aktörer kan samverka, samordna och informera vid krissituationer. Varje myndighet bör kunna bedöma en situation och fatta beslut även om det råder stor osäkerhet om vad som har inträffat. Övningar med inslag av beslutsfattande under krissituationer är därför av stor vikt.

Kunskap om uppgifter, mandat och ansvarsfördelning är viktig för en effektiv samordning över sektors- och nivågränser. Övningar ökar deltagarnas kunskap bland annat om hur den egna krisorganisationen fungerar och om den egna och andra organisationers uppgifter och mandat. Ambi-

116 Prop. 2005/06:133 s. 111.

117 Prop. 2001/02:158.

118 Prop. 2005/06:133 s. 64.

tionen bör, enligt regeringen, inbegripa såväl intern förmåga hos enskilda myndigheter som tvärssektoriell samordningsförmåga¹¹⁹.

I propositionen konstateras att också näringslivet har en viktig roll i krisberedskapen. Samverkan och kunskapsutbyte mellan offentliga aktörer och näringslivet bör därför främjas. Det är särskilt viktigt att privata aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet i ökad utsträckning bereds möjlighet att delta i utbildningar och övningar. Myndigheterna bör därför aktivt verka för detta.

¹¹⁹ Prop. 2005/06:133 s. 64.

14. Rapportering

Vid de flesta svårare kriser berörs, förutom kommunen, även en rad andra aktörer inom kommunens geografiska område, exempelvis statliga myndigheter, landsting, trossamfund, företag och olika organisationer som i detta sammanhang blir att betrakta som lokala krisaktörer. De är inblandade i samma kris i kommunen men har andra uppgifter. Varje aktör agerar självständigt och leder sin egen verksamhet. Samtidigt finns ett starkt beroendeförhållande mellan de lokala krisaktörerna.

För att en kris som helhet skall hanteras på ett effektivt sätt krävs samordning. Aktörerna måste försäkra sig om att de har samma uppfattning om vad som har hänt, om hur krisen kommer att utvecklas, om vilken inriktning de bör ha för sina åtgärder och om vilka prioriteringar som bör göras. Aktörerna är beroende av information från varandra. Den information som skall förmedlas till allmänhet och medier måste vara samstämmig. Områdesansvaret på den lokala nivån handlar om att få till stånd denna samordning. Varje aktör har emellertid ett primärt informationsansvar inom sitt eget ansvarsområde.

Det geografiska områdesansvaret är en viktig del i den akuta krishanteringen när en extraordinär händelse har inträffat. I det ansvaret finns också förberedelse och planering som är nödvändig för att den akuta krishanteringen skall kunna fungera. Den förberedande delen, som till stor del handlar om informationsutbyte och samråd, äger i många kommuner rum i ett särskilt forum, ett krishanteringsråd eller motsvarande, där kommunen är sammankallande.

Det geografiska områdesansvaret har också en vertikal dimension, nämligen att den ansvarige skall kunna svara för en samlad rapportering för all verksamhet inom kommunen i samband med en kris. Det är i första hand den områdesansvariga aktören på den regionala nivån som är mottagare av rapporterna. Omvänt skall den regionalt områdesansvarige kunna vända sig till kommunen för att nå alla aktörer inom kommunens geografiska område med information från den regionala eller centrala nivån¹²⁰.

Ett fungerande rapporteringssystem är alltså av yttersta vikt för att krishanteringssystemet skall fungera. Informationsflödet mellan olika aktörer måste fungera för att systemet skall fungera.

120 Prop. 2005/06:133 s. 108 f.

14.1. Särskilda bestämmelser om rapportering

Av 2 kap. 9 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att dessa skall hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som har vidtagits och hur de har påverkat krisberedskapsläget. Vidare stadgas att kommunen och landstinget vid en extraordinär händelse i fredstid skall ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder.

I 2 § förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap stadgas att varje kommun skall hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som har vidtagits inför extraordinära händelser och lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen till länsstyrelsen enligt med vad som föreskrivs i 2 kap. 9 § motsvarande lag (2006:544).

Av 3 § samma förordning framgår att varje landsting skall hålla Socialstyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten underrättade om vilka förberedelser som har vidtagits inför extraordinära händelser enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 9 § motsvarande lag (2006:544). Vidare framgår att landstingen vid extraordinära händelser skall lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen till Socialstyrelsen och länsstyrelsen enligt med vad som föreskrivs i 2 kap. 9 § samma lag (2006:544).

Av dessa bestämmelser framgår alltså en viss rapporteringsskyldighet för både kommuner och landsting, både om förberedande åtgärder och i samband med akuta krissituationer. För att rapporteringen skall ge önskat resultat måste ett mer detaljerat system skapas, framförallt om vad som skall rapporteras och hur, för att informationen skall vara användbar för mottagaren. För framförallt länsstyrelserna skall den kunna ligga till grund för bland annat regionala lägesrapporter och för vidare information till bland annat den centrala nivån.

En annan viktig men inte reglerad fråga är skyldigheten för den centrala och regionala nivån att informera nedåt i systemet. Ett dubbelriktat system är av betydelse dels för trovärdigheten, dels för att framförallt kommunerna skall få tillgång till relevant information och kunna hantera sin egen skyldighet att informera andra lokala krisaktörer.

Utvecklingen av ett rapporteringssystem pågår genom Krisberedskapsmyndighetens försorg.

För de statliga myndigheterna regleras rapporteringsskyldigheten i 14 och 15 §§ förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Här

föreskrivs att myndigheter med ansvar enligt 11 § skall, när en situation som avses i 9 § andra stycket uppstår, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom de olika ansvarsområdena samt om vidtagna och planerade åtgärder. Vidare föreskrivs att varje myndighet på uppmaning av Regeringskansliet eller Krisberedskapsmyndigheten skall lämna information till de funktioner som har till uppgift att ta fram en nationell samlad lägesuppfattning.

Med de myndigheter som avses i 11 § menas de som är uppräknade i bilagan till förordningen och som ingår i något av de sex samverkansområdena och som dessutom har ett särskilt ansvar för krisberedskapen. En sådan situation som avses i 9 § är en som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

15. Biståndsfrågor

15.1. Grund för bistånd

Av 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) framgår att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Detta ger uttryck för dels den allmänna kommunala kompetensen, nämligen att kommuner och landsting får ha hand om sådant som är till gagn för kommunmedlemmarna och som inte uttryckligen skall hanteras av någon annan, dels den s k lokaliseringsprincipen som avgränsar kommunens skyldigheter till att enbart gälla de egna medlemmarna.

En kommun eller ett landsting får således inte tillhandahålla tjänster och nyttigheter till andra kommuner eller landsting och deras medlemmar om det inte finns uttryckligt lagstöd för det. Även hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har som utgångspunkt att sjukvårdsverksamhet skall bedrivas till nytta för det egna medlemskollektivet. Det är därför nödvändigt att göra undantag från lokaliseringssprincipen så att kommuner och landsting får bistå andra kommuner, landsting och enskilda.

15.2. Bistånd mellan kommuner och landsting m.m.

I 4 kap. 1 § första stycket lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap stadgas att kommuner och landsting på begäran får bistå andra kommuner och landsting. Detta innebär ett undantag från lokaliseringssprincipen vid en extraordinär händelse och gör det möjligt för en kommun eller ett landsting att stödja en annan kommun eller ett annat landsting. Dock måste stödet i så fall ligga inom ramen för de allmänna kompetensreglerna som finns i 2 kap. kommunallagen eller för de kommunala och landstingskommunala befogenheter som framgår av speciallagstiftning. En förutsättning är dessutom att biståndet har begärts av en annan kommun eller ett annat landsting.

Den nya bestämmelsen ger en avsevärt vidgad möjlighet till samarbete över kommun- och landstingsgränser. Möjligheten att lämna och ta emot bistånd i krissituationer skall naturligtvis beaktas i planeringen. Tillsammans med redan befintliga möjligheter till samverkan har bestämmelsen givit en i det närmaste heltäckande möjlighet för framförallt kommuner och landsting att samverka vid en eventuell extraordinär händelse.

Vid en extraordinär händelse, och framförallt vid planeringen inför sådana, kan det vara svårt att förutse vilket slags bistånd som behövs. Det kan till exempel röra sig om att ställa de egna resurserna till förfogande, såsom räddningstjänsten och socialtjänsten, eller att upplåta lokaler för omhändertagande av nödställda. Kommunernas och landstingens biståndsinsatser måste emellertid alltid ligga inom ramen för den kommunala kompetensen, dvs de kan bara bistå med sådana tjänster och nyttigheter som de har rätt att tillhandahålla sina egna kommun- eller landstingsmedlemmar. En kommun kan alltså inte köpa in specialistläkare men väl upplåta ett äldreboende åt ett landsting som behöver fler sängplatser. Ett landsting kan till exempel låta enskilda bo gratis på ett patienthotell eller stötta en kommun som på grund av krisen inte klarar av hemsjukvården.

När det gäller hälso- och sjukvård framgår av förarbetena att verksamheten även fortsättningsvis i första hand skall vara till nytta för de egna medlemmarna. Krishanteringsresurser får därför inte mer permanent användas till men för de egna medlemmarnas behov¹²¹. Ett landsting kan dock bistå med vårdplatser genom att skriva ut egna patienter från ett sjukhus för att bereda plats för akut vårdbehövande från ett annat landsting tack vare 26 c § i hälso- och sjukvårdslagen (4 a §) som trädde ikraft den 1 januari 2003. På grund av att vissa landsting har särskilda specialistresurser och att riksavtalet för hälso- och sjukvård reglerar hanteringen av akut sjukvård finns i lagen ingen geografisk begränsning för ett landsting att hjälpa en kommun eller ett annat landsting.

Kommuner eller landsting som bistår en annan kommun eller ett annat landsting har rätt till skälig ersättning för sina kostnader. Lagstiftaren har sannolikt som huvudregel menat ersättning för självkostnaden av biståndet. Det kan dock inte uteslutas att full kostnadstäckning i något specifikt fall kan komma att anses oskäligt.

I 4 kap. 1 § tredje stycket lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns en bestämmelse som innebär en viss komplettering till det sk vistelsebegreppet i socialtjänstlagen¹²². Enligt detta har varje kommun

121 Prop. 2001/02:184 s. 22.

122 I 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) stadgas att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

det yttersta ansvaret för dem som vistas i kommunen. Om en kommun evakuerar ett antal personer till en annan kommun och krisförloppet blir utdraget kan dessa personer komma att behöva sociala insatser i form av till exempel bistånd. Enligt lagstiftaren är det inte rimligt att den tillfälliga vistelsekommunen åsamkas kostnader för detta. Det föreskrivs därför att om bistånd har lämnats av den tillfälliga vistelsekommunen har denna rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget. Det yttersta ansvaret att vidta nödvändiga åtgärder ligger emellertid enligt socialtjänstlagen fortfarande på vistelsekommunen.

15.3. Bistånd till enskilda

Enligt 4 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får kommunen eller landstinget lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som har drabbats av händelsen. Enligt kommunallagen är dock stöd till enskilda kommunmedlemmar (eller andra) inte tillåtet utan särskilt lagstöd. Sådant finns i till exempel socialtjänstlagen (4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen).

Bistånd enligt socialtjänstlagen förutsätter behovsprövning i varje enskilt fall. Vid en extraordinär händelse kan det dock finnas behov av att kunna ge enskilda, såväl kommunmedlemmar som andra som vistas i kommunen, visst stöd utan den sedvanliga behovsprövningen. Den nya lagen ger nu en sådan möjlighet.

Stödet som avses i lagen kan bara lämnas så länge den extraordinära händelsen föreligger. Det går inte att exakt förutse vilken typ av stöd som kan bli aktuellt eller i vilka situationer det är berättigat. Reparativa stöd-åtgärder i efterhand och ersättning för skador till följd av en extraordinär händelse omfattas heller inte av stadgandet utan får lösas till exempel genom den enskildes försäkringar eller genom bistånd enligt socialtjänstlagen efter sedvanlig behovsprövning. Stödet är alltså begränsat till akuta situationer, och kan innebära tillgång till kommunikationsmedel såsom taxi eller möjlighet att använda kommunala eller landstingskommunala mobiltelefoner, enligt förarbetena till lagen. Regeln innebär dock inte något åliggande för kommunen eller landstinget utan en möjlighet att ge bistånd.

Det är alltså den som har drabbats av en extraordinär händelse som kan få bistånd. Med drabbad avses inte bara den som är primärt drabbad utan även till exempel anhöriga till denne. Det gäller framförallt i situationer då det inte kan klargöras vem som är drabbad, till exempel tillhandahållande av mobiltelefoner och taxi till personer som eftersöker anhöriga utan att veta om dessa har drabbats av den aktuella krisen eller inte.

16. Ersättning

16.1. Ersättning till primärkommuner

Den svåraste frågan att lösa i samband med förhandlingarna mellan staten och SKL var frågan om finansiering av kommunernas insatser i krishanteringssystemet. Under juni 2004 nåddes slutligen en överenskommelse, som innebär att kommunerna får ett totalbelopp om 250 mkr/år för sina åligganden i samhällets krishanteringssystem. Dessa miljoner fördelas mellan kommunerna enligt följande parametrar¹²³.

■ Höjd beredskap

För de uppgifter som återstår inom det civila försvaret får kommuner med mer än 80 000 invånare 200 000 kr/år. Storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö) får mellan 400 000 och 700 000 kr/år. Övriga kommuner får 50 000 kr/år.

■ Grundbelopp

För att alla kommuner skall kunna ha särskild personal som samordnar arbetet med krisberedskapen betalar staten ut ett särskilt belopp som varierar i förhållande till invånarantalet. Kommuner med över 80 000 invånare får 500 000 kr/år och storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö) får mellan en och två miljoner kr/år. Övriga kommuner får 250 000 kr/år.

■ Verksamhetsersättning

För planering, risk- och sårbarhetsanalyser, övningar m.m. betalar staten 11,40 kronor per invånare och år till alla kommuner.

■ Tillägg

Storstäderna, liksom vissa kommuner i deras närhet, får ett särskilt tillägg för att kunna arbeta över kommungränserna. Som lägst motsvarar det 100 000 kr/år. Det högsta tillägget får Stockholm med 6,5 mkr/år.

■ Startbidrag

För att underlätta för kommunerna att komma igång med krisberedskapsarbetet betalar staten ut 2,80 kr per invånare och år till alla kommuner¹²⁴.

123 Det legala stödet för utbetalning av dessa medel finns i 5 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

124 Denna del benämns startbidrag men är en permanent del av systemet och har egentligen inget speciellt med starten av systemet att göra.

Landstingen omfattas inte av denna finansieringsuppgörelse utan deras insatser i samhällets krishanteringssystem finansieras i annan ordning¹²⁵.

Som ett resultat av överenskommelsen stadgas i 5 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap att kommunerna och landstingen skall få ersättning av staten för kostnader för förberedelser enligt 2 och 3 kap. Uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive landstingets verksamhet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättningens storlek.

Syftet med det statliga finansieringsansvaret är endast att staten genom en schablonmässig ersättning svarar för vissa insatser som kan antas vara nödvändiga för att skapa ett system som klarar av extrema påfrestningar och höjd beredskap. Kommunerna och landstingen har alltså kvar det grundläggande finansieringsansvaret för hanteringen av extraordinära händelser. Bestämmelsen reglerar dessutom endast ersättning för kostnader för förberedelser och inte för kostnader som har uppstått till följd av en faktisk kris. I förarbetena sammanfattades statens finansieringsansvar med att finansieringen bara kan och skall avse sådana åtgärder som vidtas på marginalen av samhällets totala förmåga och som har stor betydelse på enskilda områden vilkas funktion är av väsentlig betydelse för den totala förmågan. Utgångspunkten är således att säkerhets- och sårbarhetsåtgärder som inte avser höjd beredskap i huvudsak skall finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet¹²⁶.

Det övergripande ansvar som staten har för att skapa en fredstida förstärkt förmåga innebär inte att staten har ett finansieringsansvar för alla de åtgärder som behöver vidtas. Den grundläggande ansvarsfördelningen för finansieringen av den fredstida förmågan kvarstår därmed.

Statens ansvar gentemot övriga aktörer avser endast de åtgärder där det inte rimligen kan förväntas att någon annan part skall eller kan ta ansvaret. Samhället, dvs allt från näringsliv och organisationer till myndigheter och kommuner eller landsting, måste beakta vissa grundläggande krav i sin verksamhet för att skydda den mot olika typer av störningar. Statens ansvar omfattar endast extrema situationer, motsvarande en svår påfrestning på samhället i fred, där det inte finns någon annan aktör som kan se

125 Se vidare avsnitt 16.2. Ersättning till landsting.

126 Prop. 2005/06:133 s. 112 f. Riksdagen har delat denna ständpunkt, se bet. 2004/05:FöU5 och rskr. 2004/05:143.

till att det finns en tillräcklig förmåga i samhället och som inte på egen hand kan vidta effektiva åtgärder för att minska skadorna. Det handlar till exempel om förberedelser för ledning, samordning och information liksom om förmågan att agera under ett allvarligt krisförlopp, något som kräver övning och utbildning. När det gäller händelser som fysiska eller juridiska personer kan skydda sig mot genom försäkringslösningar eller egna säkerhetsåtgärder skall staten i princip inte ta på sig ett finansieringsansvar¹²⁷.

Av 10 § förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att det är Krisberedskapsmyndigheten som, inom ramen för vad regeringen årligen beslutar, bestämmer storleken på och betalar ut den ersättning som kommunerna får enligt 5 kap. 1 § motsvarande lag (2006:544). Länsstyrelsen kan föreslå att en del av ersättningen reduceras eller faller bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter och Krisberedskapsmyndigheten får besluta att så skall ske.

Av bestämmelsen framgår bland annat att ersättningen till kommuner och landsting är kopplad till fullgjord prestation och därmed kan komma att sättas ned om en kommun eller ett landsting inte har fullgjort sina skyldigheter. Detta var parterna överens om redan i 2004 års kommunöverenskommelse. En sådan ordning är enligt regeringens mening ett sätt att understryka nödvändigheten av en organiserad krishantering i alla kommuner och landsting¹²⁸.

Av 8 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att en statlig myndighets beslut om ersättning enligt 5 kap. 1 § får överklagas hos regeringen. Det innebär att Krismyndighetens beslut om att helt eller delvis hålla inne med eller reducera ersättningen kan överklagas av den berörda kommunen eller det berörda landstinget.

16.2. Ersättning till landsting

Av 11 § förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att den ersättning som landstingen får enligt 5 kap. 1 § motsvarande lag (2006:544) bestäms och betalas ut av Socialstyrelsen för verksamheter inom deras ansvarsområde, inom ramen för vad regeringen beslutar. För övrig verksamhet gör Krisberedskapsmyndigheten detta.

127 Prop. 2005/06:133 s. 112. Jfr även prop. 2004/05:5 s. 217 f.

128 Prop. 2005/06:133 s. 113 och 162.

Landstingen har träffat en överenskommelse med staten om ersättning för tillkommande uppgifter i krishanteringssystemet. Överenskommelsen, som benämns avsiktsförklaring, undertecknades av parterna under våren 2007¹²⁹.

Regeringen gav år 2004 Krisberedskapsmyndigheten i uppdrag att närmare beskriva de uppgifter som staten ville att landstingen skulle utföra med utgångspunkt i den dåvarande lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Uppdraget utfördes i samråd med Socialstyrelsen och dåvarande Landstingsförbundet och redovisades den 20 september 2004. Förslaget innebar att landstingen skulle

- göra risk- och sårbarhetsanalyser,
- genomföra utbildning och övning i den egna organisationen,
- rapportera till staten.

Från och med den 1 september 2006 finns uppgifterna reglerade i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Landstingsuppdraget kan sammanfattas i följande målbild.

- Landstinget har god *kunskap* om risker och sårbarhet som kan påverka landstingets verksamhet. Konsekvenserna för den egna verksamheten har analyserats.
- Landstinget har en *planering* för hur risker och sårbarhet ska undanröjas eller minskas. Landstinget har också en planering för hur det ska hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse.
- Landstinget har god *förmåga* att hantera en extraordinär händelse, dvs att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att samhällsviktig verksamhet kan upprätthållas, och ge invånare och medier tillräcklig och korrekt information om händelsen.

Utöver dessa uppgifter kom parterna även överens om en ersättning för åren 2006–2008. Anledningen till att överenskommelsen endast omfattar tre år var begränsade erfarenheter av landstingens kostnader för tillkommande uppgifter. För att få ett bättre bedömningsunderlag inför framtiden skall parterna under treårsperioden göra årliga avstämningar av uppgifterna och den ersättning som utbetalas för dessa.

Totalt uppgår den överenskomna summan till 30 miljoner kr i ersättning till landstingen under de tre åren. Miljonerna fördelas enligt följande per landsting.

129 Se avsiktsförklaring avseende ekonomisk ersättning till landstingen med anledning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Landsting	2006	2007	2008
Stockholm, Västra Götaland, Skåne	333 333 kr	1 milj kr	666 667 kr
Övriga landsting och Gotland	222 222 kr	666 666 kr	444 444 kr
Totalt	5 milj kr	15 milj kr	10 milj kr

Utbetalningen till landstingen hanteras i en årlig process för hantering och utbetalning av ekonomiska medel. Detta innebär att enskilda överenskommelser måste slutas mellan Krisberedskapsmyndigheten och de olika landstingen varje år.

I avsiktsförklaringen regleras förutsättningarna för uppföljning och avstämning av landstingens verksamhet och måluppfyllelse.

Uppföljning

En årlig uppföljning görs för att kontrollera att de villkor som regleras i överenskommelsen har efterlevts. Både landstingens egen och statens uppföljning av landstingens krisberedskap bör i huvudsak ske utifrån den målbild parterna har kommit överens om.

Krisberedskapsmyndigheten har som ambition att så långt som möjligt synkronisera uppföljningen med Socialstyrelsens uppföljning av de medel som betalas ut för katastrofmedicin, även om det fortfarande kommer att krävas två separata dokument.

Den årliga uppföljningen skall lämnas in till Krisberedskapsmyndigheten i början av året. I god tid innan dess kommer Krisberedskapsmyndigheten att skicka ut en begäran om underlag.

Avstämning

Syftet med avstämningen under den överenskomna treårsperioden är att följa upp och utvärdera om uppgörelsen är ändamålsenlig när det gäller uppgifter, statligt stöd och ersättning. Parterna skall tillsammans svara för en fortlöpande avstämning. I den kommer två landsting att ingå.

Fokus kommer att ligga på kvalitet och förmåga. Vilken förmåga har skapats hos landstingen för de medel som betalas ut? Hur har förmågan att hantera en extraordinär händelse förbättrats? Utvärderingen kommer att ske i form av besök och intervjuer.

Avstämningen utgår från följande nyckelfrågor:

- Genomför landstingen uppgifterna enligt lagen?
- Hur har den statliga ersättningen använts?
- Motsvarar stöd och rådgivning landstingens behov?

- Hur väl motsvarar landstingens förmåga den målbild som parterna har kommit överens om?

Avsiktsförklaringen gäller från och med den 1 mars 2007 till och med den 31 december 2008. Under 2007 kommer Krisberedskapsmyndigheten och SKL att inleda en dialog om en översyn av den inför 2009.

16.3. Ersättningssystem för kostnader till följd av allvarliga kriser

En fråga som diskuterats under många år är frågan om ersättning från staten till kommunerna för stora kostnader till följd av inträffade allvarliga kriser. Något ersättningssystem finns inte idag. Detta har inte hindrat att ersättning ibland har utlovats och utbetalats till drabbade kommuner - på godtyckliga grunder i samband med inträffade kriser. Inte sällan kan även politiska motiv skönjas.

Det faktum att det saknas ett system för ersättning från staten för enskilda kommuners kostnader till följd av svåra kriser har lett till en del problem. Bakgrunden till det är att det finns möjligheter till statlig ersättning i situationer där det är fråga om räddningstjänst. Annars saknas den möjligheten.

Om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader har kommunen, enligt 7 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, rätt till ersättning av staten för den del av kostnaderna som överstiger en självrisk. Denna självrisk utgörs enligt 7 kap. 2 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor av ett belopp som motsvarar 0,02 procent av det sammanlagda skatteunderlag som står till kommunens förfogande året före det år då kostnaderna uppkommit.

En första förutsättning för rätt till ersättning är en räddningstjänstsituation och då endast för kostnader som direkt kan hänföras till åtgärder som är att anse som räddningsinsatser vid den rådande situationen. En räddningsinsats pågår endast så länge som det finns förutsättningar för räddningstjänst enligt 1 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och omfattar bara de åtgärder som behövs för att förhindra och begränsa skador. Parallellt med eller efter en räddningsinsats kan kommunen behöva vidta andra åtgärder, till exempel inom ramen för miljö- och hälsoskyddet eller socialtjänsten (det kan exempelvis gälla att ordna uppehälle för evakuerade personer). Kostnader för sådana åtgärder skall inte ersättas enligt paragrafen. Vidare kan fasta kostnader inte betraktas som ersättningsgilla, utan får i stället ses som kostnader för att upprätthålla en räddningsberedskap¹³⁰.

130 Se prop. 2002/03:119 s. 122. Se även Hjert, Christer, Samhällskriser och olyckor, Lag om skydd mot olyckor – en juridisk handbok. Stockholm 2004.

När det gäller vilka kostnader som skall ersättas råder det inte sällan tvist mellan kommunen och staten (representerad av Statens räddningsverk). Bedömningen av vilka kostnader som är ersättningsgilla och vilka som inte är det görs slutligen av förvaltningsdomstolarna med Regeringsrätten som sista instans.

Det kan alltså konstateras att det i vissa situationer är möjligt för en kommun att få ersättning för omfattande kostnader i samband med räddningstjänstinsatser medan det för andra insatser och kostnader till följd av kriser saknas motsvarande ersättningsregler. Staten hjälper visserligen i efterhand ibland kommuner som har drabbats av stora kostnader till följd av kriser. Dock saknas förutsägbarhet i dessa fall eftersom det inte finns något system för detta, och kommunerna får leva med denna osäkerhetsfaktor. Detta skapar två uppenbara risker. Den ena är att kommuner avstår från nödvändiga insatser därför att kostnaderna är höga och det är osäkert om de kan få någon statlig ersättning. Den andra är att en kommun gör en mycket vid tolkning av ersättningsmöjligheten och beslutar på mer eller mindre goda grunder att en mängd åtgärder är räddningstjänst. Detta är riskfyllt för kommunen som genom insatserna ådrar sig kostnader som efter domstolsprövning kan visa sig falla utanför ersättningsmöjligheterna enligt lagen om skydd mot olyckor. I och för sig är insatserna och därtill medföljande kostnader ofta nödvändiga och då har kommunen inget att förlora på att försöka få ersättning inom ramen för lagen om skydd mot olyckor.

Att systemet utnyttjas på detta sätt är inte någon nyhet. I samband med tillkomsten av lagen om skydd mot olyckor diskuterades frågan om ersättningen och dess koppling till räddningstjänstbegreppet. Det konstaterades att räddningstjänstbegreppet skulle kunna komma att vidgas eller töjas vilket också en genomgång av det förhållandevis stora antalet ersättningsärenden har givit anledning att förmoda. Kommuner kan befaras att i begreppet räddningstjänst räkna in åtgärder i samband med en räddningsinsats som till exempel åligger andra ansvariga organ inom kommunen. Således kan det många gånger framstå som naturligt för en kommun att i samband med en räddningsinsats välja att låta räddningstjänstpersonalen fullfölja ett inlett uppdrag, även när räddningstjänstsituationen har upphört, i stället för att låta ett annat kommunalt organ ta över uppgiften¹³¹.

Det faktum att det finns ett ersättningssystem för vissa kostsamma insatser och inte för andra i samband med kriser leder alltså till problem. Det allvarligaste är om en kommun avstår från nödvändiga insatser för att den inte anser sig ha råd med dem och bedömer att möjligheter till statlig ersättning saknas. Dessa problem kommer sannolikt att kvarstå så länge

131 SOU 2002:10, Reformerad räddningstjänstlagstiftning s. 215 f.

det finns en möjlighet att få statlig ersättning för vissa specifika kostnader (räddningstjänst) och inte för andra.

Dock har regeringen beslutat att en översyn av katastrofersättning och finansiering av stöd och hjälp skall genomföras. I utredningsuppdraget ligger bland annat att lämna förslag på vilka utgiftsområden som bör omfattas och hur ett nationellt ersättningssystem bör utformas.

Utredningen skall även överväga möjligheterna till finansiering via en gemensam fond för kommuner. Vidare skall utredaren överväga om det skall finnas ett enda gemensamt ersättningssystem som avser alla slag av stora olyckor och katastrofer eller om det skall finnas flera olika ersättningssystem som tillämpas beroende på situationens karaktär och med tillämpning av ansvarsprincipen.

17. Tillsyn och uppföljning

17.1. Grunder för tillsyn/utföljning

I den s k kompletteringspropositionen¹³² 1991/92 angavs att de övergripande målen för den kommunala verksamheten bör syfta till en allmän riktningsgivning, men att det också bör formuleras specifika mål som är möjliga att konkret följa upp och utvärdera. Vidare angavs det att staten genom framför allt utföljning och utvärdering förväntas under hand och i efterhand kunna kontrollera att medborgarna får en verksamhet som står i samklang med riksdagens intentioner. Den nationella utföljningen bör därför avse resultaten av verksamheten och inte metoderna att uppnå resultaten. Genom utvärderingen och kontrollen skall kommunerna bland annat uppmärksammas på i vad mån de behöver korrigera sin verksamhet. Det kan ske genom råd och rekommendationer från en tillsynsfunktion.

Statens roll gentemot kommuner och landsting är främst att formulera nationella mål och att bland annat genom lagstiftning ange de formella ramarna för verksamheten¹³³. De förtroendevalda i kommuner och landsting skall ha ansvaret för hur verksamheten bedrivs och att den håller en god kvalitet och effektivitet. Ett bärande element i en sådan icke detaljreglerande form av styrning från statsmakternas sida är att det genom utföljning, utvärdering, tillsyn och kontroll av verksamheten kan säkerställas att kommuner och landsting lever upp till de nationella målen. Det förutsätter också att verksamheten präglas av insyn och öppenhet.

Användningen av nationella mål som ett statligt styrmedel i kommunal och landstingskommunal verksamhet har under lång tid utretts och granskats i olika sammanhang bland annat av Kommunala förnyelsekommittén,¹³⁴ Statskontoret och Riksrevisionen. Tidigare detaljreglering har ersatts med mer allmänt formulerade övergripande mål för verksamheten utformade som riktmärken. Det har bland annat gällt lagstiftning inom socialvården, hälso- och sjukvården och på skolans område. Styrning genom nationella mål har generellt sett varit ändamålsenlig, när målen har kunnat kombineras med en återkoppling till resultat och erfarenheter

¹³² Se prop. 1991/92:150 s. 90 f.

¹³³ Se Budgetpropositionen 1994/95:100, Bilaga 8, s. 27.

¹³⁴ SOU 1996:169.

genom uppföljning och utvärdering, och en tillsyn i vidare bemärkelse av den aktuella verksamheten.

Kontrollens och tillsynens betydelse i samband med en styrning genom nationella mål i såväl statlig som kommunal verksamhet har betonats i olika sammanhang. När statsmakterna har övergått från direktstyrning genom detaljreglering till en mer indirekt sådan genom övergripande målformuleringar har kraven på statsmakternas kontrollinstrument ökat. Utan en fungerande kontroll riskerar riksdagens och regeringens styrförmåga att urholkas¹³⁵. Verksamheten bör följas upp fortlöpande dels genom att information samlas in, sammanställs och presenteras, dels genom en utvärdering eller analys av offentliga insatser och deras konsekvenser. Kontrollen bör också omfatta tillsyn, inte bara som en kontroll av att lagar och förordningar respekteras och efterlevs utan i form av att bland annat råd och information lämnas och att utvecklingen påverkas.

17.2. Statlig uppföljning över kommuners och landstings verksamhet

I 5 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap stadgas att länsstyrelsen kan föreslå Krisberedskapsmyndigheten att en del av den ersättning som utbetalas till en kommun kan reduceras eller falla bort. Detta innebär att både länsstyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten måste göra någon form av uppföljning som grund för bedömningen om ersättning med lagstiftningen som utgångspunkt.

Det regelsystem som omgärdar krishanteringssystemet består av tämligen generella bestämmelser. För en bedömning av om en kommun har fullgjort sina uppgifter måste dessa först identifieras och fastställas. Detta är inte någon enkel uppgift mot bakgrund av hur kraven på kommunerna ser ut. Dessutom måste de åtgärder som kommunen har vidtagit ställas i relation till dess förutsättningar. I ett målstyrt system går det inte att endast göra en objektiv bedömning av gjorda insatser. Det krävs även en bedömning av den aktuella kommunen för att se om åtgärderna har gett avsedd effekt.

Både länsstyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten har en rådgivande och stödjande funktion i systemet. Länsstyrelsen är dessutom geografiskt områdesansvarig på regional nivå och skall i den rollen ha mycket väl utvecklade relationer med länets kommuner. Länsstyrelsens och Krisberedskapsmyndighetens olika roller, både uppföljning och råd/stöd, kan

¹³⁵ Se bland annat Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande SOU 1997:57 s. 95 och Den parlamentariska regionkommitténs betänkande SOU 1998:166 s. 110 ff.

leda till viss otydlighet för kommunerna. Det kan vara svårt att veta om det är fråga om uppföljning eller råd och stöd. Tillsynsrollen verkar dock inte vara traditionell utan den omfattar endast grav underlåtenhet från en kommun att fullgöra sina åtaganden.

Sammanfattningsvis kan det vara svårt att göra en uppföljning av kommunernas insatser i krishanteringssystemet. Någon form av metod måste tas fram för att den skall fungera och inte framstå som godtycklig. Det är dessutom viktigt att skapa någon form av gemensam nationell nivå eller standard på uppföljningen.

För landstingen saknas författningsbestämmelser om både uppföljning och möjligheter till återkrav av redan utgiven ersättning. Av 5 kap. 1 § lagen (2006:544) och 11 § förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår endast att ersättning skall utbetalas till landstingen och att den bestäms och betalas ut av Socialstyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten¹³⁶.

17.3. Tillsyn över krisledningsnämndens verksamhet

Flera av de områden som kan komma att omfattas av krisledningsnämndens verksamhet omfattas av tillsyn. I samband med att nämnden övertar verksamhet från en ordinarie nämnd flyttas också tillsynen. Nämndens verksamhet omfattas också av kommunstyrelsens uppsiktsplikt (6 kap. 1 § kommunallagen) och kan dessutom bli föremål för kommunal revision (9 kap. kommunallagen).

Utöver den förhållandevis omfattande tillsyn som krisledningsnämndens verksamhet kan utsättas för finns ytterligare regler om ansvar. Delar av den verksamhet som krisledningsnämnden kan komma att ta över skall betraktas som myndighetsutövning. I dessa situationer omfattas nämndens ledamöter av tjänstefelsansvaret i brottsbalken 20 kap. 1 §. Ett omfattande tystnadspliktsansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken kan dessutom uppstå beroende på vilka verksamheter som krisledningsnämnden övertar. Dessutom kan den speciella regeln i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) om skadestånd för fel och försummelse vid myndighetsutövning bli tillämplig på krisledningsnämndens verksamhet.

¹³⁶ För landstingens ersättning se avsnitt 16.2. Ersättning till landsting.

18. Sekretess och tystnadsplikt

18.1. Krishanteringssekretessen

I 5 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) stadgas att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende frestida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera frestida kriser motverkas om uppgiften röjs.

Risk- och sårbarhetsanalyser för frestida krishantering liksom planering och förberedelser för hantering av sådana situationer syftar till att minska samhällets sårbarhet, bland annat genom att öka myndigheternas förmåga att förutse och hantera sådana situationer. För att uppgifter inte skall kunna utnyttjas till angrepp mot myndigheter, enskilda eller samhället i stort är det i viss utsträckning nödvändigt att begränsa insynen. Handlingarna kan innehålla uppgifter som är känsliga ur säkerhetssynpunkt för verksamheter inom myndighetens ansvarsområde¹³⁷.

I analyserna kan olika riskscenarier beskrivas och följderna av olika brister framhållas. De resonemang som förs när helhetsbilden skärskådas och analyseras behöver kunna sekretessbeläggas. Det kan vara fråga om gränsättande faktorer för samhällets krishanteringsförmåga, förbättringsåtgärder som vägs mot varandra, grunder för nedprioriteringar, detaljer om var reaktionstiden är lång och var möjligheten att upptäcka en incident är låg m.m. Det kan vidare finnas behov av att kunna sekretessbelägga exempelvis listor över nyckelpersoner och deras ansvarsområden vid en eventuell krissituation¹³⁸.

Bestämmelsen är försedd med ett skarkt skaderekvisit. Det innebär att en uppgift som faller inom bestämmelsens tillämpningsområde får hemlighållas endast om det typiskt sett eller – beträffande normalt harmlösa uppgifter – i det enskilda fallet kan antas att den angivna verksamheten motverkas om uppgiften röjs, dvs utgångspunkten är att uppgifterna är offentliga¹³⁹.

¹³⁷ Prop. 2004/05:5 s. 259 f.

¹³⁸ Prop. 2004/05:5 s. 260.

¹³⁹ Prop 2004/05:5 s. 263 och prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.

Bestämmelsen skall tillämpas på uppgifter som har samlats in eller producerats inom ramen för analys-, planerings- eller förberedelseverksamheten för fredstida kriser. För att nödvändig samverkan skall kunna ske mellan myndigheterna är bestämmelsen tillämplig såväl hos den myndighet som har samlat in och producerat uppgifterna som hos den som har fått dem överlämnade till sig. Den har alltså inte begränsats till att gälla en viss myndighet eller uppgifter i en viss verksamhet, utan sekretessen ”gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som avser...”.

Begreppet ”verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer” inbegriper även insamling av uppgifter av andra handläggare inom myndigheten än de som primärt arbetar med analys-, planerings- och förberedelsearbetet. Sådana interna sammanställningar kommer i normalfallet inte att utgöra allmänna handlingar eftersom de endast utgör underlag för de dokument som senare blir allmänna handlingar, till exempel risk- och sårbarhetsanalyser. Det är dock i detta sammanhang viktigt att skilja mellan olika verksamheter inom en och samma myndighet. Bestämmelsens tillämpningsområde är begränsad till analys-, planerings- och förberedelseverksamheten inför fredstida kriser. Uppgifter som förekommer i arbetsmaterial eller i upprättade handlingar i denna verksamhet kan även finnas i en allmän handling i myndighetens vanliga verksamhet, till exempel i den löpande förvaltningsverksamheten eller i den personaladministrativa verksamheten. Om så är fallet och någon begär att få ut en sådan handling skall den naturligtvis lämnas ut om inte uppgifterna omfattas av någon annan sekretessbestämmelse. Det innebär att allmänhetens insyn i myndighetens normala verksamhet inte hindras av bestämmelsen¹⁴⁰.

För utbyte av uppgifter mellan myndigheterna inom ramen för analys-, planerings- och förberedelseverksamheten för fredstida krissituationer gäller alltså sekretessen hos både den utlämnande och den mottagande myndigheten. Därigenom motverkas inte det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser. Någon särskild sekretessbrytande regel för utlämnande av uppgifter myndigheter emellan har därför inte ansetts nödvändig.

Inom ramen för krishanteringen kan även andra än myndigheter, till exempel företag och organisationer (i sekretesssammanhang benämnda enskilda), komma att bli inblandade. Uppgifter som omfattas av sekretess kan lämnas ut till enskilda med förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen eller, om förbehåll inte kan uppställas och ett utlämnande anses nödvän-

140 Prop. 2004/05:5 s. 262 f.

dig för att myndigheten skall kunna utföra sitt arbete med analyser, förberedelser eller planering, med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen.

Huvudregeln är att den myndighet som förvarar handlingen skall pröva en begäran om utlämnande. Trots detta kan det vara lämpligt att myndigheten samråder om sådana handlingar som den har fått från en annan myndighet inom ramen för samarbetet om till exempel risk- och sårbarhetsanalyser innan beslut fattas¹⁴¹.

18.2. Tystnadsplikt

I 7 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap stadgas att den som deltar eller har deltagit i en kommuns eller ett landstings verksamhet med beredskap för eller åtgärder under extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap inte får obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta om

1. förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida kriser,
2. förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt,
3. en enskild persons ekonomiska förhållanden eller
4. ett företags affärs- eller driftsförhållanden.

Sekretess för det allmännas verksamhet på området fredstida krishantering regleras i 5 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100). Uppgifter som kommer fram vid exempelvis risk- och sårbarhetsanalyser kan vara känsliga ur säkerhetssynpunkt. Även privata aktörer i kommuner och landsting kan komma att få del av information som i vissa fall inte bör föras vidare. I paragrafen har därför införts en bestämmelse om tystnadsplikt för sådana personer som inte omfattas av 1 kap. 6 § sekretesslagen vilket bland annat anställda och uppdragstagare gör¹⁴².

Bestämmelsen omfattar alla utomstående som deltar i en kommuns eller ett landstings krishantering och beredskap. För de kommun- och landstingsanställda gäller tystnadsplikt enligt sekretesslagen.

141 Prop. 2004/05:5 s. 264.

142 Prop. 2005/06:133 s. 163.

18.3. Annan sekretess

Om krisledningsnämnden lämnar ut information som hör till verksamhet som tagits över från någon annan nämnd gäller den sekretess som skulle ha gällt i den ordinarie nämnden. När krisledningsnämnden träder i funktion och tar över beslutanderätt från andra nämnder måste den få del av relevant information för att kunna fullgöra sin verksamhet. Nämnden tar då också över verksamheten i de avseenden som avses i sekretesslagen och får naturligtvis tillgång till allt material som finns hos den ordinarie nämnden, även om detta skulle vara sekretessbelagt.

Det är viktigt att i krisledningsnämndens delegationsordning tydligt ange vilken befattningshavare som skall ta ställning till utlämnande av allmän handling. Intresset för information är stort i krissituationer, från både massmedierna och allmänheten. Att få ta del av allmänna handlingar är en i grundlagen reglerad rättighet (2 kap. tryckfrihetsförordningen) som även under en krissituation kommer att tillmätas stor betydelse. Det krävs således förberedelser för att kunna hantera denna rättighet även i en krissituation.

19. Övriga frågor

19.1. Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion

I 12 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap stadgas att Krisberedskapsmyndigheten till Regeringskansliet årligen skall lämna förslag på vilka myndigheter som har ett sådant ansvar att de bör ha skyldighet att ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. Förslaget skall lämnas vid samma tidpunkt som årsredovisningen.

Av förarbetena framgår att för att säkerställa en god krishanteringsförmåga vid centrala myndigheter skall särskilt utpekade myndigheter ha en tjänsteman i beredskap och vara skyldiga att så långt möjligt bistå ansvariga aktörer med information och resurser vid kriser. För att ytterligare skärpa beredskapen på regional nivå bör dessutom varje länsstyrelse ha en tjänsteman i beredskap. Tjänstemannens uppgift är att påbörja och samordna det inledande arbetet i samband med kriser¹⁴³.

I förarbetena framgår vidare att regeringen anser att snabbhet i informationsdelgivning, larm och agerande kan uppnås om det finns en tjänsteman i beredskap vid myndigheterna. En befattningshavare med rätt att påbörja eventuella insatser bör alltid gå att nå. Redan i dag är större delen av myndigheterna i krishanteringssystemet tillgängliga dygnet runt. En hög tillgänglighet måste emellertid kombineras med en delegerad rätt att i viss utsträckning fatta beslut för myndighetens räkning. Denna rätt är inte lika spridd, vilket är en brist i dagens system. Regeringen har för avsikt att ge Krisberedskapsmyndigheten i uppdrag att lämna förslag på vilka myndigheter som bör ha tjänstemän i beredskap samt planer för ledning och information vid kriser. Dessa tjänstemän måste utbildas och övas för att få nödvändig kunskap och förmåga¹⁴⁴.

Samtliga länsstyrelser har idag en s k VB-funktion (vakthavande beslutsfattare) medan samtliga landsting/regioner har en s k TiB (tjänsteman i beredskap).

143 Prop. 2005/06:133 s. 41.

144 Prop. 2005/06:133 s. 62 och s. 64.

Utöver bestämmelsen om tjänsteman i beredskap föreskrivs även i 13 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap att Krisberedskapsmyndigheten årligen till Regeringskansliet skall lämna förslag om vilka myndigheter som bör ha en skyldighet att, vid en kris som berör myndighetens ansvarsområde eller medför behov av samverkan med annan myndighet, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information. Förslaget skall lämnas vid samma tidpunkt som årsredovisningen. Samtliga länsstyrelser har redan en sådan ledningsfunktion.

19.2. Möjlighet att överklaga

Krisledningsnämndens beslut att överta verksamhetsansvar och beslutskompetens kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Även andra beslut av nämnden utan särskilt reglerade överklagandemöjligheter eller överklagandeförbud kan på sedvanligt sätt överklagas genom kommunalbesvär enligt 10 kap. kommunallagen. Beslut som nämnden fattar enligt speciallagstiftning efter övertagande av beslutanderätt från en ordinarie nämnd överklagas på sedvanligt sätt enligt de regler som gäller för den ordinarie nämnden. De formella reglerna i till exempel förvaltningslagen och kommunallagen gäller även för krisledningsnämnden. Således skall till exempel biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen bland annat motiveras och förses med en besvärshänvisning.

Reglerna kring överklagande skiljer sig på flera punkter beroende på om ett beslut kan överklagas med förvaltningsbesvär eller om det kan överklagas med laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen.

Vid förvaltningsbesvär finns särskilda regler om att överklaganden kan göras i de olika specialförfattningarna, till exempel socialtjänstlagen, plan- och bygglagen och miljöbalken. Det anges också vilken domstol eller myndighet som är besvärsinstans. För att en person skall kunna överklaga med förvaltningsbesvär måste denne vara berörd av beslutet. Vem som är berörd av ett beslut går dock inte att uttala sig om generellt. I fråga om bistånd enligt socialtjänstlagen är det endast den som har sökt det aktuella biståndet som är berörd. Åtgärder enligt till exempel plan- och bygglagen eller miljöbalken kan å andra sidan beröra ett större antal individer än just sökanden eller den som en åtgärd riktats mot. Dessa kan då anses vara berörda och har rätt att överklaga. När någon har överklagat med förvaltningsbesvär gör domstolen både en lämplighetsprövning och en laglighetsprövning av det överklagade beslutet. Om beslutet enligt domstolen är felaktigt ersätts det med ett nytt. Möjligheten till förvaltningsbesvär utesluter laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen.

Överklagande genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen kan endast göras av en kommunmedlem i den aktuella kommunen. I 1 kap. 4 § kommunallagen stadgas att medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Både fysiska och juridiska personer kan vara kommunmedlemmar. Juridiska personer måste äga fast egendom i kommunen eftersom de varken kan vara folkbokförda eller taxeras till kommunalskatt. Vid en laglighetsprövning kan besvärsmyndigheten (länsrätten i första instans) endast pröva lagligheten av det överklagade beslutet. Om den finner att beslutet inte är lagligen grundat kan den endast besluta om att upphäva beslutet (s k kassationsprocess). Kommunen kan då välja att överklaga beslutet eller att rätta det.

Av 8 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att en statlig myndighets beslut om ersättning enligt 5 kap. 1 § får överklagas hos regeringen. Detta innebär att en kommun kan överklaga beslut om utbetalande av ersättning eller beslut om att helt eller delvis hålla inne eller reducera ersättningen.

The screenshot shows a web browser window with the URL <http://www.skf.se/trygghet>. The page title is "Trygghet och säkerhet | Sveriges Kommuner och Landsting". The main content area features a navigation menu on the left and a list of news items on the right. The news items include:

- 2007-05-07 Ny säkerhetsmyndighet välkomnas**: Det är på sin plats att Sverige får en sammanhållen säkerhetsmyndighet. Myndigheten bör nu skyndsamt organiseras anser Sveriges Kommuner och Landsting, med anledning av slutbetänkandet från Utredningen om en myndighet för samhällets säkerhet och beredskap, som presenterades i dag.
- 2007-04-24 Ökat anslag till RAKEL i vårpropositionen**: RAKEL föreslås få ett ökat anslag med 250 miljoner kronor i vårpropositionen.
- 2007-04-24 Klart med ersättning till landstingen för krisberedskapsåtgärder**: KBM och Sveriges Kommuner och Landsting har nu kommit överens om belopp och former för utbetaling av ersättning till landstingen för krisberedskapsåtgärder. Överenskommen har dokumenterats i en avskriftförklaring.
- 2007-04-23 Dricksvatten – en samhällsviktig verksamhet och resurs**: Livsmedelsverket har i dagarna tagit fram ett OH-material om dricksvatten. Materialet är särskilt framtaget för målgruppen politiker och är ett lätt tillgängligt material även för den oinsette med flera beskrivande bilder och fotografier.
- 2007-04-23 Nytt organisationsschema för RAKEL**: Här hittar du ett nytt organisationsschema samt arbetsbeskrivning för RAKEL.
- 2007-04-20 Stöd till skogsbrandflyg återinförs**: Det statliga stödet för skogsbrandsbevakning med flyg återinförs.
- 2007-04-18 Nationella ambulansflyget utvärderat**: KBM har utvärderat projektet Svenska nationella ambulansflyget (SNAM) och konstaterar bl.a. att det är en viktig resurs för krisberedskapen i Sverige.

Håll dig informerad – prenumerera på nyheter om trygghet och säkerhet

Nu kan man prenumerera på Sveriges Kommuner och Landstings nyheter om skydd och säkerhet i elektronisk form. Gå till www.skf.se/trygghet. Prenumerera med verktygen till vänster på sidan. Rubrik och ingress sänds med epost, tillsammans med en länk till den fullständiga texten på webbplatsen. Tjänsten är gratis.

Samhällskriser och katastrofer

Juridisk handbok

Den här handboken är tänkt att fungera som en uppslagsbok. Den beskriver förändringarna mellan den tidigare lagen om extra ordinära händelser och lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap som trädde i kraft den 1 september 2006.

Boken vänder sig i första hand till handläggare, beslutsfattare och förtroendevalda inom området krisberedskap, skydd och säkerhet, men även till annan berörd personal i landsting och kommuner.

ISBN 978-91-7164-249-3



Sveriges
Kommuner
och Landsting

118 82 Stockholm. Besök: Hornsgatan 20

Tfn: 08-452 70 00. Webbplats: www.skl.se

Fler exemplar av denna skrift kan beställas på tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40, eller på förbundens webbplats www.skl.se/publikationer