



Ängelholms
kommun

2020-11-25

Uppdrag politisk organisation vid höjd beredskap

Kommunfullmäktiges fasta beredning 1

Sammanfattning

Kommunfullmäktiges fasta beredning 1 har fått i uppdrag att utreda, analysera samt ge förslag på en politisk organisation vid höjd beredskap. Uppdraget ges mot bakgrund av åtgärder i beredningens föregående uppdrag, ”*Politiska uppdraget vid höjd beredskap*”. Slutrapporten ska även innehålla förslag på ansvar och roller för ett förtydligande i ledningsförmågan enligt rådande lagar och förordningar.

Vid höjdberedskap behövs en funktionell organisation med tydligt ledarskap och styrning. I Sverige är krisarbetet decentraliserat till kommunerna, vilket lägger stort ansvar på kommunala chefer och förtroendevalda. Att lokala beslutsfattare är förberedda och vet hur de ska hantera situationen gör dem till viktiga aktörer. Vid höjd beredskap inrättas kommunstyrelsens krigsorganisation, Krigsledningsnämnden, som har en ledande roll och är utgångspunkten för en funktionell politisk organisation. Det handlar om andra ledningsförhållanden än i fredstid. Arbetet vid höjd beredskap berör hela den kommunala koncernen, från fullmäktige, styrelsen och nämnder till kommunala bolag. Det är ordförande i krigsledningsnämnden som leder arbetet och nämnden ska fungera som en stabsfunktion.

Krigsledningsnämnden inrättas för att politiken ska kunna ta snabba beslut och koordinera dem. Nämnden fattar löpande övergripande beslut som är av sådan karaktär att de inte hinner anstå fullmäktige. Detta är nämndens viktigaste roll för att leda arbetet och definierar nyttan med politiken vid höjd beredskap. Nämnden fyller en funktion genom att man ser ett behov av samordning och resursfördelning för snabba beslut, och möjligheten till en mer central styrning där nämnden tar över hela eller delar av andra nämnders verksamhetsområden. Beslutsfattandet sker på olika nivåer i en organisation vid höjd beredskap.

Krigsledningsnämndens styrning av krigsledningsstaben utgår ifrån tillgängliga resurser och en bedömning av vad som är möjligt i det läge man befinner sig i. krigsledningsnämnden har det strategiska ansvaret, delar ut uppgifter, fördelar resurser och ger riktlinjer för staben.

Krigsledningsstaben har det operativa ansvaret och verkställer beslut bland annat om driften, förbereder beslutsunderlag för krigsledningsnämnden och verkställer beslut.

- Övergripande beslut fattas av krigsledningsnämnden,
- Verksamhetsbeslut fattas av krigsledningsstaben.

För att kunna fatta beslut och se till medborgarna är informationsflödet av oerhörd vikt. Flera förslag för informationsprocess finns i rapportens analys.

Utifrån presidiets verksamhetsanalys har det framkommit att de förväntningar som finns på politikerna är att de ska vara väl insatta i hur en stab arbetar och vad det förväntas av deras roller. De ska visa intresse av att lära sig och att de ska våga fatta beslut som har stor inverkan på medborgarna. Tidigare erfarenheter visar att kommunala ledare efteråt ansett att det är bättre att fatta ett beslut för mycket än inget alls. Krigsledningsnämnden kommer behöva fatta beslut med visst mått av osäkerhet, här är det ordförandes uppgift att sprida lugn och leda gruppen framåt för att i ett akutläge kunna fatta snabba beslut.

Det är även viktigt att samtliga har koll på sin roll, både inom krigsledningsnämnden och krigsledningsstaben. Det är väsentligt att man tidigt i mandatperioden övar och skapar politiska överenskommelser efter bästa förmåga.

Rapporten ska ses som ett uppslagsverk där flera olika utvecklingsområden för att fastställa en politisk organisation specificerats. I slutsatserna beskrivs det ett förslag till en politisk organisation vid höjd beredskap. Se sammanfattning nedan:

- Skapa en grundoperationsplan där man b.l.a. fastställer vilka nämnder som ska fortgå vid höjd beredskap
- Att kommunstyrelsen fastställer 8-10 informationskrav (CCIR) utifrån RSA som skrivs in i handboken för krigsledningsnämnden
- Att säkerhetsklassa kommunstyrelsens presidium, och i ett andra steg KSAU, för slutligen så småningom hela kommunstyrelsen
- Inför varje mandatperiod diskutera om en tvärpolitisk överenskommelse för höjd beredskap kan ske mellan partierna
- Att ge krigsledningsnämndens ledamöter olika roller med ansvar (se tabell 2) för uthållighet och funktionalitet
- Fastställa tre grupper inom krigsledningsnämnden för längre perioder av höjd beredskap, då specificera vilka som ingår i vilken grupp med varsin ordförande (i varje grupp ska det finnas 1 ordförande, 3 ordinarie ledamöter och 3-4 ersättare som då går in som ledamöter, dvs en grupp på 7-8 personer. Dessa arbetar efter beslut under 12 h pass.)
- Utse en sekreterare till krigsledningsnämnden så att beredskap finns. Dessa bör också delta i övning
- Skapa en övnings- och utbildningsplan utifrån FOI:s typfall 4, specificera behov och be Länsstyrelsen skapa en utbildningsplan och kalla till övningar
- Kommunstyrelsen behöver återkommande öva inför höjd beredskap, enligt det planeringshjul som föreslås ska även övning nationellt och med kommunens egna nämnder ske någon gång per mandatperiod
- Vidareutveckla den handbok för krigsledningsnämnden som påbörjats

Presidiet har tagit fram en handbok för krigsledningsnämnden som ett stöd i deras roll som en mer pedagogisk sammanfattning.

Ord	Förklaring
Civilt försvar	Civilt försvar handlar om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara eller krig. Civilt försvar är ingen organisation utan verksamhet som görs av statliga myndigheter, kommuner, landsting och regioner, privata företag och frivilliga verksamheter. <ul style="list-style-type: none"> • Civilt försvar syftar till att skydda befolkning och viktiga verksamheter vid krigsfara och krig • Civilt försvar är i fredstid den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs
Fullmaktslagar	Lagar som träder i kraft vid höjd beredskap om regeringen beslutar om det, eller per automatik vid krig. Lagarna ger staten mer befogenheter att hantera sådana extraordinära situationer och nyttja samhällets resurser. Exempel på en fullmaktslag är: ransoneringslagen och förfogandelagen.
Genèvekonventionen	Rödakorskonventionerna, fyra internationella överenskommelser från 1949 om skydd för krigets offer (sårade soldater, skeppsbrutna sjömän, krigsfångar och civila). ¹
Höjd beredskap	För att säkra landets försvarsförmåga kan regeringen besluta om höjd beredskap. Det finns två beredskapsgrader: skärpt beredskap eller högsta beredskap.
Kontinuitets hantering	Handlar om att planera för att upprätthålla sin verksamhet på en tolerabel nivå, oavsett vilken störning den utsätts för, till exempel när personalen inte kommer till jobbet, lokalerna inte går att använda, leveranser av viktiga varor och tjänster inte når oss eller vi drabbas av ett strömavbrott.
Krigsledningsnämnd	Krigsledningsnämnden avser kommunstyrelsens uppgifter under höjd beredskap. I rapporten nyttjas ordet krigsledningsnämnd istället för kommunstyrelse för att tydliggöra skillnaden i styrelsens uppdrag mellan fred och krigstid.
Krigsorganisation	En krigsorganisation är en organisation vid höjd beredskap som innebär att samhällsnyttiga verksamheter ställs om till uppgifter för totalförsvaret. Det ställs andra krav på organisering av samhällets resurser än i fredstid.
Militärt försvar	Militärt försvar består av försvarsmakten inklusive hemvärnet samt ett antal myndigheter som har till huvuduppgift att stödja militärt försvar. Det militära försvaret försvarar Sveriges territorium och gränser.
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
Politisk organisation	En politisk organisation är en fysisk sammansättning av personer som har inflytande och makt över samhällelig administrationenhet.
SKR	Sveriges kommuner och regioner (före detta Sveriges Kommuner och Landsting).
Stabsläge	Stabsläge innebär att en särskild ledning håller sig underrättad om läget, vidtar nödvändiga åtgärder och följer händelseutvecklingen.
Totalförsvaret	Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Den delas upp i två olika delar: militärt och civilt försvar.

¹ Nationalencyklopedin. 2020.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Uppdraget	1
1.2	Bakgrund	1
1.3	Syftet med rapporten	2
1.4	Resultat av beredningens arbete	3
1.5	Definition och avgränsningar	3
1.6	Beredningens sammansättning	3
2	Genomförande	4
2.1	Interna och externa kontakter	4
2.2	Medborgardialoger	4
2.3	Rapporter och undersökningar	5
3	Omvärldsgranskning	6
3.1	Disposition	6
3.2	Styrande lagar och förordningar	7
3.3	Förutsättningar för kri(g)sberedskap i Sverige	9
3.4	Styrning och ledarskap i kris och krig	11
3.5	Beslutsfattande i skuggan av en kris	17
4	Diskussion och verksamhetsanalys	19
4.1	Politisk organisation – ansvar och roller	19
4.2	Krigsorganisation och ledning	20
4.3	Övning	30
5	Slutsats	33
5.1	Vad krävs för en funktionell politisk ledning?	34
5.2	Hur arbetar en politisk ledning i kommun vid höjd beredskap?	36
5.3	Avslutningsvis	40
6	Referenser	42
7	Bilagor	45

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Kommunfullmäktiges fasta beredning 1 har fått i uppdrag att utreda, analysera samt ge förslag på en politisk organisation vid höjd beredskap. Uppdraget ges mot bakgrund av åtgärder i beredningens föregående uppdrag, ”*Politiska uppdraget vid höjd beredskap*”. Slutrapporten ska även innehålla förslag på ansvar och roller för ett förtydligande i ledningsförmågan enligt rådande lagar och förordningar.

1.2 Bakgrund

Det säkerhetspolitiska läget har blivit sämre runt om i världen de senaste åren. Tonen mellan länderna har hårdnat och gränserna mellan fred och krig har blivit mer otydliga. Dagens samhällen är mer sårbara i frågor som elektricitetsförsörjning, dataskyddsintrång, och vårdinrättningar som ställer allt högre krav på statliga, regionala och kommunala aktörer vid extraordinära händelser.²

Sveriges geografiska läge påverkar vår säkerhetspolitiska situation. Sverige är sedan 1995 med i EU vilket även de flesta av våra grannländer är. Östersjön har ett särskilt militärstrategiskt läge med spänningar mellan enskilda stater med medlemskap i Europeiska Unionen (EU), och Nordatlantiska alliansen (Nato) på ena sidan och Ryssland på andra sidan. Vid en eventuell konflikt eller krig i vårt närområde bedöms den snabbt regionaliseras och Sverige blir högst sannolikt påverkat. Sverige är inte med i Nato men har ett nära samarbete med alliansen och ingår i Partnerskap för Fred (PFF).

Med anledning av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde har planeringen för höjd beredskap och civilt försvar återupptagits. Enligt regeringen ska planering för civilt försvar ske i samtliga kommuner.

Propositionen ”Regeringens proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025” innehåller förslag om ett övergripande mål för totalförsvaret, nya mål för det militära respektive civila försvaret, inriktningen för Försvarsmaktens krigsorganisation, förändringar i Försvarsmaktens grundorganisation samt lagändringar med anledning av namnbyte på Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Vidare innehåller propositionen regeringens bedömning avseende dels den säkerhetspolitiska utvecklingen, dels den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken, inklusive de internationella försvarssamarbetena.

² Förordning 2015:1052 om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Verksamheterna inom kommuner och landsting är av grundläggande betydelse för förmågorna inom civilt försvar. Skyldigheterna för kommuner och landsting regleras i flera lagar och förordningar.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har slutit en överenskommelse för perioden 2018-2020 med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) om kommunernas arbete med civilt försvar. Kommunerna ska i arbetet med civilt försvar prioritera följande uppgifter:

- Kompetenshöjning gällande totalförsvar
- Säkerhetsskydd
- Krigsorganisation och krigsplacering av personal

Inför att arbetet angående krigsorganisation i Ängelholms kommun ska genomföras i enlighet med lagar, direktiv och beslutade överenskommelser finns det behov av att utreda en politisk organisation. Presidiet i beredning 1 har under hösten 2019 och våren 2020 genomfört en kartläggning av det politiska uppdraget vid höjd beredskap. I slutrapporten gavs det bland andra förslag på åtgärder att se över ansvar och roller och styrningen vid höjd beredskap, dvs:

- Kommunstyrelsens ledningsroll (krigsledningsnämnden)
- Politisk organisation vid höjd beredskap

I presidiet tidigare analys har det framkommit att det är viktigt att specificera kommunstyrelsens ledningsroll som krigsledningsnämnd, samt dess relation och samverkan med andra politiska forum under höjd beredskap. Det är därför viktigt att vi tar ansvar för att förbereda organisationen för höjd beredskap.

Krigsledningsnämnden ansvarar för kommunens verksamhet under höjd beredskap.³ Ansvarsrollerna mellan krigsledningsnämndens ledningsroll, kommunfullmäktige och övriga nämnder behöver således tydliggöras och formuleras i enlighet med rådande lagstiftning och styrdokument. MSB och SKR understryker att det måste vara tydligt vem som har ansvar för vad och när, i och med att de demokratiska institutionerna ska upprätthållas i en sådan situation. Höjd beredskap kan även pågå under en längre tid så tydlighet samt funktionalitet är därför viktigt.

1.3 Syftet med rapporten

Syftet är att utreda, analysera samt ge förslag på en politisk organisation vid höjd beredskap. Detta för att förtydliga den politiska ledningsförmågan och dess ansvar och roller enligt rådande lagar och förordningar. Ansvar och roller ska specificeras som förberedelse inför höjd beredskap. Vidare är syftet med rapporten även att

³ Lag 2019:925

fortsätta öka kunskap och förståelse hos förtroendevalda och tjänstepersoner om politisk organisation och ledning vid höjd beredskap.

1.4 Resultat av beredningens arbete

Slutrapporten ska utgöra underlag för kommande utvecklingsarbete kring politisk organisation och funktion vid höjd beredskap alternativt vid krigsläge. Detta i enlighet med delar av punkt 3 av de prioriterade uppgifterna som finns i överenskommelsen mellan SKR och MSB om kommunernas krisberedskap 2019-2022.

Slutrapporten ska innehålla förslag på en politisk organisation vid höjd beredskap samt förslag på ansvar och roller för ett förtydligande i ledningsförmågan. Att ge beredningen detta i uppdrag är både agilt och effektivt då det innebär en vidare utredning på de åtgärder som beskrivits i föregående uppdrag. Detta uppdrag om politisk organisation bör ses som en förlängning av det föregående uppdraget. Detta då det i kristider uppdragas vara allt mer viktigt med tydliga roller och ansvarsområden.

1.5 Definition och avgränsningar

Uppdraget omfattar inte att ge förslag på tjänstepersonsorganisation vid höjd beredskap eller i kris.

1.6 Beredningens sammansättning

- Cornelis Huisman (M), ordförande
- Linda Böcker Åkerman (C), 1 vice ordförande
- Arne Jönsson (S), 2 vice ordförande

2 Genomförande

Presidiet har valt att genomföra en verksamhetsanalys i linje med uppdraget för att utreda en politisk organisation vid höjd beredskap. Datainsamling har skett genom dialog med nyckelpersoner inom organisationen, studiebesök, deltagande på försvarskonferenser samt en större föreläsning med professor Gerry Larsson. Stig Rydell överstelöjtnant och reservofficer har deltagit som sakkunnig och tagit fram handboken.

Dialogerna med nyckelpersoner inom organisationen och sakkunniga har tillsammans med gällande lagregleringar inneburit att presidiet valt att fokusera på särskilda frågor, i linje med uppdraget:

1. Vad krävs för en funktionell politisk ledning?
2. Hur arbetar en politisk ledning i kommun vid höjd beredskap?

Dessa kommer att utgöra strukturen för slutsatsen.

Slutrapporten ska ses som ett uppslagsverk då den är av omfattande karaktär, att ge förslag på en politisk organisation är en komplicerad och mångfacetterad fråga. Presidiet har valt att ta fram en handbok för krigsledningsnämnden som på ett mer pedagogiskt sätt beskriver ansvar och roller samt organisationen i huvuddrag.

2.1 Interna och externa kontakter

2.1.1 Externa

- Anderas Poppius, säkerhetschef Kristianstad
- Gerry Larsson, professor i ledarskap Karlstads universitet
- Lars Nilsson, projektledare avdelningen för krisberedskap MSB
- Marcus Björklund, försvarsdirektör Länsstyrelsen Skåne
- Peter Johansson, kommunstyrelsens ordförande Kristianstads kommun
- Stig Rydell, överstelöjtnant och reservofficer

2.1.2 Interna

- Jan Klauser, säkerhetschef
- Liss Böcker, kommunstyrelsens 1:e vice ordförande
- Lars Nyander, kommunstyrelsens 2:e vice ordförande
- Maria Stengard, beredskapssamordnare
- Robin Holmberg, kommunstyrelsens ordförande

2.2 Medborgardialoger

Inga medborgardialoger har genomförts med anledning av uppdragetskaraktär.

2.3 Rapporter och undersökningar

Beredningens ledamöter har tagit del av en stor mängd rapporter. De finns på kommunens diarium under diarienummer 2020/196.

3 Omvärldsgranskning

En omvärldsgranskning har genomförts och i detta avsnitt presenteras den fakta som ligger till grund för analys och slutsatser.

3.1 Disposition

”Krigsorganisationen ska vara det väloljade maskineri som gör det möjligt för din myndighet att fungera som tänkt vid höjd beredskap eller väpnat angrepp.”⁴

Det finns olika uppfattningar om hur den politiska organisationen och dess styrning ska struktureras vid höjd beredskap. Lokala förutsättningar och behov måste vara vägledande, vilket innebär att det inte finns en tydlig modell hur en politisk organisation ska se ut. Att analysera hur de involverade lokala aktörerna ser på detta är således viktigt och vikten av att vara överens, transparanta och tydliga är grundläggande förutsättningar för att skapa en välfungerande struktur.⁵

Angående politisk organisation vid höjd beredskap finns det inte mycket aktuell forskning att ta del av. Det enda policydokument som skrivits i modern tid för att skapa en krigsorganisation har författats av MSB. Det handlar om att skapa ett verktyg för regionala och lokala aktörer. MSB:s metodik för att utreda kommunens organisation vid höjd beredskap består av 8 steg:⁶

1. Kartlägg planeringsförutsättningar
2. Analysera myndighetens ansvar under höjd beredskap
3. Beakta ledningsförhållanden
4. Prioritera verksamheter
5. Förbered förändringar av verksamheten
6. Bemanna krigsorganisationen
7. Besluta om krigsorganisation
8. Utbilda och öva krigsorganisation

Utefter MSB:s metodik har rapportens omvärldsgranskning fokuserat på steg 3, 6 och delvis 7. Detta för att behandla styrning, de delar som ska ingå i en ledningsorganisation, ledningsförmåga, att identifiera och beskriva de roller som ska finnas med i en politisk organisation, och gruppdynamiker. Här är det viktigt att bestämma ambitionsnivå (se KDU-verktyg). Ambitionen är att skapa en funktionell politisk organisation. Presidiet har i ett tidigare uppdrag (KS 2019/474) genomfört MSB:s steg 1, 2 och delvis 4 för det politiska uppdraget.

⁴ MSB. 2020a.

⁵ Wänström. 2019. s.46

⁶ MSB. 2019a. s.8-12

3.2 Styrande lagar och förordningar

I avsnittet beskrivs vad som styr en politisk organisation vid höjd beredskap.

3.2.1 Totalförsvaret omfattar militärt försvar och civilt försvar

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det består av två delar; militärt och civilt försvar:⁷

- **Militärt försvar** består av försvarsmakten inklusive hemvärnet samt ett antal myndigheter som har till huvuduppgift att stödja det militära försvaret. Det militära försvaret försvarar Sveriges territorium och gränser.
- **Civilt försvar** handlar om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara eller krig. De ska stå till förfogande att stötta det militära försvaret.

Bild 1. Fred, gråzon, höjd beredskap (skärpt och högsta beredskap)



Källa: Västerås stad.

Civilt försvar är ingen organisation, utan verksamhet som görs av statliga myndigheter, kommuner, landsting och regioner, privata företag och frivilliga verksamheter.

3.2.2 Fullmaktslagar och förberedelser i fredstid

”En krigsorganisation är en aktörs organisation vid höjd beredskap. Krigsorganisering innebär att viktiga verksamheter ställs om från fredstida inriktning, reglering och organisering till höjd beredskap och inriktning på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.”⁸

⁷ Regeringens prop. 2014/15:109.

⁸ MSB. 2019b.

Att skapa en fungerande krigsorganisation bidrar till att samhället fungerar vid höjd beredskap och värnar målet för det civila försvaret.⁹ Det finns flera lagar och förordningar som styr en politisk organisation och krigsledningsnämndens ansvar vid höjd beredskap. Det finns även ett tiotal svenska lagar som säkerställer att vi lever upp till Genèvekonventionen.¹⁰ De mest centrala beskrivs nedan, för mer utförliga listor se presidietts tidigare rapport.

- I **Regeringsformen 15 kap** beskrivs regleringarna vid krig och krigsfara. I den fastställs det att allmänna val ska fortgå som vanligt så långt det är möjligt. Kommunfullmäktige får besluta att skjuta upp valet och ett sådant beslut ska omprövas inom ett år. Så fort kriget eller krigsfaran har upphört ska ordinarie val hållas.
- **Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap** beskriver bestämmelserna för offentliga organisationer som genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Vid höjd beredskap ska kommunerna övergå till krigsorganisation. Vid en sådan händelse behöver kommunerna vara beredda att hantera beslut från regeringen om exempelvis ransonering, om skolväsendet under krig och vid krigsfara, etc.

Kommunerna ska även göra de förberedelser som behövs för verksamhetens kontinuitetshantering under höjd beredskap:^{11,12}

- **Ledningsansvar**
Under höjd beredskap ansvarar krigsledningsnämnd för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva, nämnden övertar då delar av ansvaret och leder kommunens arbete,
- **Lokal krigstidsverksamhet**
Kommunen ska under höjd beredskap vidta de åtgärder som behövs för försörjning med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering samt medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning,
- **Rapportering**
Kommunen håller den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget.

⁹ MSB. 2019b.

¹⁰ Röda Korset. 2019.

¹¹ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extra ordinära händelse i fredstid och höjd beredskap, kap 3.

¹² Försvarshögskolan. 2019.

3.3 Förutsättningar för kri(g)sberedskap i Sverige

En av utgångspunkterna för civilt försvar är att det ska bygga vidare på arbetet med krisberedskap. Ett av målen med god krishanteringsförmåga i fred är att skapa en grundläggande förmåga för civilt försvar. Arbetet med den fredstida krishanteringen är således en viktig och grundläggande del av beredskapsförberedelserna som behövs för höjd beredskap.¹³ För att förbereda oss är den viktigaste åtgärden på kort sikt att säkerställa det politiska ledarskapet och att hantera snabba beslut. Även säkerställa resurser och en organisation som stödjer de politiska besluten. Uthålligheten över tid och att öka initialeffekten med ledningsövningar och uppdaterade handlingsplaner är också av betydelse.¹⁴

3.3.1 Det svenska krigssystemet och dess principer

Det svenska systemet bygger på tre centrala principer som utgör grunden för samtliga lagar och förordningar och styr ramverket för vem som är ansvarig och när i kris och krig. Ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen.¹⁵

- **Ansvarsprincipen**

Innebär att den som är ansvarig under normala omständigheter även är det under kris och krig. Detta sätter krav att kommunerna har kunskap och förmåga att agera i flera olika situationer och har övat för detta. Att leda i sådana situationer innebär samverkan med flera olika aktörer. Idag bygger kris- och krigssystemet på en myriad av aktörer både på lokal, regional och nationell nivå där alla förväntas samarbeta och rapportera sinsemellan. En stor del av samhällsviktig verksamhet drivs av privata aktörer och är således viktiga, exempelvis inom livsmedel, energiförsörjning och kommunikationer. Systemet bygger även på civila aktörer och frivilliga organisationer där politikerna förväntas spela en samordnande roll.¹⁶

- **Likhetsprincipen**

Bygger på att verksamheter ska fungera som vanligt även vid extraordinära händelser, så som de fungerar vanligtvis så ska de även fungera vid extraordinär händelse. Alla verksamheter ska fortgå i möjligaste mån och det är ofta kommunernas ansvar att se till att detta är möjligt. Detta berör både frågor som välfärdstjänster med barnomsorg för de vårdnadshavare som måste jobba under krigstid, äldreomsorg etc. det handlar även om beredskap med att förse el och rent vatten. Infrastrukturen som medborgarna är vana vid ska i största möjliga mån även finnas tillgänglig.

¹³ MSB. 2019a.

¹⁴ Rydell. 2019.

¹⁵ Bynander & Becker. 2017.

¹⁶ Ibid.

- **Närhetsprincipen**

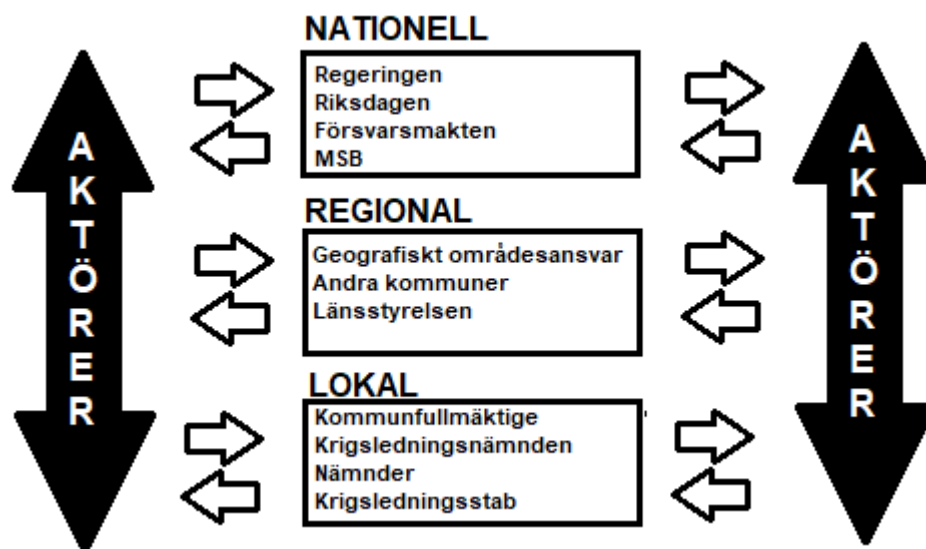
Innebär att krisen ska primärt hanteras där den sker av dem som är närmast ansvariga. Detta innebär oftast kommunen eller regionerna.¹⁷

Det offentliga ansvaret handlar om att identifiera hot och risker som kan påverka det geografiska ansvarsområdet såväl som den egna verksamheten.¹⁸ Krigsarbetet innefattar såväl både tekniska och sociala dimensioner. Som vi kan utläsa av principerna ovan är frågan komplex och innefattar flera olika områden.¹⁹

3.3.2 Samverkan

Vid höjd beredskap innefattar arbetet till stor del kontakt med externa aktörer. Dessa kan inte agera ensam och för att lösa problem, utan det handlar om samarbete mellan aktörer på såväl ledningsnivå som fältnivå, dvs all samverkan sker i gruppkontext oftast.²⁰ Utmaningarna att samverka i kriser har blivit allt mer komplext i det byråkratiska systemet och organisationer som aldrig jobbat ihop förr förväntas nu samarbeta nära. Detta kan skapa problem samtidigt som samarbetet med andra aktörer är viktigt för att kunna arbeta effektivt. Konflikter kan lätt uppstå och detta sätter krav på ledarna att vara problemlösare.²¹ Personliga relationer etablerade innan krisen har en avgörande roll i samarbetet har forskning visat.²²

Bild 2. Samverkansnivåer



¹⁷ Bynander & Becker. 2017.

¹⁸ Försvarshögskolan. 2019.

¹⁹ Alvinus, Danielsson & Larsson. 2012.

²⁰ Larsson, G. 2011.

²¹ Deverell, Alvinus & Hede. 2019.

²² Ibid.

3.4 Styrning och ledarskap i kris och krig

Vid höjd beredskap och stabsläge är det en funktionell organisation med tydligt ledarskap och styrning som behövs.²³ I Sverige är krisarbetet decentraliserat till kommunerna, vilket lägger stort ansvar på kommunala chefer och förtroendevalda.²⁴ Att lokala beslutsfattare är förberedda och vet hur de ska hantera situationen gör dem till viktiga aktörer.²⁵

Krig kommer inte utspelas som de gjordes förr, ett epokskifte har skett sen 1900-talet och detta ställer krav på det civila försvaret då det är svårt att förbereda sig på något som ännu inte hänt.²⁶ Desinformation och ”fake news” är ett område som blir allt större och påverkar styrningen samt ledarskapet i allra högsta grad.²⁷

3.4.1 Styrning och ledningsförhållanden

”Emellanåt kommer jag i kontakt med kommunala företrädare som utgår ifrån att det finns ett facit för hur den politiska styrningen ska organiseras och utföras. ... olika individer inom samma kommun kan ha vitt skilda av hur den kommunala politiska styrningen idealt borde organiseras och utföras, vilket också kan skapa betydande spänningar inom den kommunala organisationen. *Wänström, Statsvetare CKS*”²⁸

De komponenter vi behöver fundera kring handlar om organisation och styrning. Styrning styr strukturen och det är viktigt att det finns en tydlig rollfördelning och

²³ Hede. 2017.

²⁴ Hede. 2018.

²⁵ Hede. 2011.

²⁶ Bunker. 1997

²⁷ Larsson. 2020.

²⁸ Wänström. 2019. s.9

struktur för hur den politiska styrningen bör organiseras och utföras.²⁹ Då att tidigt specificera de förväntningar som ställs på de förtroendevalda och krigsledningsnämnden. Att specificera ledningsnivåerna och vem som har mandat i vad för att skapa en tydlighet i organisationen med en tydlig gränsdragning och beskrivning hur samverkan ska fungera är nödvändigt.³⁰ Politikens styrning av tjänstepersonsorganisationen vid höjd beredskap utgår ifrån tillgängliga resurser och en bedömning av vad som är möjligt i det läge man befinner sig i. En formell ansvarsfördelning kan beskrivas i olika strukturella nivåer. Det ska vara tydligt vem som fattar beslut och när. Tjänstepersonsorganisationen och andra aktörer arbetar med operativa frågor medan den politiska organisationen har det strategiska ansvaret.³¹

Politikerna behöver ha en tydlig helhetsbild av läget och veta vilka tillgängliga resurser som finns för att kunna styra och våga ta samhällsviktiga beslut. Här är tidsaspekten av vikt där det kan innebära väldigt hastiga händelseförlopp. Dessa beslut kan ibland behöva fattas under väldigt korta tidshorisonter och då gäller det att politiken vågar ta beslut och känner sig bekväma. Det är viktigt att öka den politiska nivåns styrande förmåga,³² där tidigare erfarenheter visar att mental förberedelse för sådana beslut är viktig i förberedelsearbetet.³³ Politikerna behöver vara insatta i ärendena och veta hur tjänstepersonerna och stabscheferna resonerar. Utan den informationen är det svårt att diskutera fram beslut.³⁴ Samspelet är således viktigt och flera kriser har visat att ambitioner att öka eller minska avståndet mellan olika aktörer är inte begränsat till politiker utan även till tjänstepersonsorganisationen.³⁵

Det finns flera modeller på struktur. Många myndigheter och organisationer har idag börjat strukturera sig utefter NATO-modellen.³⁶ Oavsett struktur är det viktigt att det finns en uthållighet med ett ersättersystem. Att ha personer som verkar mellan nivåerna, så kallade ”boundary spanners” har tidigare visat sig vara effektivt och strategiskt. En roll som har ansvar att förmedla och medla mellan de olika ledningsnivåerna förbättrar samarbetet och samverkan mellan grupperna.³⁷

²⁹ A.a. s.10

³⁰ A.a. s.13

³¹ Deverell, Alvinius & Hede. 2019.

³² SOU. 1995:129.

³³ Hede. 2011.

³⁴ Wänström. 2019. s.31

³⁵ Deverell, Alvinius & Hede. 2019.

³⁶ Ibid.

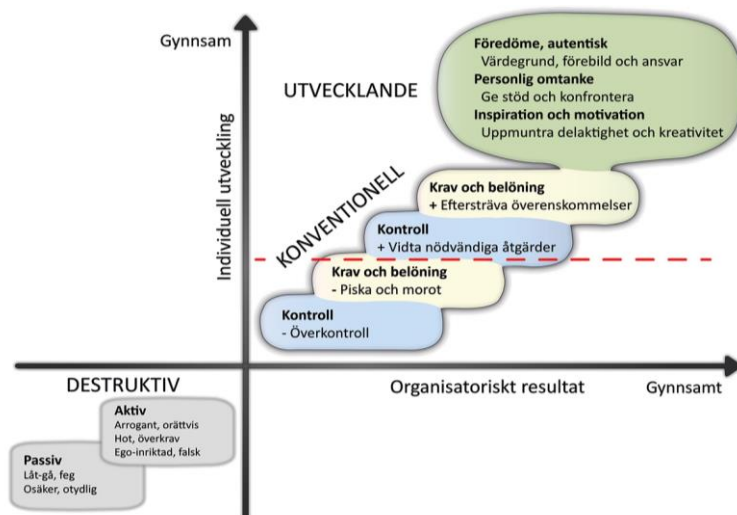
³⁷ Alvinius, Danielsson & Larsson. 2012.

3.4.2 Ledarskap och ledning

”The need for leadership among people, groups, and organizations is higher during a crisis and, consequently, so is the leader’s impact. Leadership is also seen as crucial to the outcome of a crisis. It is reasonable to assume that such expectations, in combination with the challenges of an uncertain and complex event, put considerable pressure on leaders.”³⁸

Det finns få faktorer såsom ledarskap som är av så pass stor vikt under krig. Ledare ses som konstruktiva eller destruktiva vilket ger avspeglning på resten av organisationen.³⁹ Vikten av ledarskap och ett tydligt sådant har ställt allt ökade krav på den kommunala ledningen de senaste två decennierna. Detta innefattar främst kommunstyrelsens ordförande (KSO) men även hela krigsledningsnämnden som den styrande ledningen. En ledare ska vara insatt, våga fatta beslut och även kunna hantera gruppdynamiker.⁴⁰ Skiftet från normala förhållanden till kris och krig är en utmaning för ledare och kräver mer erfarenhet och självkännedom.⁴¹ Det är just den närmsta ledaren som har stor påverkan på gruppens motivation och i sin tur på resten av organisationen. Att ha tillit till närmsta ledaren visar resultaten att detta ger positiva upplevelser på gruppen och effektiviteten i arbetet.⁴²

Bild 3. Ledarskap



Källa: Larsson. 2020.

³⁸ Hede. 2018.

³⁹ Alvinus, Johansson & Larsson. 2018.

⁴⁰ Alvinus, Johansson & Larsson. 2018.

⁴¹ Hede. 2018. s.12

⁴² Fors & Larsson. 2010.

Det finns flera utmaningar för ledarna under extraordinära händelser. Tidigare erfarenheter visar att det är bristen på resurser, ofullständig information, förseningar och medias påtryckningar som är de vanligaste stressfaktorerna.⁴³ Även så visar forskning att det är förmågan att våga fatta beslut som oftast ställs på sin spets under extraordinära händelser och som gör många ledare nervösa att göra fel. Att behöva fatta beslut under förhållanden där man inte har fullständig kontroll och inte har all information är vanligt förekommande i krigstider.⁴⁴ Samtidigt är behovet av snabba och exakta beslut stort. Tidigare erfarenheter visar att kommunala ledare efteråt ansett att det är bättre att fatta ett beslut för mycket än inget alls.⁴⁵ En annan utmaning är att skapa mening och legitimitet för de beslut som tas. Ledare behöver kommunicera vad som händer och varför för att få acceptans.⁴⁶ Det är politikernas ansvar att hålla invånarna informerade.⁴⁷ Andra utmaningar handlar om att arbeta effektivt i grupp, arbetsfördelningen, koordinera aktiviteter, delegering och planering. Ledaren ska ge stöd till andra politiker och tjänstepersoner och leda dem under krisens gång.⁴⁸

Det finns flera teorier om när en ledare vågar ta beslut och hur det görs, mycket handlar om individuella aspekter och hur väl ledaren valt att förbereda sig innan krisläget uppstår, tidiga händelser är även av vikt där ledaren snabbt reflekterat kring egna erfarenheter och vad som hänt då. Om personen varit med om en liknande händelse tidigare utgår de ifrån de beslut som fattades då och om det var rätt väg att gå eller inte. Att vara förberedd handlar således om tidigare erfarenheter av extraordinära händelser, deltagande i övningar men också av sin egna riskuppfattning.⁴⁹ Detta kan ses som en begränsande faktor då hur vi uppfattar risker vägleder vilka beslut som fattas och vad som får uppmärksamhet. Ofta tenderar folk att fokusera på så kallade stora problem och sådant som kan få mediauppmärksamhet. Men det är viktigt att se helheten och även de små riskerna.^{50,51}

Många forskare belyser vikten av ledarens självmedvetenhet och självregleringsförmåga för att lyckas i sin roll. Ledare som har svårt för detta anses ofta varit dåligt förberedda och har svårt att styra gruppen mot ett mål. Forskning visar att ledaren bäst klarar av att fokusera om den själv distanserar sig och ser sakligt

⁴³ Alvinius, Danielsson & Larsson. 2012.

⁴⁴ Hede. 2018.

⁴⁵ Alvinius, Danielsson & Larsson. 2012.

⁴⁶ Hede. 2018.

⁴⁷ Deverell, Alvinius & Hede. 2019.

⁴⁸ Hede. 2018.

⁴⁹ Hede. 2017.

⁵⁰ Hede. 2018. S.17

⁵¹ Ohlsson & Larsson. 2017.

på frågorna och håller sig lugn, detta även om känslorna stormar under ytan.⁵² Aspekter hos ledarna beskrivs för att öka möjligheterna att vara förberedd och öka självförtroendet:⁵³

- Självinsikt och reflektion/utvärdering
- Kunna identifiera och hantera konflikter
- Erfarenhet och övning
- Vara kapabel att kommunicera tydligt och direkt
- Kunna ta emot och ge feedback under händelsen för bästa optimering,
- Kunna identifiera gruppens olika faser under processen
- Förstå vikten av att ha olika ledarskapsstilar (antingen själv eller i gruppen, situationsbaserat ledarskap
- Styra gruppen mot gemensamma mål⁵⁴

Tidigare erfarenheter visar att ledare ofta är oförberedda på just de sociala bitarna. Trots övning och förberedelser är det svårt att veta exakt vad som förväntas av en från medborgarna och andra aktörer.⁵⁵ Det handlar om att våga, vara transparent, och att tydligt få fram sitt budskap på ett ödmjukt sätt.⁵⁶

3.4.3 Politiska samspelet och krigsledningsnämnden

Det finns flera utmaningar för krigsledningsnämnden som grupp med det politiska samspelet, inte minst angående gruppdynamik, otydliga roller och brist på ersättare. Forskning visar att det är frustrationen av att behöva fatta beslut när högre auktoriteter på regional och nationell nivå inte kommer med riktlinjer eller vägledande beslut som är mest frustrerande.⁵⁷

En politisk organisation styrs av partipolitiker, alla bundna till sitt parti och dess idéer. I fredstider är det politikernas uppgift att utefter valresultatet se till att de vallöften och partivärderingar som de röstat på uppfylls. I krigstider är det av vikt att den politiska organisationen främst eftersträvar funktionalitet, pragmatik och konsensusbyggande.⁵⁸ I undersökningar efter kriser har det specificerats av politiker att:

”...politiken och demokratin idealt borde innefatta ett stort mått av samspel mellan styre och opposition”.⁵⁹

⁵² Fors & Larsson. 2010.

⁵³ Söderhjälms. m.fl. 2018.

⁵⁴ Ohlsson & Larsson. 2017.

⁵⁵ Hede. 2018.

⁵⁶ Larsson. 2011.

⁵⁷ Alvinus, Danielsson & Larsson. 2012.

⁵⁸ Karlsson & Montin. 2013.

⁵⁹ Wänström. 2019.

Att ha ett gemensamt mål och lägesbild ökar ofta förutsättningarna för ett lyckat samarbete.⁶⁰

Att ta kollektiva beslut är nödvändigt, och det är viktigt att de förtroendevalda är medvetna vad som krävs av deras roll och har förberetts. Det är viktigt att alla vet sina roller och att mandatet är tydligt så att det inte finns rum för missförstånd. Detta för att skapa ett forum öppet för dialog.⁶¹ Att den styrande ledningen även vågar ha ett visst mått av improvisation har visat sig framgångsrikt.⁶²

Under höjd beredskap ska det politiska samspelet genomsyras av begreppet närhet, vilket innebär samspel och delaktighet.⁶³ De förväntningarna som finns på de förtroendevalda har specificerats i forskning:⁶⁴

- **Samspelet mellan styrande och oppositionspolitiker**
Ett omfattande samspel mellan alla folkvalda politiker/samförstånds demokrati,
- **Samspelet mellan politiker och tjänstepersoner**
Informationsutbyte/gemensamt problemlösande,
- **Kunskaper**
Utvecklande och tillämpning av platsbundna och lokala kunskaper/fokus på det specifika,
- **Tillit**
Förtroende mellan enskilda individer,
- **Efterfrågande egenskaper hos lokala politiker**
Intresse för de specifika fallen: en problemlösare/ Gillar att arbeta nära andra: social kompetens/Lokalt engagemang.

För att få en effektiv gruppprocess har följande kännetecken definierats som effektiva såväl som ineffektiva och som man kan dra lärdom ifrån:⁶⁵

- **Effektiva gruppprocesser:**
 - Gruppmedlemmarna checkar upp varandra hela tiden, och bekräftar bilden hos varandra inför varje steg
 - Gruppen har som norm att ifrågasätta sig själva och varandra
 - Gruppen utvecklar en gemensam förståelse av situationen innan man börjar titta efter lösningar
 - Gruppen lyckas undvika att låsa fast sig vid ett specifikt perspektiv genom att beakta såväl kort- som långsiktiga aspekter

⁶⁰ Larsson. 2011.

⁶¹ Bynander & Becker. 2017.

⁶² Alvinus, Danielsson & Larsson. 2012.

⁶³ Wänström. 2019. s.27

⁶⁴ Wänström. 2018. s.41

⁶⁵ Larsson. 2011.

- **Ineffektiva grupprocesser:**
 - Situationsmedvetenheten är ett svart hål, en medlem leder iväg de andra åt fel håll
 - Det ingår inte som gruppnorm att dela viktig information
 - Gruppen förbereder sig inte för att ifrågasätta antaganden
 - Medlemmarna antar felaktigt att de andra delas samma åsikter och mål
 - Medlemmarna har delade missuppfattningar, baserade på likartade men felaktiga erfarenheter

Att ha en krigsledningsnämnd som upplever sig tillfälligt sammansatt och som inte har jobbat ihop i liknande frågor innan skapar inga bra förutsättningar. Tillit behövs mellan ledamöterna och detta utvecklas oftast efter tid. Det innebär att om så är fallet måste personer vara villiga att agera som om tilliten redan finns. Oavsett är tydlig kommunikation inom grupper och mellan ledningsnivåer är central vid ledning av stressfyllda händelser.⁶⁶ Erfarenheter visar att dåligt funktionella organisationer ofta skyller på externa faktorer, rationaliserar sina beslut alldeles för mycket, och förnekar fakta om sig och sin organisation.

3.5 Beslutsfattande i skuggan av en kris

I Sverige finns det en tradition av att ha en färdig plan inför olika händelser och hur de ska hanteras. Man vill att besluten ska vara genomtänkta och vara välförankrade, men under en kris blir händelseförloppet hastigt och politiker behöver göra avsteg från ordinarie processer och rutiner.⁶⁷ Detta påverkar de kommunala beslutsfattande organen. Detta är enligt forskarna både positivt och negativt. Idag läggs det mycket tid på att diskutera, analysera och utvärdera olika situationer för att vara säkra på att rätt beslut fattas. Detta är framgångsrikt i ett normalläge.

En kris tvingar oss att tänka i nya banor och fatta beslut på mer okonventionella sätt. Det är bra att ha beprövade rutiner och planer men samtidigt vara beredd på att vissa saker kan vi aldrig förbereda oss på. Beslutsfattandet i en kris har under våren 2020 synliggjort dels två saker:

- **tidsaspekten**, beslut tas mycket snabbare
- dels den **demokratiska aspekten** av att ”ett beslutande organ kan decimeras på grund av att ledamöterna själva blir sjuka”⁶⁸

Vi kan om vi vill. Studier av krisen med Covid-19 har visat att kommunalt beslutsfattande och samordning i skuggan av en kris både är mer anpassningsbar,

⁶⁶ Larsson. 2011.

⁶⁷ Wänström. 2020.

⁶⁸ Ibid.

samhällsengagemang och mer digitalt informationsflöde med fokus på välmående.⁶⁹

⁶⁹ SKR, 2020.

4 Diskussion och verksamhetsanalys

Diskussionen och analysen är baserad på en verksamhetsanalys av Ängelholms kommuns politiska organisation. Analysen baseras både på omvärldsgranskningen, goda exempel från sakkunniga som hjälpt presidiet i deras arbete, samt på de dialoger som förts med nyckelpersoner i organisationen. Fokus har varit på funktionalitet och ledningsförmåga hos de styrande politikerna vid höjd beredskap.

4.1 Politisk organisation – ansvar och roller

Om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är orsakade av att det är krig utanför Sveriges gränser, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap (två nivåer för höjd beredskap). Om Sverige är i krig råder högsta beredskap per automatik. Vid höjd beredskap ska samhället ställas om från fredstida organisation till att anpassas för krig. Ordinarie verksamheter ska fortgå i den mån det är möjligt, detta gäller även den politiska organisationen och dess beslutsfattande. Kommunen ingår i det civila försvaret vars mål är att:

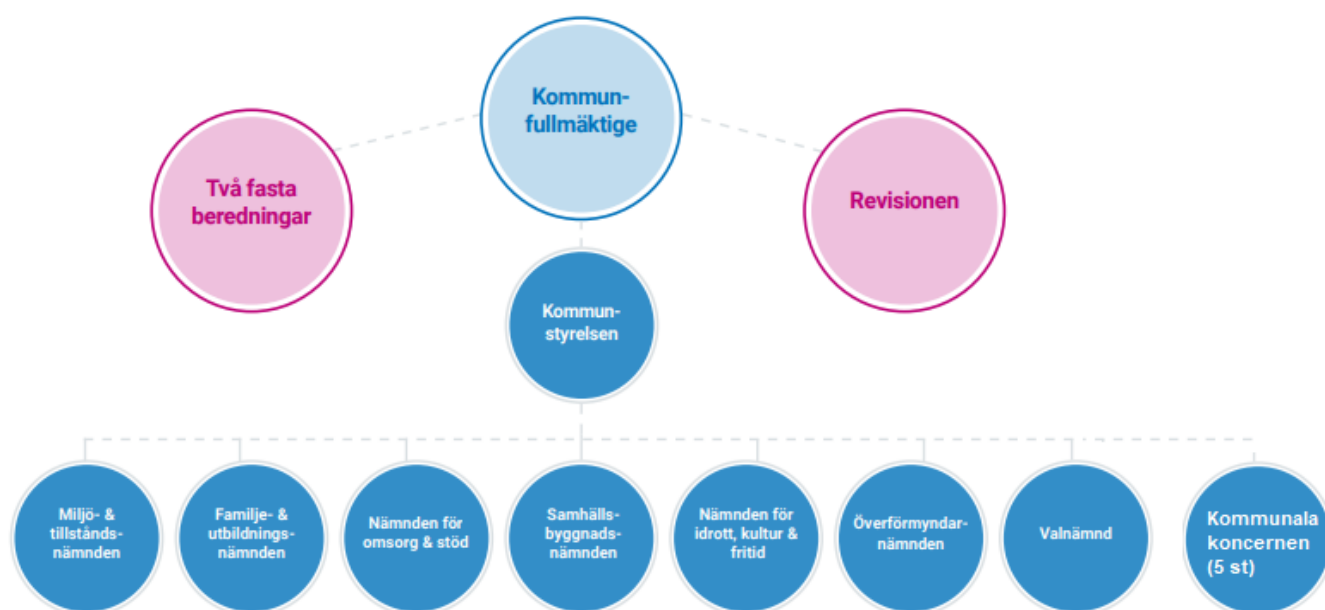
- Värna civilbefolkningen
- Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- Bidra till försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp eller i krig i vår omvärld

Detta ansvarar kommunens ledning för vid höjd beredskap.

4.1.1 Politisk organisation i fredstid

Politisk organisation i fredstid ser ut enligt följande, se bild 4.

Bild 4. Politisk organisation i fredstid Ängelholms kommun

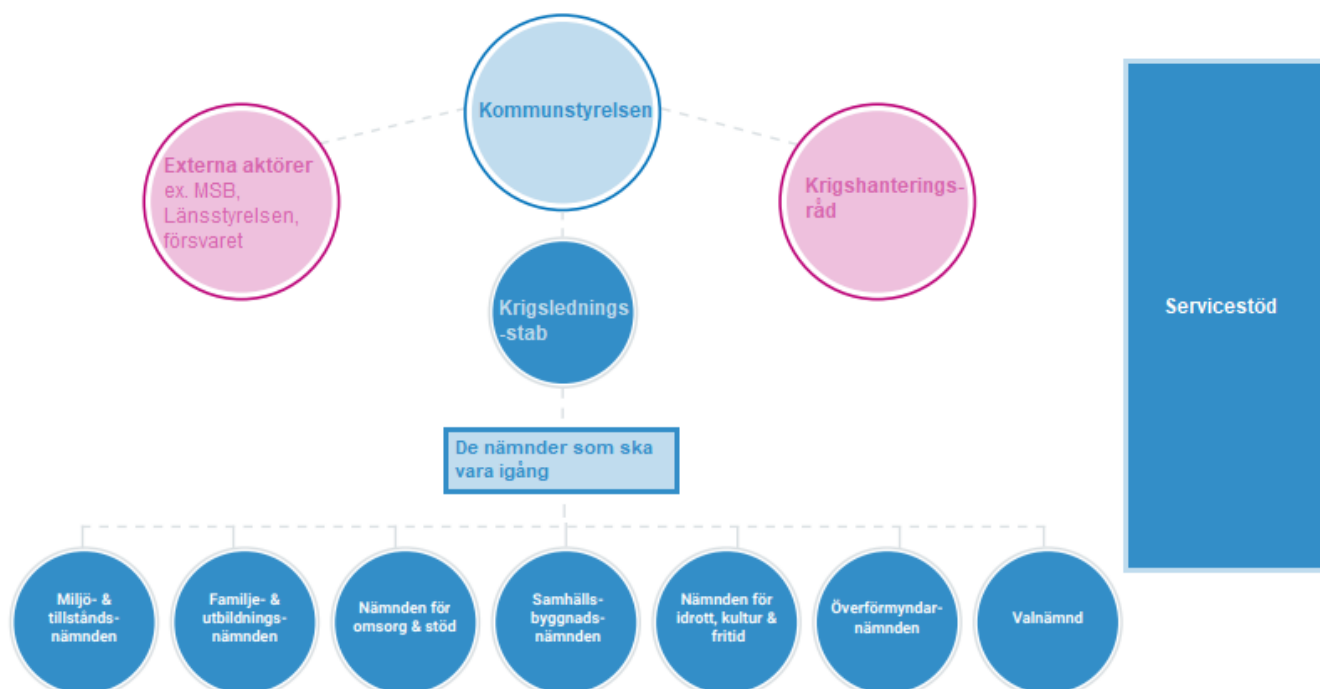


4.2 Krigsorganisation och ledning

Vid höjd beredskap aktiveras krigsledningsnämnden och utgör kommunens ledningsfunktion.⁷⁰ En krigsorganisation är en aktörs organisation vid höjd beredskap som innebär att samhällsnyttiga verksamheter ställs om till uppgifter för totalförsvaret. Det ställs andra krav på organisering av samhällets resurser än i fredstid.

Vid höjd beredskap gäller således andra ledningsförhållanden. Arbetet vid höjd beredskap berör hela den kommunala koncernen, från fullmäktige, styrelsen och nämnder till kommunala bolag. Det är fördelaktigt om arbetet med kris och krig integreras i ordinarie styr- och ledningsmodeller enligt MSB. På så vis blir det en mer naturlig del av organisationen.⁷¹

Bild 5. Politisk organisation vid höjd beredskap



Krigsledningsnämnden inrättas vid höjd beredskap för att politiken ska kunna ta snabba beslut och koordinera dem. Det är ordförande i krigsledningsnämnden som leder arbetet och nämnden ska fungera som en stabsfunktion samt fatta övergripande beslut av sådan karaktär att de inte hinner anstå fullmäktige. Detta är nämndens viktigaste roll för att leda arbetet och definierar nyttan med politiken vid höjd beredskap. Nämnden fyller en funktion genom att man ser ett behov av samordning

⁷⁰ LEH 3 kap. § 2

⁷¹ MSB. 2020b.

och resursfördelning för snabba beslut, och möjligheten till en mer central styrning där nämnden tar över hela eller delar av andra nämnders verksamhetsområden.⁷² Krigsledningsnämnden ska ha aktuella lednings- och informationsplaner. Uthålligheten över tid och att öka initialeffekten med ledningsövningar och uppdaterade grundoperationsplaner och handböcker är också av betydelse.

Vid höjd beredskap träder fullmaktslagarna i kraft om regeringen beslutar så, eller per automatik vid krig. Detta påverkar krigsledningsnämndens ledningsroll och vilka resurser de har till sitt förfogande. Att veta vad fullmaktslagarna innebär är grundläggande för att leda kommunen vid höjd beredskap (se bilaga 1). Fullmaktslagarna innebär ändringar i det kommunala beslutsförfarandet där ledningen har ökat mandat jämfört med i fredstid, både att nyttja resurser och samordna arbetet. Politikerna behöver vara beredda och våga ta beslut enligt fullmaktslagarna som verkligen gör skillnad för medborgarna. Samtidigt behöver politikerna ha en tydlig helhetsbild av läget och veta vilka tillgängliga resurser som finns för att kunna styra och våga ta samhällsviktiga beslut. Krigsledningsnämnden ska inte bara fatta beslut enligt fullmaktslagarna utan även utifrån de direktiv som kommer från regeringen och se till att den informationen kommer till tjänstepersonsorganisationen.

4.2.1 Kommunfullmäktige

För fullmäktige vid höjd beredskap gäller följande:⁷³

- Fullmäktige får handlägga ett ärende endast om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Fullmäktige kan dock föreskriva att en interpellation eller fråga får besvaras, även om antalet närvarande är lägre
- Om en närvarande ledamot i fullmäktige på grund av jäv är hindrad att delta i handläggningen av ett visst ärende, får fullmäktige handlägga detta, även om antalet närvarande på grund av hindret inte uppgår till det antal som avses i första stycket
- Ett sammanträde med en beslutande kommunal församling kan utan hinder av vad som annars är föreskrivet kungöras på annat betryggande sätt som ordföranden bestämmer

Detta innebär att fullmäktige vid höjd beredskap bör fortgå som vanligt om möjligt med samma beslutsförfarande som i fredstid. De fyller inte en annan funktion vid höjd beredskap. Dock kommer fullmäktige fortgå med ett reducerat antal ärenden där en del bedöms gå direkt till krigsledningsnämnden som har ökade befogenheter att leda kommunen. Då höjd beredskap innebär att krigsledningsnämnden får fatta

⁷² MSB. 2020b.

⁷³ Förfarandelagen 1988:97 § 6

beslut som inte går att anstå till kommunfullmäktige. Vilket i sådana ögonblickliga processer som gäller vid höjd beredskap kommer vara flera. Beslut som fattas med stöd av detta ska anmälas till fullmäktige vid nästa sammanträde.

Krigsledningsnämnden får dock inte ta över ärenden som handlar om val av ledamöter eller ersättare till krigsledningsnämnden eller annan nämnd eller revisor, samt ansvarsfrihet för krigsledningsnämnden eller annan nämnds ledamöter. Detta regleras i förfarandelagens 7 §.

4.2.2 Krigsledningsnämnden – roller, gruppens storlek och uthållighet

Då krigsledningsnämnden fattar beslut kollektivt blir gruppen oerhört viktig. Alla ledamöter ska veta hur arbetet i en stabsfunktion fungerar, och känna sig bekväma med sin roll. Det är viktigt att det i gruppen finns en gemensam bild av uppdraget så att inga pseudodiskussioner sker, och att man vågar visa när man inte förstår så att inga felaktiga beslut fattas.

I krigstider är det av vikt att den politiska organisationen främst eftersträvar funktionalitet, pragmatik och konsensusbyggande.⁷⁴ Det handlar oftast om att snabbt kunna fatta beslut under osäkra omständigheter och vara villig att göra så. Detta skapar emotionell press.⁷⁵ Det handlar även om att inom gruppen tydligt beskriva gemensamma förväntningar på varandras roller. Detta för att skapa förståelse då ens egen uppfattning som sig själv påverkar starkt hur vi beter sig.⁷⁶ De förväntningar som finns på politikerna i Ängelholms kommun är att de ska vara välinsatta i hur en stab arbetar och vad det förväntas av deras roller. De ska visa intresse av att lära sig och att de ska våga fatta beslut som har stor inverkan på medborgarna.⁷⁷

Gruppens storlek har mycket med beslutsfattandet att göra. En större grupp människor ger ökad kvalitet, men processen blir långsammare. Vid höjd beredskap är tid essentiellt och således behöver beslutsfattandet vara skyndsamt. Det finns en risk att alla bara värnar om sina egna intressen, men förhoppningsvis om direktiv kommer från regeringen om höjd beredskap lyfts abstraktionsnivån på grund av allvaret. Fördelar med att vara fler är att gruppen är uthållig på ett annat sätt, kan någon inte ta sig till mötet eller blir frånvarande av annan anledning finns det alltid ersättare.

Det är viktigt att ledamöterna i krigsledningsnämnden har ett välfungerande ersättersystem så att nämnden alltid är beslutsfattande och uthållig. Detta likt tjänstepersonsorganisationens stab. Ur ett funktionalitets- och uthållighetsperspektiv

⁷⁴ Karlsson & Montin. 2013.

⁷⁵ Alvinus, Danielsson & Larsson. 2012.

⁷⁶ Larsson. 2011.

⁷⁷ Wänström. 2019. s.13

har det under presidiets verksamhetsanalys förts dialoger om att utifrån krigsledningsnämnden skapa tre grupperingar inom krigsledningsnämnden, där nämndens presidium utgör den samordnade och högsta ledningen. Grupperingarna ska arbeta i en stabsorientering. De tre grupperingarna innebär en grupp av politiker som intervallvis är tillgängliga och i beredskap. Grupperna behöver vara minst sju personer så att de är beslutförda. Detta skapar uthållighet, ett tydligt ersättersystem och en lagom stor grupp för beslutsfattande.

Det finns inget facit för hur en politisk styrning ska se ut och fungera vid höjd beredskap. Det som är viktigt är att samtliga involverade har reflekterat kring hur en funktionell styrning ska se ut enligt dem. Här handlar det om struktur och tydlig rollfördelning.⁷⁸ Här behöver ordförande i dialog med sin nämnd samt tjänstepersonsstaben specificera de förväntningar man har på varandra.

Ordförande i krigsledningsnämnden

Enligt lag har ordförande ett tydligt mandat och kan fatta beslut som inte hinner anstå nämndens sammankallande. Ordförande är även den som tar emot information från tjänstepersonsorganisationen kontinuerligt utifrån de beslutade informationskraven.⁷⁹ 1:a och 2:e vice ordförande ska verka avlastande till ordförande och delges samma information. Detta så att sträckan till beslut hålls kort och nyckelpersoner har kunskap om nuläget.

Ordförandena vid höjd beredskap ska både agera som samordnare och projektledare men framförallt beslutsfattare.⁸⁰ Att hantera gruppen, våga fatta beslut sätter stor press på självkänedom. Att få ut information externt och medias påtryckningar kan vara de mest stressande av faktorer under höjd beredskap.⁸¹

Kommundirektör

I det förberedande arbetet inför läge av höjd beredskap är det upp till kommunstyrelsen att fastställa kommundirektörens roll.⁸² Styrelsen tar ställning till vilken roll kommundirektören ska ha avseende kommunens arbete med beredskap, både angående det förberedande arbetet och kommunens organisation för ledning. Enligt MSB måste inte kommundirektören ha en specifik roll i beredskapen.⁸³

⁷⁸ Wänström. 2019. S.10

⁷⁹ MSB. 2020b. s.47

⁸⁰ A.a. s.22

⁸¹ Alvinus, Danielsson & Larsson. 2012.

⁸² Kommunallagen 7 kap. 2 §

⁸³ MSB. 2020b. s.20

4.2.3 Övriga nämnder

Vid höjd beredskap har nämnderna samma ansvar som regleras i reglementet om inget annat beslutats om.⁸⁴ Även om all verksamhet om möjligt ska fortgå som vanligt kommer kommunen inte ha samma kapacitet vid höjd beredskap. Kommunerna har ett ansvar enligt lag att vård och omsorg, samt skola ska fungera. Övrigt handlar det om prioriteringar kopplade till det civila försvaret. Nämnderna behöver inför en händelse av höjd beredskap genomföra en inventering av sin verksamhet, där det regleras vad som ska fortgå. En nämnd kanske bara bör ha 10 % av sin ordinarie verksamhet igång med stöd av lagar och resursfördelning inom kommunen, medan en annan behöver ha igång 80 %. De delar av verksamheten som inte kan eller bör fortgå på grund av prioriteringar kategoriseras som ”övrig verksamhet” enligt MSB:s riktlinjer. Detta ska kommuniceras till krigsledningsnämnden som har det ledande ansvaret.

Vid höjd beredskap får nämndsordförande fatta beslut i en fråga som måste fattas innan nämnden hinner sammankallas. Då frågor av synnerlig vikt.⁸⁵ Fullmäktige kan även ge krigsledningsnämnden, eller annan nämnd, ansvar att hantera en annan nämnds frågor. Det kan innebära att en nämnd som tas ifrån sitt ansvar inte sammankallas under höjd beredskap.⁸⁶

4.2.4 Krigsledningsnämnden beslutsförfarande och informationsflöde

Krigsledningsnämnden beslutsförfarande och ansvar

Om inget annat beslutas ska krigsledningsnämnden i huvudprincip sammanträda rent fysiskt. Fullmäktige beslutar om ledamöter får delta på distans.⁸⁷ För deltagande på distans i nämnder gäller samma förutsättningar som för fullmäktige.⁸⁸ Här är det viktigt att frågan om sekretess övervägs för deltagande på distans. Dock är det inget som hindrar att ledamöterna för informella diskussioner inför ett beslut, exempelvis över telefon.⁸⁹ Krigsledningsnämnden får enligt lag inte fatta beslut om mer än en tredjedel av ledamöterna ej är närvarande. I Ängelholms kommun innebär det 7 ledamöter för att kunna fatta beslut.⁹⁰

Krigsledningsnämnden fattar beslut kollektivt. Ordförande, eller vid dennes förhinder vice ordföranden, får i brådskande beslut eller akut situation fatta beslut om nämnden inte hinner sammankallas.

⁸⁴ MSB. 2020b.

⁸⁵ Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheter och domstolar under krig eller krigsfara § 9

⁸⁶ Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheter och domstolar under krig eller krigsfara § 10

⁸⁷ Kommunallagen 6 kap. § 24

⁸⁸ Kommunallagen 5 kap. § 16

⁸⁹ MSB. 2020b.

⁹⁰ Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheter och domstolar under krig eller krigsfara § 8

Om det är av synnerlig vikt att ett beslut som enligt 7 § eller på annan grund ankommer på styrelsen fattas innan styrelsen kan sammanträda, får dess ordförande besluta i ärendet.

När nämnden väl sammanträder upphör denna synnerliga befogenhet för ordförande att fatta beslut individuellt. De besluten som ordförande tagit ska anmälas till krigsledningsnämnden som i sin tur anmäler det till fullmäktige.⁹¹

Krigsledningsnämnden kan även få både ökade befogenheter och mer ansvar vid höjd beredskap. Efter beslut av kommunfullmäktige kan krigsledningsnämnden ansvara för en förvaltning eller verkställighet som annars enligt lag eller annan författning ligger på annan nämnd.⁹²

Vid höjd beredskap får krigsledningsnämnden fatta beslut som är av sådan vikt att de inte hinner avvaktas med till kommunfullmäktige sammanträder.⁹³ Enligt lag finns det en turordning för hur krigsledningsnämnden ska prioritera ärenden:

Mål och ärenden skall handläggas i den turordning som krävs av hänsyn till allmänna intressen. Om de är av betydelse för totalförsvaret, skall de ges särskilt företräde.⁹⁴

Detta innebär att all kommunalt beslutsfattande, särskilt krigsledningsnämnden, ska ge företräde till totalförsvarets ärenden och annars handlägga ärenden i den ordning som styrs av allmänna intresset.

Beslutsnivåer

Beslutsfattandet har i en organisation vid höjd beredskap olika nivåer. Politikens styrning av tjänstepersonsorganisationen vid höjd beredskap utgår ifrån tillgängliga resurser och en bedömning av vad som är möjligt i det läge man befinner sig i. Politiken delar ut uppgifter, fördelar resurser och ger riktlinjer för staben.⁹⁵ Tjänstepersonsorganisationen och andra aktörer arbetar med operativa frågor och verkställer beslut bland annat om drift, medan den politiska organisationen har det strategiska ansvaret.

- Övergripande beslut fattas av krigsledningsnämnden
- Verksamhetsbeslut fattas av krigsledningsstaben

Den stabssystematik som verkat i kommunen under kris är densamma som används vid höjd beredskap. Här handlar det om olika ledningsnivåer som måste vara ytterst

⁹¹ Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheter och domstolar under krig eller krigsfara § 7, § 9

⁹² Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheter och domstolar under krig eller krigsfara § 10

⁹³ Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheter och domstolar under krig eller krigsfara

⁹⁴ Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheter och domstolar under krig eller krigsfara § 29

⁹⁵ Rydell. 2020.

tydliga så inga missförstånd sker. Det behövs tydliga gränssnitt där man skiljer mellan vad:et och hur:et.⁹⁶

Informationsflöden

Det finns behov av informationsflöden både inom och utom den egna organisationen. De förtroendevalda tillsammans med professionen är skyldiga att rapportera till den myndighet som regeringen bestämmer ska informeras om vilka åtgärder som vidtagits och hur åtgärderna påverkat beredskapsläget.⁹⁷ Kommunens säkerhetsstab är med i samtliga nätverk med externa aktörer och delges då information.⁹⁸

”Inom förvaltningen bör det finnas en utpekad funktion med ansvar för att löpande informera krigsledningsnämndens ordförande om omständigheter som är av betydelse.”⁹⁹

I Ängelholms kommun finns det ingen tjänsteperson i beredskap (TIB) utan det är NSRV som har den funktionen. TIB är således inte beslutande utan det är kommunens egen säkerhetsfunktion som har den inledande beslutanderollen.¹⁰⁰

Krigsledningsnämnden behöver inte bara sammanträda för att fatta beslut. Att ha möjlighet att få del av information och diskutera är av lika central vikt vid höjd beredskap. Detta för att ha koll på nuläget och göra beslutsprocesserna så korta som möjligt. Ordförande ska även emellan mötena få ta del av information och kan då sammankalla nämnden eller ge dem information på annat sätt.

Det är viktigt med rutiner för informationsdelning. Enligt NATO-modellen för organisation finns det en process som kallas för ”NATO commander driving processes”. Processen innebär att den högsta ledaren (commander) skapar principer och beslutar om handlingslinjer utifrån den information hen vill få från säkerhetsstaben. Ledaren beslutar om så kallade kritiska framgångsfaktorer (Commander Critical Information Requirements/CCIR). Det handlar om 8-10 informationskrav som är specificerade och om någon sådan information kommer in till sambandscentralen eller tjänstepersonsstaben vet de att den informationen direkt ska till ledaren och ledningen. Detta är viktigt för att begränsa informationen till det

⁹⁶ Klauser. 2020.

⁹⁷ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extra ordinära händelse i fredstid och höjd beredskap, kap 2.

⁹⁸ Klauser. 2020.

⁹⁹ MSB. 2020b.

¹⁰⁰ Ibid.

som ledaren faktiskt tycker är viktigt att ha kännedom om för att kunna fatta beslut. Likväl ska ledaren inte drunkna i information.¹⁰¹

”Det är klart att besluten blir fel om man inte har all nödvändig info.”¹⁰²

Informationskraven innebär få principer till antalet vilket det finns en strategisk idé med då ledaren annars ska hålla sig borta från stabens arbete. Detta ur funktionalitetsperspektiv så att staben inte bara arbetar med att informera ledarna utan även har tid att verkställa beslut. De informationskrav som ordförande och/eller nämnd beslutar om bör utgå ifrån kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA) och sådant som kan bli uppmärksammat av media. Detta för att få den information som är baserad på lokala risker och sårbarheter, samt samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området. Det är även fördelaktigt om ordförande sätter en ambition kopplad till informationskraven, detta för implementeringens skull. Detta ger ökad tydlighet och transparens. Ledaren behöver besluta om vilka dessa informationskrav ska vara och då ställa sig frågan: ”Vilka frågor behöver vi ställa för att få den informationen som är viktigast för oss?”

”För att vi (politiker) ska bli effektiva behöver vi vara med och tänka kring vilken information vi behöver, så vi alltid har rätt info och kan fatta beslut om det skulle behövas. Dialog förs kring de beslut som fattas och om det bör finnas en tanke ’är detta något politiken behöver veta som medborgarna kommer ha frågor om?’”¹⁰³

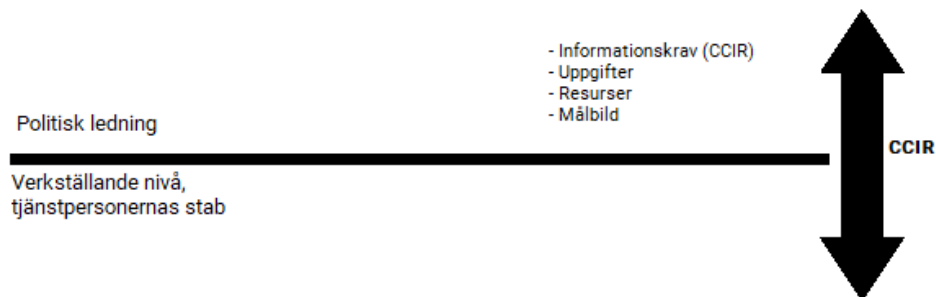
Det är viktigt att de närmst berörda tjänstepersonerna i säkerhetsstaben får kommentera dessa 8-10 informationskrav innan de beslutats om, men när de väl är beslutade om ska de inte vara omstridda. Det ska inte finnas några som helst tveksamheter över vilken information de förtroendevalda ska få och att alla känner till principerna.

¹⁰¹ Rydell. 2020.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Kommunstyrelsens presidium Ängelholms kommun. 2020.

Bild 6. Skiljelinje politik och profession, informationskraven ska gå emellan de hierarkiska nivåerna



Källa: Rydell. 2020.

Det handlar även om att effektivisera tiden. Säkerhetsstaben ska ha föredragningar för beslutsfattarna enligt stabsmodeller. Det finns olika varianter av möten för detta. Det är oavsett viktigt att alla håller sig till ämnet. Är det tre tjänstepersoner som ”briefar” krigsledningsnämnden finns det en vinst i att ordförande inför föredragningen går runt till de som ska briefa och frågar ”vad är det viktigaste som hänt som du tar med dig till mötet?” Om svaret är inget eller jakande ska de inte prata under mötet utan enbart sitta med. Vid höjd beredskap är det viktigt att mötena är mycket korta och effektiva. Mötet ska även kort avslutas med vad man har kommit fram till och vem som gör vad. Detta skapar en tydlig struktur och handlingskraft.

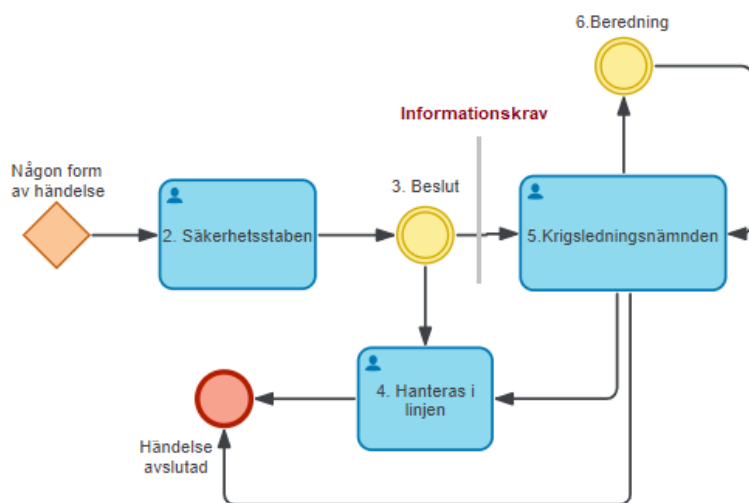
Processbeskrivning informationsflöde

Kommunikation och information är viktigt för att kunna styra. Det innebär ett samspel och diskussion mellan politik och profession.¹⁰⁴ Ett läge av höjd beredskap innebär mer en påverkan på medborgarna än det interna arbetet. Det är viktigt att information även sker externt och att det finns bestämda flöden för detta. Det är politikerna ansvar att hålla medborgarna informerade.

För att beskriva en enkel processbeskrivning i form av en händelse vid höjd beredskap och för informationsflödet kan följande mall nyttjas. Stegen 1-2 angående tjänstepersonsorganisationen ser annorlunda ut i verkligheten men är med för att få en förståelse för helheten. Detta är om det finns tid, precis som vissa beslut måste av sin korta tidsaspekt hanteras i linjen av tjänstepersoner behöver även vissa brådskande beslut tas av krigsledningsnämnden ordförande. Se bild 7.

¹⁰⁴ SOU 1995:129.

Bild 7. Process informationsflöde

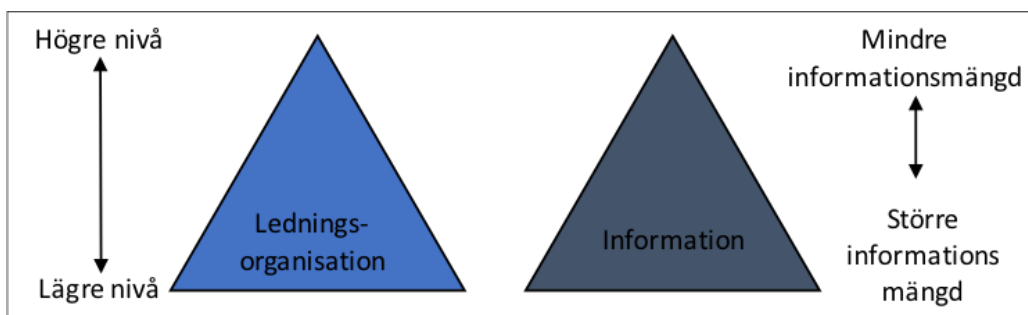


Enkel processbeskrivning

1. Någon form av händelse har skett.
2. SÄK tar emot informationen (eller annan inom org.)
3. SÄK fattar beslut på den info som delgivits. I detta läge finns det två alternativ, steg 4 eller 5.
4. SÄK hanterar händelsen själv med hjälp av linjen (ordinarie arbete)
5. SÄK väljer att ta kontakt Krigsledningsnämnden, detta ska utgå från de informationskrav politiken specificerat (info som de alltid får ta del av oavsett om det ska fattas beslut eller ej) krigsledningsnämnden fattar beslut om det ska hanteras i linjen, eller om det ska vidare beredas innan beslut, detta så att krigsledningsnämnden analysera och bistå dem med underlag inför beslut, se steg 6.

Informationsflödet i en hierarkisk organisation kan se ut enligt följande, se bild 8.

Bild 8. En variant av arbetsmetodik informationsflöde



Källa: Rydell. 2020.

Bilden visar sambandet mellan ledningsorganisationen i blått till vänster, och mängden information i grått till höger. All information finns längst ner och bearbetas, högst upp ska den information som ledningen ber om vara det enda som behövs (informationskrav). Det vill säga ju högre upp desto mer selektivt utvald information, t ex informationskraven (CCIR).

Sambandscentral

Oavsett vilka informationskrav som beslutas eller vilka frågor som identifieras är en sambandscentral oerhört viktig och navet i stabsarbetet. All information ska samlas på en fysisk eller digital plats så alla vet var de kan få informationen ifrån. Händer något ska det meddelas till centralen. Dit ska de förtroendevalda gå om de vill veta nuläget (underrättelsetjänster). Svaren ska vara tillförlitliga och sakliga, detta påverkar besluten och ledaren ska kunna lita på dem. Information ska inte vara organisationsbunden utan uppgiftsbunden. Informationskanalerna är oerhört viktigt och informationen ska vara tillförlitlig och saklig.

4.3 Övning

Under presidietts verksamhetsanalys har det flertalet gånger och ur olika perspektiv, både från forskning och från nyckelpersoner inom kommunen, påtalats hur viktig övning är. Krigsledningsnämnden (kommunstyrelsen) som politisk ledning behöver vara förberedda och ha kunskap om hur det är att arbeta i stab och träna i stabsfunktioner. Det handlar om att både utveckla och pröva våra förmågor i ett led att öka samhällets förmåga att hantera situationer av höjd beredskap.¹⁰⁵

För att få till en väl fungerande utbildning behöver övningarna vara kontinuerliga och systematiska. Utbildningsbehovet kommer variera över tid, men det är viktigt att ledamöterna i krigsledningsnämnden tidigt under mandatperioden får öva i sin roll. Här kan kommundirektören eller den tjänsteperson som ska rapportera till nämnden även delta, på så sätt utvecklas förståelse för roller och behov av samverkan.

Vid inledningen av en ny mandatperiod bör man ta fram en utbildnings- och övningsplan.¹⁰⁶ Det finns ett ansvar inom kommunen att såväl förtroendevalda som anställd personal får den utbildning de behöver för att klara av situationer av höjd beredskap. MSB och Länsstyrelsen ska enligt överenskommelse om kommunens krisberedskap 2019-2022 stödja kommunerna i detta arbete. Enligt MSB är risk- och sårbarhetsanalysen ett viktigt underlag för planering av utbildning och övning.¹⁰⁷

¹⁰⁵MSB. 2020b. s.59

¹⁰⁶ MSB. 2020b.

¹⁰⁷ Ibid.

Bild 9. Övning



Källa: MSB. 2020a.

Vid övning är det viktigt att utgå ifrån nämndens uppgifter, beroende på om det är kommunfullmäktige, krigsledningsnämnden (kommunstyrelsen) eller nämnderna som övar. Alla måste öva i sina olika roller. Exempel på övning med nämnden kan handla om:

- att säkerställa att nämndens ledamöter går att kontakta
- att tolka kommunens eller nämndens roll
- att fatta beslut, till exempel om nämnden ska träda i funktion, ta över beslutanderätt från någon annan nämnd och när beslutanderätten ska återgå till ordinarie nämnd
- att prioritera knappa resurser
- samverka med andra krisledningsnämnder i andra kommuner,
- att redovisa om nämndens verksamhet för fullmäktige ¹⁰⁸

Det är även viktigt att ordförande får träna i mediahantering.

I utbildnings- och övningsplanen ska även samverkansövningar på regional och nationell nivå ingå. Dessa övningar styrs av nationell strategi under samordnade övningsperioden. Av särskilt vikt är det samverka med Länsstyrelsen och hur det

¹⁰⁸ MSB. 2020b. s.48

arbetet ska synkroniseras på bästa sätt. Länsstyrelsen har erbjudit sig och ser positivt på ett kunskapsutbyte där vi specificerar behoven och de utformar övning och utbildning för Ängelholms kommuns förtroendevalda.

Vi behöver inte uppfinna hjulet på nytt utan MSB och Länsstyrelsen har tagit fram metodstöd med konkreta vägledningar för enklare övningar och komplexa samverkansövningar. Dessa underlättar för planering, genomförandet och utvärderingar av övandet med minimala resurser och förberedelser. Många koncept vänder sig direkt till kommunerna där det finns en nationell övningsdatabas.¹⁰⁹

¹⁰⁹ MSB. 2020c.

5 Slutsats

Kommunfullmäktiges fasta beredning 1 har fått i uppdrag att utreda, analysera samt ge förslag på en politisk organisation vid höjd beredskap. Uppdraget ges mot bakgrund av åtgärder i beredningens föregående uppdrag, ”*Politiska uppdraget vid höjd beredskap*”. Slutrapporten ska även innehålla förslag på ansvar och roller för ett förtydligande i ledningsförmågan enligt rådande lagar och förordningar. I följande avsnitt presenteras förslag på politisk organisation vid höjd beredskap med förslag till ansvar och roller.

Det som är viktigt och som varit en stor del av den analys som presidiet genomfört är att se till kommunens organisation och förutsättningar. Det har varit en viktig del att se både till de olika beslutsfattande nivåerna samt ledningsnivåer för att se hur den politiska organisationen kan arbeta.

Vid höjd beredskap är krigsledningsnämndens ledande roll och styrning utgångspunkten för en funktionell politisk organisation. Utifrån presidiet verksamhetsanalys har det framkommit att de förväntningar som finns på politikerna är att de ska vara välinsatta i hur en stab arbetar, visa intresse av att lära sig, och förstå att de kommer behöva fatta beslut som har stor inverkan på medborgarna.¹¹⁰

De förtroendevalda måste ha mod att fatta svåra beslut som påverkar medborgarna, vara transparenta och ha rätt person på rätt plats.

Tidigare erfarenheter visar att kommunala ledare efteråt ansett att det är bättre att fatta ett beslut för mycket än inget alls. Krigsledningsnämnden kommer behöva fatta beslut med visst mått av osäkerhet, här är det ordförandes uppgift att sprida lugn och leda gruppen framåt för att i akutläge kunna fatta snabba beslut. I en sådan situation ”är good enough, good enough”. Regelverket kommer inte att vara glasklart¹¹¹

Det är även viktigt att samtliga har koll på sin roll, både inom den politiska organisationen såväl som tjänstepersonernas. Det är väsentligt att man tidigt i mandatperioden övar och skapar politiska överenskommelser efter bästa förmåga.

Krigsledningsnämndens roll är att fördela resurser, vara kontaktytan till flera interna och externa aktörer, fatta beslut som kommer från statlig nivå om exempelvis ransonering och hur det ska hanteras. Ansvaret innebär även att skapa mening och legitimitet för de beslut som tas. Ledare behöver kommunicera

¹¹⁰ Wänström. 2019. s.13

¹¹¹ Larsson. 2020.

vad som händer och varför för att få acceptans. Det är politikernas ansvar att hålla invånarna informerade.

När man skapar en organisation är det viktigt att man är försiktig med ordet organisation då organisationer förändras, det viktiga är att se till uppgifterna för de kvarstår. Således har presidiet utgått från de uppgifter som finns för höjd beredskap vilket resulterat i följande slutsats. Då slutrapporten är tänkt att nyttjas som ett uppslagsverk har presidiet tagit fram en handbok för krigsledningsnämnden som ett stöd i deras roll.

5.1 Vad krävs för en funktionell politisk ledning?

5.1.1 Samordning och övning

”Under höjd beredskap ska det politiska samspelet genomsyras av begreppet närhet, vilket innebär samspel och delaktighet.

Tillit är nyckelbegrepp.”¹¹²

En välfungerande och sammansvetsad politisk ledning kräver både övning, tydligt ledarskap, en plan för att vara uthålliga med ersättare samt en sambandscentral så alla vet var informationen samlas. Det som kommit tydligt fram under presidiets analys är att inget får vara personbundet. Det gäller att se till uppgifter för varje roll och grupp. Det ska finnas tydliga informationsflöden och beskrivningar av vad vem ska göra.

För att få en funktionell politisk ledning vid höjd beredskap är det av stor vikt att man har en övnings- och utbildningsplan som beslutas om under första månaderna av en ny mandatperiod. Som nämnts i analysen finns det stort material och exempel på olika övningar samt utbildningsplaner. Se bilaga 2.

5.1.2 Överenskommelse och grundoperationsplan

För att höja abstraktionsnivån bör varje ny kommunstyrelse inför varje mandatperiod diskutera om en tvärpolitisk överenskommelse för höjd beredskap kan ske mellan partierna. Detta för bästa effektivitet och att arbeta med det civila försvaret då ”politiken och demokratin idealt borde innefatta ett stort mått av samspel mellan styre och opposition”. Att ha ett gemensamt mål och lägesbild ökar ofta förutsättningarna för ett lyckat samarbete. Detta är något Kristianstads kommunstyrelse gjort, se bilaga 3.

Uthålligheten över tid och att öka initialeffekten med ledningsövningar och uppdaterade grundoperationsplaner och handböcker är av betydelse.

¹¹² Larsson. 2020.

I denna överenskommelse bör det redan vara fastställt vilka nämnder som ska fortgå vid höjd beredskap för att avlasta krigsledningsnämnden. Nämnderna är en del av den politiska styrningen och kommer behöva fatta beslut vid höjd beredskap, så att man så långt som möjligt inte ska frångå det ordinarie styrsystemet. Som nämnts i analysen behöver en inventering ske av vilka verksamheter som ska fortgå, och således även dess nämnder. Nämndernas ordförande blir en informatör till krigsledningsnämnden och en viktig aktör för att avlasta och få till en funktionell politisk styrning. Verksamheter som enligt lagstiftning ska fortgå är förskola- och grundskola, omsorg och vissa samhällsviktiga resurser så som väg och vatten. Således kan det vara en idé att låta de nämnder som har dessa verksamhetsområden fortgå, så att även deras presidier eller åtminstone ordförande bör öva någon gång per mandatperiod tillsammans med kommunstyrelsen (krigsledningsnämnden). För att vara uthålliga bör nämndernas presidium ha ett rullande schema på 12 h. Detta är något som nämnden för omsorg och stöd har haft under pandemin där presidiet avlastar varandra vilket varit lyckat.

För krigsledningsnämnden ska det bara vara så enkelt som att ge en signal för att den politiska organisationen vid höjd beredskap ska aktiveras. De fortgående nämnderna ska verka som informatörer till kommunstyrelsen och avge rapportering.

Utöver nämnderna ska även andra verksamheter fortgå, så som kansli för stöd till den politiska organisationen samt HR som många beskriver som en mycket viktig aktör i kris och krig. Detta ska föreställas som en grundoperationsplan som alla berörda är insatta i.

5.1.3 Säkerhetsklassning

I samtal med sakkunniga och myndigheter är det självklart att det ska vara tydligt under varje valperiod att åtminstone den som väljs som KSO kommer få frågan om att säkerhetsklassas. Detta har andra kommuner redan börjat med där samtliga i kommunstyrelsen säkerhetsklassats, då de har det ledande ansvaret under höjd beredskap. I vilken annan organisation som helst hade detta varit självklart. Presidiet har efter diskussioner med myndigheter landat i att föreslå att hela kommunstyrelsens presidium bör säkerhetsklassas inför varje ny mandatperiod. Detta av flertalet anledningar. Sedan kan det tänkas att i ett andra steg att KSAU säkerhetsklassas, och till slutligen hela kommunstyrelsen. Oavsett, för att få en funktionell politisk ledning ska det även vara tydligt att samtliga i kommunstyrelsen är ansvariga vid höjd beredskap och kan komma att kallas in.

Det ska vara systematiskt och tydligt under valperioder att en säkerhetsklassning av dessa nyckelroller kommer att ske. Detta är ett beslut som kommunfullmäktige bör ta inför ny mandatperiod. I samråd med Länsstyrelsen bör det även ske en inventering vilka i kommunstyrelsen som är krigsplacerade på annat håll. Om det är någon i kommunstyrelsens presidium bör man ha en dialog med Försvarmakten om

en lösning kan åstadkommas. Kommunstyrelsens presidium har ett ansvar för kommunens invånare vid höjd beredskap och har en central roll för det civila försvaret. Detta är en rekommendation presidiet fått från Länsstyrelsen.

5.2 Hur arbetar en politisk ledning i kommun vid höjd beredskap?

Att skapa en hierarkisk organisationsstruktur där alla har koll på sitt ansvar och roll är till en fördel vid höjd beredskap. Presidiet i kommunstyrelsen utgår presidiet i krigsledningsnämnden.

5.2.1 Arbetssätt

Det är viktigt att politiken alltid utgår ifrån sin uppgift att ta övergripande och viktiga samhällsbeslut. De ska få rätt information, men inte all. Det ska även tilläggas att det sällan är tidsbrist på ledningsnivå, det sker mer ute på verkställande nivåer.¹¹³ Det handlar även om att skapa en målbild som tjänstepersonsorganisationen och de förtroendevalda själva kan sträva efter, detta är också ett led i tilliten att om en målbild ges ska den följas.

Ur ett funktionalitets- och uthållighetsperspektiv har det under presidiets verksamhetsanalys förts dialoger om att utifrån krigsledningsnämnden skapa tre grupperingar inom nämnden, där presidiet utgör den samordnade och högsta ledningen. Grupperingarna ska arbeta i en stabsoorientering. De tre grupperingarna innebär en grupp av politiker som intervallvis är tillgängliga och i beredskap.

I ett första steg ska samtliga i krigsledningsnämnden kallas in till sambandscentralen. Där avgör presidiet om situationen kräver:

1. antingen tänka funktionellt och långsiktigt och att krigsledningsnämnden arbetar i ett stabsläge med tre grupper som ersätter varandra och som leds av varsin ordförande från presidiet (12 h pass),
2. eller om det inte är av den tidsaspekten att hela krigsledningsnämnden sen går in i stabsläge direkt och sammankallas vid behov.

Indelningen av tre grupper fastställer kommunstyrelsen i början av mandatperioden. I varje grupp ska det finnas 1 ordförande, 3 ordinarie ledamöter och 3-4 ersättare som då går in som ledamöter, dvs en grupp på 7-8 personer. I forskningen och av sakkunniga har det diskuterats att många kommuner nyttjar sitt KSAU under händelse av kris, men vid höjd beredskap är det hela krigsledningsnämnden (kommunstyrelsen) som har det ledande ansvaret och således behöver de vara funktionella och uthålliga. Detta kan man göra med tre grupper som har ett rullande

¹¹³ Larsson. 2020.

schema på 12 h där en grupp går in i stabsläge. Händelseförloppet kan se ut enligt följande:

- Vid läge av höjd beredskap när det beslutats om att gå in i stab med tre grupper ska krigsledningsnämndens ordförande (KSO) kalla in sin grupp till sambandscentralen. Denna grupp byts sedan ut av grupp nummer 2 som leds av krigsledningsnämndens första vice ordförande. Den gruppen byts i sin tur ut av krigsledningsnämndens andra vice ordförande och dennes grupp. Sedan byts den gruppen ut mot krigsledningsnämndens ordförande (KSO), och så vidare.
- Det är viktigt att ordförandena har informella samtal vid överlämningarna så alla är uppdaterade och tjänstepersonerna inte påverkas av vem som är i stabsläge.
- Dock, om tjänstepersonerna ska ha en större dragning kan samtliga av de tre ordförandena kallas in.

Det ska vara tydligt för tjänstepersonerna vilken ordförande och grupp som är i beredskap vilka tider. Detta är nödvändigt så att det inte är skamfyllt att gå hem efter de 12 h utan detta är vad som krävs för en uthållig politisk organisation. Det ska vara allmänt känt i organisationen att det är på detta sätt vi jobbar, detta ger goda förutsättningar för att leda. Beslutsfattande som kognitiv förmåga är känsligt för trötthet och stress, därför behövs rutiner.

Ordförande ska ha en tydligt ledande roll där många ordförande beslut kommer att förekomma. De andra ledamöterna ska dock avlasta ordförandes roll är att vara stabschef för den politiska ledningen. Se tabell 1.

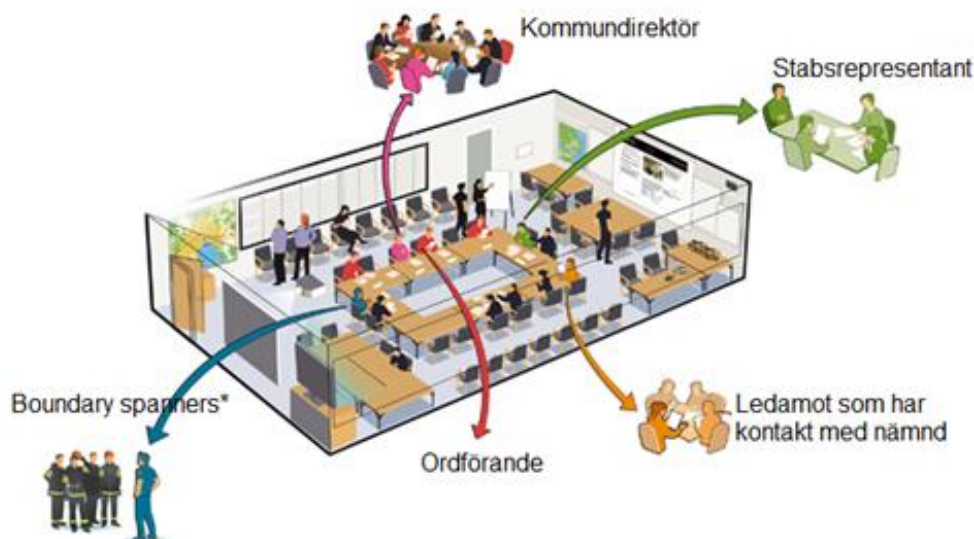
Tabell 1. Ansvar och roller inom krigsledningsnämnden

<p>Ordförande Stabschef för politisk ledning, samordningsansvar med kontakt med kommundirektör och säkerhetschef</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vara i beredskap, ○ Leda sitt lag i stabsläge, ○ Ansvara för beslutsgången, ○ Vetskap om vilka civila aktörer som är intressanta för kommunens ansvar att försvara det civila samhället och vara den politiska kontaktpersonen för dem, ○ Vara den politiska kontaktpersonen mot länsstyrelsen, MSB, försvaret och övriga kommuner.
<p>Ledamot 1 En ledamot utses att ha följande uppgifter för att avlasta ordförande</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ansvarig kontaktperson mot nämnd X som frågor, ○ Hålla kontakten och få information från den nämnden och vidareförmedla det till krigsledningsnämndens i stabsläge.

<p>Ledamot 2</p> <p>En ledamot utses att ha följande uppgifter för att avlasta ordförande</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ansvarig kontaktperson mot nämnd Y som frågar, ○ Hålla kontakten och få information från den nämnden och vidareförmedla det till krigsledningsnämndens i stabsläge.
<p>Osv. beroende på hur många nämnder som fortgår</p>	

Upplägget går ut på att ordförande har det ledande ansvaret men där vissa ledamöter utses att avlasta ordförande och ha kontakt inomorganisatoriskt mot de fortgående nämnderna. Så är det tre nämnder som fortgår under höjd beredskap kan en ledamot ansvara för att vara kontaktperson och ha översyn mot en nämnd. Se bild 10.

Bild 10. Bild av krigsledningsnämnden stabsläge med roller



*Sakkunnig/verksamhetsförankrad som bjuds in till enskilda frågor för sin kompetens

Källa: Baserad på Västerås stads bild av stabsläge

Bilden pekar ut särskilda roller i krigsledningsnämnden beskrivna i tabell 1, de övriga i rummet representerar resterande ledamöter. "Boundary spanners" som är med på bilden är för att snabba på tidsprocessen och göra vissa rapporteringar mer effektiva, där de bjuds in för sin kompetens för en enskild fråga. De kan direkt svara på frågorna. Frågan har även väckts om det bör utses en sekreterare till krigsledningsnämnden så att beredskap finns. Dessa bör också delta i övning.

5.2.2 Beslut

Krigsledningsnämndens roll är att fördela resurser och vara i stabsläge. Det går inte att säga exakt vilka beslut som kommer att förekomma då allt är kontextbundet, men

i linje med Länsstyrelsens rekommendationer ska vi utgå från FOI:s typfall 4. Är de förtroendevalda inövade på detta typfall kommer de klara av att hantera alla typer av beslut.

5.2.3 Informationsflöde

För att kunna fatta beslut krävs det att de förtroendevalda får rätt information i rätt tid. Med så hastiga händelseförlopp som det är vid höjd beredskap är de informationskraven, som ordförande tillsammans med krigsledningsnämnden beslutat om, av oerhörd vikt. De nämnda prioriteringarna ovan ska beslutas om i början av mandatperioden av kommunstyrelsen och vara välkända i organisationen.

Tjänstepersonerna ska veta att när en viss typ av information kommer till dem som faller inom de 8-10 informationskraven ska det direkt gå till de förtroendevalda. De 8-10 informationskraven ska helst utgå utifrån RSA:n och sådant som de förtroendevalda upplever att de måste veta för att kunna fatta samhällsviktiga beslut. Både enligt sakkunniga och forskare är det värsta scenariot i händelse av kris och krig beslutsfattare som inte vågar fatta beslut. Det handlar inte om att de förtroendevalda ska veta allt, de ska fördela resurser och fatta beslut av en mer övergripande karaktär, medan tjänstepersonerna ska vara de verkställande. Således finns det verktyg och strategier att använda sig av för att det ska finnas en bra balans. Tjänstepersonsorganisationen ska inte bara jobba med att tillhandahålla information likväl som de förtroendevalda inte ska drunkna i information. Rätt och saklig, samt tillförlitlig information där det finns en god samverkan och förståelse för den politiska rollen och tjänstepersonernas verkställande roll är grundläggande för en funktionell organisation. det är dock viktigt för alla involverade att informationsspridningen fungerar både uppåt och nedåt mellan nivåerna. Dessa 8-10 principer bör fördelaktigen övas med Länsstyrelsen under varje mandatperiod.

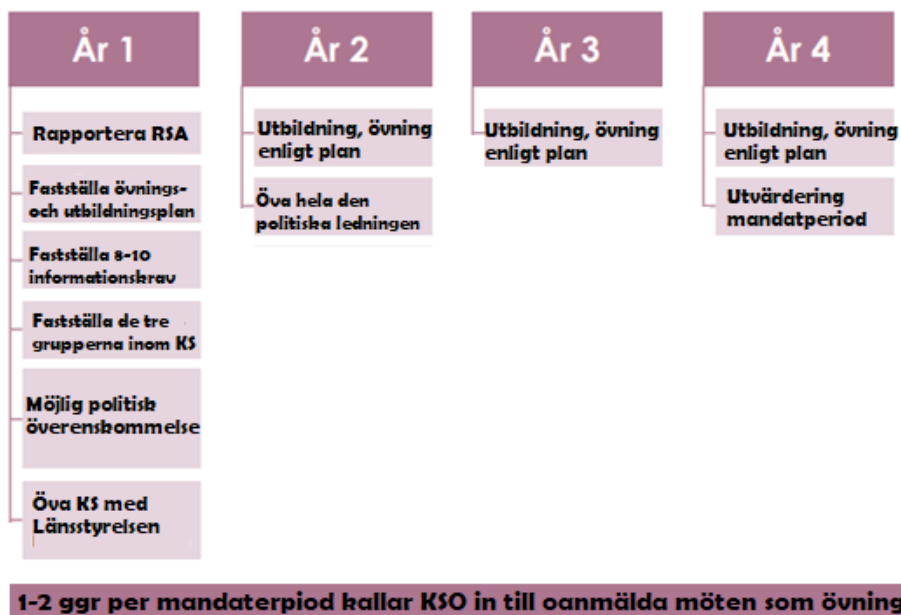
5.2.4 Övning och utbildning

Vid inledningen av en mandatperiod är det viktigt att göra en plan för övning. Det handlar om en behovsanalys där man utgår utifrån de uppgifter kommunen och i förlängningen krigsledningsnämnden har vid höjd beredskap. Efter det ska denna behovsbeskrivning till fördel delas med till Länsstyrelsen som sätter ihop en utbildningsplan. Det är viktigt att öva frekvent, dvs 1-2 ggr om året enligt Länsstyrelsen och MSB. De utgör ett stöd för detta. Det är till fördel om politiker och tjänstepersoner inte är med i planeringen så det blir en övning som så mycket som möjligt liknar ett riktigt scenario. De kommer att upptäcka att 80 % är sådant man gör i vanliga fall och känner igen. Dock bör ordförande få öva i mediahantering, då det är en särskilt utsatt roll i händelser av höjd beredskap.

5.2.5 Planeringshjul

Det ska finnas en systematik och kontinuitet i detta, där ett planeringshjul för de fyra åren under mandatperioden bör beslutas inför varje ny mandatperiod. Detta så att grundoperationsplanen bara kan aktiveras vid läge av höjd beredskap, där alla vet sina roller och ansvar.

Bild 11. Planeringshjul för mandatperioden för höjd beredskap



Det finns även en strategi med att KSO vid två tillfällen under mandatperioden kallar in kommunstyrelsen till så kallade blyxtmöten. Där de utan förvarning på kort tid ska infinna sig på stadshuset. Detta är något som andra kommuner gjort och visat sig framgångsrikt som övningssätt.

5.3 Avslutningsvis

Att ge förslag på en politisk organisation vid höjd beredskap är både en spännande och svår fråga. Trots det högaktuella läget så finns det lite material att tillgå, samtidigt innebär det att föreslå en politisk organisation en komplicerad process där slutrapporten inte blir alltför läsbarvänlig. Det är ett komplicerat ämne där presidiet i kommunfullmäktiges fasta beredning 1 gjort sitt bästa för att göra det så pedagogiskt som möjligt. Således valdes det att tillsammans med sakkunnig ta fram en handbok för krigsledningsnämnden. Att sätta en politisk organisation vid höjd beredskap har nu tagit sina första steg, det är härnäst upp till kommunstyrelsen att vidareutveckla det förslag som framkommit och sätta sin egen prägel på det.

Rapporten ska ses som ett uppslagsverk där flera olika utvecklingsområden för att fastställa en politisk organisation specificerats. För att ge läsaren en lättare överblick specificeras nedan sammanfattning av slutsatserna med utvecklingsåtgärder. Slutsatserna påpekar vad som krävs för en funktionell politisk organisation och hur nämnden kan arbeta.

- Skapa en grundoperationsplan där man b.la. fastställer vilka nämnder som ska fortgå vid höjd beredskap
- Att kommunstyrelsen fastställer 8-10 informationskrav (CCIR) utifrån RSA som skrivs in i handboken för krigsledningsnämnden
- Att säkerhetsklassa kommunstyrelsens presidium, och i ett andra steg KSAU, för slutligen så småningom hela kommunstyrelsen
- Inför varje mandatperiod diskutera om en tvärpolitisk överenskommelse för höjd beredskap kan ske mellan partierna
- Att ge krigsledningsnämndens ledamöter olika roller med ansvar (se tabell 2) för uthållighet och funktionalitet
- Fastställa tre grupper inom krigsledningsnämnden för längre perioder av höjd beredskap, då specificera vilka som ingår i vilken grupp med varsin ordförande (i varje grupp ska det finnas 1 ordförande, 3 ordinarie ledamöter och 3-4 ersättare som då går in som ledamöter, dvs en grupp på 7-8 personer. Dessa arbetar efter beslut under 12 h pass)
- Utse en sekreterare till krigsledningsnämnden så att beredskap finns. Dessa bör också delta i övning
- Skapa en övnings- och utbildningsplan utifrån FOI:s typfall 4, specificera behov och be Länsstyrelsen skapa en utbildningsplan och kalla till övningar,
- Att kommunstyrelsen fastställer planeringshjulet (se bild 13)
Kommunstyrelsen behöver återkommande öva inför höjd beredskap, enligt det planeringshjul som föreslås ska även övning nationellt och med kommunens egna nämnder ske någon gång per mandatperiod
- Vidareutveckla den handbok för krigsledningsnämnden som påbörjats

6 Referenser

6.1 Lagar och förordningar

Förordning 2015:1052 om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Kommunallag (2017:725).

Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheter och domstolar under krig eller krigsfara.

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extra ordinära händelse i fredstid och höjd beredskap.

Regeringens prop. 2014/15:109.

Regeringens försvarsproposition 2020-10-14. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/10/prop.-20202130/> [Hämtad: 2020-11-03]

SOU 1995:129. En styrande krigsorganisation – om avsikterna med LEMO-reformen. Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur.

6.2 Trycka källor

Alvinus, A, Danielsson, E & Larsson, G. 2012. *Chapter 1 - Organisational and Individual Leadership Challenges During the Rescue Operation Following the 2004 Tsunami*. INTECH.

Alvinus, A, Johansson, E & Larsson, G. 2018. *Negative organizations: Antecedents of Negative Leadership?*, i Lieutenant Watola, C & Commander Woycheshin, D. "Negative leadership: international perspectives." Canadian Defence Academy Press.

Bunker, R. 1997. *Epochal Change: War Over Social and Political Organization*. Summer 1997; 27, 2; Social Science Premium Collection. Pg.15

Bynander, F & Becker, P. 2017. *The System for Crisis Management in Sweden: Collaborative, Conformist, Contradictory*. ResearchGate.

Deverell, E, Alvinus, A & Hede, S. 2019. *Horizontal Collaboration in Crisis Management: An Experimental Study of the Duty Officer Function in Three Public Agencies*. RHCPP Vol. 10, No.4. pp.484-508

Enander, A, Hede, S & Lajksjö, Ö. 2015. *Why Worry? Motivation for Crisis Preparedness Work among Municipal Leaders in Sweden*. Journal of Contingencies and Crisis Management. vol. 23. No. 1.

- Fors, M & Larsson, G. 2010. *ME01 – ledarskap, tillit och motivation*.
Försvvarshögskolan: Institution för ledarskap och management
- Hede, S. 2011. *Lull after the storm? Municipal leaders reflect on multiple crisis experience*.
Disaster Prevention and Management, Vol.20 No. 3 pp.281-293.
- Hede, S. 2017. *Perceptions of crisis preparedness and motivation: A study among municipal leaders*. Safety Science 95 (2017) s.83-91.
- Hede, S. 2018. *Crisis management – psychological challenges for leaders*. Avhandling.
Karlstads University, Faculty of Arts and Social Sciences. 2018:38.
- Karlsson, D & Montin, S. 2013. *Solving Municipal Paradoxes: Challenges for Swedish Local Democracy*. Local Politics and Government. Insights into Asian and European Affairs.
- MSB. 2019a. *Rätt person på rätt plats – kommuner: vägledning för krigsorganisation och krigsplacering*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publikationsnummer MSB1400.
- Larsson, G. 2011. *Samverkan vid kriser: Betydelsen av gruppsykologiska processer*, i Nilsson, N. ”Samverkan för säkerhets skull!” Stockholm. MSB
- Ohlsson, A & Larsson, G. 2017. *Emotions in strategic leadership*. International Journal of Organization Theory and Behaviour. ISSN: 1093-4537
- Rydell, S. 2019. *Kan Sverige klara en kris i tre månader?* SvD Ledare 2019-12-16.
- Söderhjälms, T, Larsson, G, Sandahl, C, Björklund, C & Palm, H. 2018. *The importance of confidence in leadership role*. LODJ 39,1.
- Wänström, J. 2019. *Motsatta ideal i den politiska styrningen av mindre kommuner – mot en ny(gammal) kommunal politikroll?* Centrum för kommunstrategiska studier, rapport 2019:3.

6.3 Elektroniska källor

- Försvvarshögskolan. 2019. *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvvar i Sverige*.
Centrum för totalförsvvar och samhällets säkerhet.
- National Encyklopedin. 2020. *Genevekonventionerna*.
<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/genevekonventionerna>
[Hämtad: 2020-06-25]
- MSB. 2019b. *Krigsorganisation och krigsplacering*.
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civil-forsvar/krigsorganisation-och-krigsplacering/> [Hämtad: 2020-04-14]

MSB. 2020a. *Krigsduglighet (KDU) – Verktyg för att fastslå och följa upp ambition i den egna krigsorganisationen.*

<https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/krigsorganisation/verktyg-krigsduglighet-kdu-180305.pdf> [Hämtad: 2020-06-23]

MSB. 2020b. *Handbok i kommunal krisberedskap – övergripande processer.*

<https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/stod-till-kommuner/handbok-i-kommunal-krisberedskap/kommunal-handbok-krisberedskap-overgripande-processer-msb1575.pdf> [Hämtad: 2020-08-25]

MSB. 2020c. *Övning.* <https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/ovning/> [Hämtad: 2020-08-25]

Röda Korset. 2019. *Krigets lagar i Sverige.* <https://www.rodakorset.se/krigets-lagar/aven-krig-har-regler/krigets-lagar-i-sverige/> [Hämtad: 2020-06-25]

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). 2020. *Perspektiv kommun före och efter Corona.* International undersökning genomförd av Baret Value Center maj 2020 – hur medarbetare ser på sin arbetsplats.

<https://skr.se/download/18.473ad10517255cab6f8aa85c/1591099803168/Kommun%20f%C3%B6re%20och%20efter%20Corona.pdf> [Hämtad: 2020-06-17]

Wänström, J. 2020. *Beslutsfattande i skuggan av en kris.* 17 april 2020. Linköpings universitet. <https://liu.se/nyhet/beslutsfattande-i-skuggan-av-en-kris> [Hämtad: 2020-06-17]

6.4 Muntliga källor

Klauser, J. 2020. *Dialog med Ängelholms kommuns säkerhetschef 11 juni 2020.*

Kommunstyrelsens presidium. 2020. *Dialog om vårens krisberedskap.* 18 augusti 2020.

Larsson, G. 2020. *Föreläsning 2 oktober 2020 om politisk ledning vid höjd beredskap.* Professor vid försvarshögskolan.

Poppius, A & Johansson, P. 2020. *Studiebesök Kristianstads kommun 10 september med deras säkerhetschef och KSO.*

Rydell, S. 2020. *Flerfaldiga möten under hösten 2020.* Pensionerad överstelöjtnant i Flygvapnet och har tidigare bland annat varit strategilärare vid den svenska, norska och finska Försvarshögskolan.

7 Bilagor

7.1 Bilaga 1 - Fullmaktslagar

- *Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap:* 4§ Varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivs under höjd beredskap. Av planerna ska framgå krigsorganisation, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamhet under höjd beredskap. (Förordning 2019:1053),
- *Lag om totalförsvarsplikt:*¹¹⁴ Det finns tre typer av totalförsvarsplikt: värnplikt inom militären, civilplikt (inom t ex räddningstjänst) och allmän tjänsteplikt. Allmän tjänsteplikt gäller vid höjd beredskap. Som nämnts ovan ska kommuner planlägga vilken personal som ska tjänstgöra i deras krigsorganisation. Det innebär att kommunerna behöver besluta om krigsplacering i organisationen,
- *Förfarandelagen:* I kommunallagen¹¹⁵ står det att bestämmelser om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i förfarandelagen.¹¹⁶ I lagen finns bestämmelser som rör kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnder och innehåller särskilda regler om beslutfattande som förenklar formerna. Lagen ger även möjligheter för regeringen att flytta över arbetsuppgifter från en statlig myndighet till en kommun och vice versa,
- Befolkningsskydd:
 - *Lag om utrymning och inkvartering:*¹¹⁷ Kommuner har en skyldighet att ta hand om de som omfattas av ett utrymningsbeslut och utlänningar som söker skydd i Sverige. Det regleras i socialtjänstlagen, hälso- sjukvårdslagen och lagen om mottagning av asylsökande. Om befolkningen lämnar kommunen har kommunen en skyldighet att lämna hjälp till de som tar emot befolkningen. Kommuner har möjlighet att ålägga den som har byggnad eller bostadsrätt att upplåta bostad till den som behöver boende på grund av utrymning,
 - *Lag om skyddsrum:*¹¹⁸ Det är MSB som beslutar om behovet av skyddsrum. Kommuner ska bistå MSB i arbete som är av betydelse för myndighetens beslut i frågor om byggande av skyddsrum,
- Försörjningsberedskap:

¹¹⁴ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

¹¹⁵ Kommunallag (2017:725) 3 kap 13§.

¹¹⁶ Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheter och domstolar under krig eller krigsfara.

¹¹⁷ Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering mm vid höjd beredskap.

¹¹⁸ Lag (2006:545) om skyddsrum.

- *Lokal krigstidsverkambet:* Kommuner ska vidta åtgärder som behövs för försörjning med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering samt medverka i övrigt i genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning,
- *Förfogandelagen:* Genom denna lag ges kommuner rätt att förfoga över annans egendom, dock inte transportmedel, fastigheter, radioanläggningar.

7.2 Bilaga 2 - Vägledning för kommunens arbete med övningar etc

- <https://www.msb.se/sv/publikationer/vagledning-for-kommunens-utbildnings--och-ovningsplan-2019-2022/>
- <https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/stod-till-kommuner/handbok-i-kommunal-krisberedskap/kommunal-handbok-krisberedskap-overgripande-processer-msb1575.pdf>
- <https://www.msb.se/sv/verktyg--tjanster/ova-enkelt/>
- <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samverkan-och-ledning/gemensamma-grunder-for-samverkan-och-ledning-vid-samhallsstorningar/material/>
- <https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/alla-utbildningar/>
- <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samverkan-och-ledning/gemensamma-grunder-for-samverkan-och-ledning-vid-samhallsstorningar/material/filmer-om-gemensamma-grunder/>
- <https://www.msb.se/sv/publikationer/ovningsvagledning--grundbok--introduktion-till-och-grunder-i-ovningsplanering/>
- <https://www.msb.se/sv/publikationer/ovningsvagledning--metodhafte--simuleringsovning-med-motspel/>
- <https://www.msb.se/sv/publikationer/ovningsvagledning--metodhafte--ovning-med-faltenheter/>
- <https://www.msb.se/sv/publikationer/ovningsvagledning--metodhafte--seminarieovning/>
- <https://www.msb.se/sv/publikationer/ovningsvagledning--metodhafte--funktionsovningar/>
- <https://www.msb.se/sv/publikationer/ovningsvagledning--lokal-ovningsledare/>
- <https://www.msb.se/sv/publikationer/ovningsvagledning--lokal-ovningsledare/>

7.3 Bilaga 3 – Politisk överenskommelse Kristianstads kommun

Tvärpolitisk överenskommelse för Kristianstads kommun för att hantera lokala konsekvenser av coronapandemin

Den pågående coronapandemin påverkar hela vårt samhälle. Alla delar av kommunen påverkas och påfrestningarna på organisationen är stora.

För att stärka samordningen under den pågående krisen väljer vi nu att göra en tvärpolitisk överenskommelse. Genom regelbundna möten, gemensam lägesbild och breddad förankring skapar vi förutsättningar att stärka stödet till kommunorganisationen och förbättra uthålligheten i arbetet mot pandemins återverkningar

Kommunens anställda har under de senaste veckorna gjort fantastiska insatser i ett besvärligt läge. Stabsorganisationens samordning har fungerat mycket väl. Utmaningarna är stora, framför allt för omsorgen i det skede där vi nu befinner oss. En viktig utgångspunkt för vår politiska samverkan är att säkerheten och kvaliteten i omsorgen ska garanteras och att allt som kan göras för att bromsa smittspridning ska göras. Ingen tvekan får finnas om att nödvändiga ekonomiska resurser ska sättas in där så behövs för att täcka merkostnader för extra inköp och personalbehov.

Pandemin har orsakat förödande konsekvenser för hela den globala ekonomin. Som kommun har vi begränsade möjligheter att mildra effekterna för det lokala näringslivet, men vi är beredda att göra vad vi kan för att underlätta för företagare och anställda.

Arbetsmarknaden är svårt påverkad. Vi måste därför jobba både på kort och längre sikt med analys, utveckling och planering av insatser och åtgärder i nära dialog och samarbete med Arbetsförmedlingen, lärosäten, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer.

Överenskommelsen innebär att gruppledarna för samtliga fullmäktigepartier varje vecka bjuds in till kommunstyrelsens arbetsutskotts sammanträden för att få en samlad lägesbild och diskutera det aktuella läget med inbjudna nämndspresidier och förvaltningschefer. Den täta kontakten ger ökad möjlighet att bibehålla en samlad strategi och att snabbt hantera förslag och beslut som kan ge det stöd som våra nämnder, förvaltningar och verksamheter behöver.

Konkret innebär vår överenskommelse i nuläget:

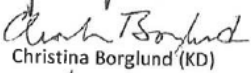
- Vi är beredda att ge omsorgen allt det ekonomiska stöd som krävs för att säkra kompetens, kontinuitet och en trygg arbetsmiljö. En tydlig ambition är att minimera antalet personkontakter, såväl för kunder som för medarbetare.
- Vi ger omsorgsförvaltningen i uppdrag att utreda möjligheter att minska den sociala isoleringen för personer i riskgrupperna och att underlätta socialt umgänge med närstående under smittskyddade former, exempelvis genom specialutformade lokaler.
- Vi skjuter fram budgetbeslutet i kommunfullmäktige till november på grund av den stora osäkerhet som just nu råder.
- Vi tredubblar aktivitetsbidraget till föreningar och skjuter till sex miljoner kronor extra till föreningarnas verksamhet för barn, unga och personer med funktionsnedsättning.
- Vi ger arbete och välfärdsnämnden i uppdrag att utarbeta förslag på arbetsmarknads- och utbildningsinsatser kan sättas in för att dämpa arbetslösheten, underlätta omställningen för arbetslösa och minska antalet personer i behov av försörjningsstöd. Beslutsförslag läggs fram för fullmäktige i juni.

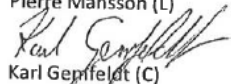
- Vi ger barn- och utbildningsförvaltningen i uppdrag att utarbeta förslag till insatser som säkerställer stöd och möjlighet till prövning för gymnasieelever som haft svårt att hantera skolsituationen under våren.
- Vi utökar kommunens bidrag till Krinova Incubator & Science Park för att ge innovations- och utvecklingsstöd till lokala företag som under nedgången upptäckt behov av att bredda, utveckla och ställa om sin verksamhet. Ett förslag till bidragsförstärkning ska läggas fram vid fullmäktiges junisammanträde.
- Vi följer utvecklingen och för en löpande dialog för att skapa beredskap inför nya utmaningar. Vi har öppenhet för att bereda initiativ och förslag som kan mildra konsekvenserna av pandemin i lokalsamhället och i kommunens verksamheter.

Kristianstad 2020-05-04

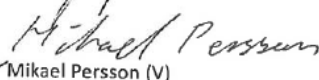

Peter Johansson (M)


Pierre Månsson (L)


Christina Borglund (KD)


Karl Gerfeldt (C)


Anders Tell (S)


Mikael Persson (V)


Niclas Nilsson (SD)