



Kartläggning av det politiska uppdraget vid höjd beredskap

Presidiet i kommunfullmäktiges
fasta beredning 1

Sammanfattning

Presidiet i kommunfullmäktiges fasta beredning 1 har fått i uppdrag att kartlägga vad det politiska uppdraget i Ängelholms kommun omfattar vid höjd beredskap. Med anledning av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde har planeringen för höjd beredskap och då civilt försvar återupptagits. Enligt regeringen ska planering för civilt försvar ske i samtliga kommuner under perioden 2018-2020 där kompetensen om totalförsvar ska höjas, en krigsorganisation utformas och krigsplacering av personal förbereddas. Verksamheterna inom kommuner och landsting är av grundläggande betydelse för förmågorna inom civilt försvar där de fungerar som viktiga aktörer.

Då kommuner är viktiga aktörer i denna sak kvarstår frågan vad som sker med det politiska uppdraget vid höjd beredskap, något få kommuner börjat utreda. Således valde Kommunfullmäktiges presidium att ge presidiet i beredning 1 uppdraget att göra en kartläggning av vad som krävs för att fullgöra det politiska uppdraget vid höjd beredskap. Syftet med rapporten är att göra en kartläggning där det framgår vad som krävs för att klara av det politiska uppdraget vid höjd beredskap. Slutrapporten ska utgöra ett underlag för kommande utvecklingsarbete kring den politiska organisationen så väl som funktion vid höjd beredskap alternativt vid krigsläge.

Rapporten bygger på en textanalys av lagar, förordningar, rådande forskning samt rapporter från flera olika myndigheter. Presidiet har även tagit del och väglett av kommunens styrdokument i krisledningsfrågan. En omvärldsbevakning har skett genom kontakt med nationella och regionala aktörer, samt andra skånska kommuner. Rapportens analys är baserad på en omvärldsgranskning som delats in i flera nivåer: global, nationell samt regional och lokal. Detta för att påvisa helheten för höjd beredskap och säkerhetsläget.

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 inom höjd beredskap. 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. Det finns flertalet förberedelser som ska ske av kommuner under extraordinära händelser i fredstid och i förlängningen under höjd beredskap vilka listas i rapporten.

I slutsatsen beskrivs det att för att få en funktionell politisk organisation ska den kunna leda, styra, fatta beslut samt ta ansvar. Vad som krävs för att uppnå detta är kunskap hos förtroendevalda, en tydlig och hållbar politisk ledning, att störningar i samhället hanteras, förarbete samt övning. Presidiet har beskrivit de områden som krävs för att klara av det politiska uppdraget vid höjd beredskap i linje med uppdragets syfte. Detta på både kort och lång sikt för att säkerställa en funktionell politisk organisation.

Kort sikt:

- kommunstyrelsens ledningsroll,
- krigsorganisation,

- kartläggning av förtroendevalda som krigsplaceras i sin ordinarie tjänst,
- kunskap.

Lång sikt:

- digitalisering och ärendehantering,
- övning,
- säkerhetsprövning av förtroendevalda,
- ledningscentral.

För att fullgöra uppdraget vid höjd beredskap krävs att det finns en funktionell politisk organisation som visar:

- **beslutsförmåga:** den politiska organisationen måste kunna fatta beslut och göra prioriteringar,
- **förmåga att ta ansvar:** den politiska organisationen måste kunna ta ansvar för att kommunen uppfyller de villkor som ställs och för att verksamhet som ska bedrivas fungerar.

Kommunens uppdrag vid höjd beredskap

Mål för civilt försvar	Principer
<ul style="list-style-type: none"> • Värna civilbefolkningen • Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna • Bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld 	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvarsprincipen • Närhetsprincipen • Likhetsprincipen
<h4>Höjd beredskap</h4> <ul style="list-style-type: none"> • Ställa om organisation, vid högsta beredskap till krigsorganisation • Vidta särskilda åtgärder <ul style="list-style-type: none"> ✓ Planering och inriktning av verksamhet ✓ Tjänstgöring och ledighet för personal ✓ Använda tillgängliga resurser för att fullgöra uppgifter i totalförsvaret ✓ Hantera lokal försörjning mm • Geografiskt områdesansvar • Rapportera • Hantera utrymning, inkvartering • Utökat ansvar för räddningstjänst • Skyddsrum iordningställes efter beslut av MSB • Eventuellt stöd till andra kommuner • Säkerhetsskydd, behov ökar • Hantera och anpassa verksamhet efter rättsliga förutsättningar som gäller vid höjd beredskap, t ex skolväsende • Eventuellt stöd till sjukhuset 	

Innehållsförteckning

1	Ordlista.....	
2	Presidiets uppdrag	1
2.1	Uppdragsbeskrivning.....	1
2.2	Syfte med rapporten	2
2.3	Resultat av rapporten.....	2
2.4	Definition och avgränsningar.....	2
2.5	Presidiets sammansättning.....	2
3	Metod	3
3.1	Interna och externa aktörer	3
3.2	Studiebesök Kristianstads kommun.....	4
3.3	Utbildningar.....	5
3.4	Medborgardialog	5
4	Omvärldsgranskning.....	6
4.1	Globalt.....	6
4.2	Nationellt.....	6
4.3	Uppdrag för kommunerna 2018-2020 visar nuläget.....	14
4.4	Regionalt och lokalt	15
5	Utmaningar.....	18
5.1	Finns det tillräcklig kunskap hos tillräckligt många förtroendevalda kring höjd beredskap?.....	18
5.2	Är den politiska organisationen tydlig, förberedd och hållbar vid höjd beredskap?.....	18
6	Analys.....	19
6.1	Vad omfattar kommunens uppdrag vid höjd beredskap?.....	19
6.2	Det politiska uppdraget vid höjd beredskap	19
6.3	Vad krävs för att klara av det politiska uppdraget vid höjd beredskap?	20
7	Slutsats.....	23
7.1	Kravspecifikation	23
7.2	Sammanfattning.....	27
8	Referenser	28
8.1	Lagar, förordningar och propositioner	28
8.2	Tryckta källor.....	28
8.3	Utbildningar och studiebesök.....	29
8.4	Elektroniska källor	29
9	Bilagor	31

1 Ordlista

Ord	Förklaring
Totalförsvaret	Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Den delas upp i två olika delar: militärt och civilt försvar.
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.
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. 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.
Krisberedskap	Krisberedskap är samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Syftet är att värna om grundläggande rättigheter så som liv och hälsa, rättssäkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter.
Krisledningsnämnd	Krisledningsnämnd är den utsedda nämnden som fullgör uppgifter under extraordinära händelser enligt lag 2006:544. Nämnden träder bara i funktion vid extraordinära händelser och består av kommunstyrelsens presidium och tre ersättare.
Krisstaben	Stab under kommundirektören. En stabschef leder krisledningsstaben och samordning av det operativa krisledningsarbetet.
Höjd beredskap	För att säkra landets försvarsförmåga kan regeringen besluta om höjd beredskap. Det finns två beredskapsgrader: skärpt beredskap eller högsta beredskap.
Gråzon	Gränsdragning mellan krig och fred som omfattar många samhällskritiska händelser som inte är fullt reglerade i lagstiftningen. Ett tillstånd då vi har normal beredskap samtidigt som vi är under angrepp (i icke-linjär krigsföring).
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
SKR	Sveriges kommuner och regioner (före detta Sveriges Kommuner och Landsting).

RSA	Risk och sårbarhetsanalys.
NRFB	Nationell risk och förmågebedömning.
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.
Krigsorganisation	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.
Krigsplacering med allmän tjänsteplikt	Att vara krigsplacerad med allmän tjänsteplikt innebär att en person är ianspråktagen för att tjänstgöra under höjd beredskap. Skyldigheten att tjänstgöra inträder först när regeringen beslutar om höjd beredskap och föreskriver om allmän tjänsteplikt. Ingen individ kan ha mer än en krigsplacering och tanken är att personen ska vara krigsplacerad i den verksamhet där den gör störst nytta för totalförsvaret. ¹
Ansvarsprincipen	Den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har också ansvaret för verksamheten under kris och vid höjd beredskap så långt det är möjligt. Dock ska de som har ansvar också samverka och samordna med andra aktörer.
Närhetsprincipen	Samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.
Likhetsprincipen	Verksamheten ska, så långt det är möjligt, fungera som vid normala förhållanden. Aktörer ska inte göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver.

¹ MSB. 2020.

2 Presidiets uppdrag

2.1 Uppdragsbeskrivning

Presidiet i kommunfullmäktiges fasta beredning 1 har fått i uppdrag att kartlägga vad det politiska uppdraget i Ängelholms kommun omfattar vid höjd beredskap.

2.1.1 Bakgrund

Med anledning av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde har planeringen för höjd beredskap och då civilt försvar återupptagits. Enligt regeringen ska planering för civilt försvar ske i samtliga kommuner under perioden 2018-2020 där kompetensen om totalförsvar ska höjas, en krigsorganisation utformas och krigsplacering av personal förbereddas.² Verksamheterna inom kommuner och landsting är av grundläggande betydelse för förmågorna inom civilt försvar där de fungerar som viktiga aktörer.³ Dessa aktörer har centrala roller vid höjd beredskap då dess ordinarie verksamheter måste fungera.⁴ Från och med 1 januari 2020 kom även ett förtydligande i lagen gällande förberedelserna för höjd beredskap:

”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 bedrivas 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)⁵

Sveriges kommuner och regioner (SKR)⁶ har slutit en överenskommelse⁷ för perioden 2018-2020 med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)⁸ 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

Alla har en del i totalförsvaret. Det pågår ett arbete i Ängelholms kommun i enlighet med lagar, direktiv och beslutade överenskommelser. Som en del i arbetet finns det behov av att kartlägga vad det politiska uppdraget omfattar vid höjd beredskap.

² MSB. 2019a.

³ Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

⁴ Ds 2017:66.

⁵ Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. 4§

⁶ Hädanefter refererad till som SKR.

⁷ MSB & SKR. 2018.

⁸ Hädanefter refererad till som MSB.

2.2 Syfte med rapporten

Syftet med uppdraget är att få ett underlag för ett fortsatt arbete med att säkerställa en funktionell politisk organisation vid höjd beredskap. I kartläggningen ska det framgå vad som krävs för att klara av det politiska uppdraget vid höjd beredskap.

Syftet med rapporten är även att öka kunskap och förståelse hos förtroendevalda och tjänstepersoner om det politiska uppdraget vid höjd beredskap.

2.3 Resultat av rapporten

Slutrapporten ska utgöra ett underlag för kommande utvecklingsarbete kring politisk organisation så väl som funktion vid höjd beredskap alternativt vid krigsläge. Detta i enlighet med delar av ”punkt 3 - planering” av de prioriterade uppgifterna som finns i överenskommelsen mellan SKR och MSB, se bilaga 1. Vidare ska slutrapporten kunna ligga till grund för planering av kompetenshöjande insatser för förtroendevalda kring totalförsvaret, i enlighet med ”punkt 1 – generellt stöd” av de prioriterade uppgifterna som finns i överenskommelsen mellan SKR och MSB, se bilaga 2.

2.4 Definition och avgränsningar

Uppdraget bygger på begreppet höjd beredskap, 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 höjd beredskap. Det finns två beredskapsgrader, skärpt beredskap och högsta beredskap. Vid höjd beredskap ska samhället ställas om från fredstida organisation till att anpassas för krig.

Uppdraget omfattar inte att ge förslag på politisk organisation, inriktningar eller prioriteringar av politiska uppdrag och uppgifter vid höjd beredskap.

Uppdraget omfattar inte att ge förslag på utformning av tjänsteorganisationen under höjd beredskap.

Uppdraget omfattar inte att utvärdera befintligt krisberedskapsarbete.

2.5 Presidiets sammansättning

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

3 Metod

I detta avsnitt presenteras presidietts arbetssätt. Rapporten bygger på en textanalys av lagar, förordningar, rådande forskning samt rapporter från olika myndigheter. Presidiet har även tagit del och vägletts av Ängelholms kommuns styrdokument i krisledningsfrågan. Detta har gått hand i hand med en omvärldsbevakning där presidiet inhämtat information från såväl interna som externa utbildningar, samt genomfört studiebesök hos en annan kommun.

Det vägledande underlaget går att se i referenslistan. Samtliga handlingar som rör uppdraget, till exempel minnesanteckningar och presentationer, finns att tillgå via kommunens diarium under diarienummer 2019/374.

3.1 Interna och externa aktörer

- Andreas Poppius, säkerhetschef, Kristianstad Kommun
- Carl Danielsson, säkerhetsenheten, Helsingborgs stad
- Eva Sturesson, stadsjurist, Ängelholms kommun
- Jan Klauser, säkerhetschef, Ängelholms kommun
- Lilian Eriksson, kommundirektör, Ängelholms kommun
- Linda Hällgren, beredskapshandläggare, Länsstyrelsen Skåne
- Malin Ekblad, säkerhetschef, Trelleborgs kommun
- Mikael Lagergren, säkerhetsdirektör, Västerås stad
- Robin Holmberg, kommunstyrelsens ordförande, Ängelholms kommun

3.1.1 Trelleborgs kommun

Presidiet har varit i kontakt med säkerhetschefen i Trelleborgs kommun. Detta med anledning av frågan om säkerhetsprövningar av förtroendevalda i kommunstyrelsen vilket Trelleborgs kommun utreder. Dock har de ännu inte kommit fram till en slutsats utan det är ett pågående arbete.

3.1.2 Helsingborgs stad

Presidiet har varit i kontakt med säkerhetschefen och dess avdelning i Helsingborgs stad för att se hur långt de kommit i frågan om höjd beredskap. Helsingborg har konstaterat att detta är ett nytt och omfattande arbete och har således inrättat en särskild funktion för att samordna och utveckla arbetet med civilt försvar. Helsingborg utgår från lagstiftningen (LEH) samt utifrån kommunöverenskommelsen mellan MSB-SKR om civilt försvar. Till det tillkommer bland annat Länsstyrelsen Skånes regionala grundsyn. De har inte tagit fram något eget strategidokument utöver de redan nämnda utan de jobbar med tre prioriterade uppgifter enligt överenskommelsen med MSB och SKR:

- Kompetenshöjande insatser,
- Säkerhetsskydd,
- Krigsorganisation och krigsplacering.

Se bilaga 3 för mer specifika beskrivningar av de tre prioriterade uppgifterna.

Helsingborgs stad beskriver att deras interna arbete fick en bra start då de fick uppdraget av kommunfullmäktige 2018. Uppdraget var att utreda hur staden med dess förvaltningar och bolag kunde stärka och utveckla krisberedskapen med fokus på bland annat civilt försvar och förmågan att kunna bibehålla viktiga samhällsfunktioner vid allvarliga samhällsstörningar (inklusive höjd beredskap). Uppdraget och den efterföljande utredningen lade grunden till de reformer som de nu implementerar ute i organisationen.⁹

3.2 Studiebesök Kristianstads kommun

För att få en inblick och gemensam förståelse för hur andra kommuner jobbar med frågan om höjd beredskap har ett studiebesök genomförts. Kristianstads kommun identifierades under arbetets gång som en kommun Ängelholms kommun skulle kunna dra lärdomar ifrån då de kommit långt i sitt arbete som startade redan 2016. Presidiet har besökt säkerhetschefen i Kristianstads kommun i samband med deras arbete för höjd beredskap och då med fokus på organisering och strategier.

Kristianstad har som alla andra kommuner tagit sig an frågan om höjd beredskap och totalförsvar. Kristianstad började sin organisationsresa 2016 då säkerhetschefen informerade kommunstyrelsen om det civila försvaret och nuläget i kommunen. Vid den tiden var politiken inte mogen men 2017 med kommundirektörens välsignelse inleddes ett arbete med kommunens civila försvar. En styrgrupp skapades med nyckelpersoner inom kommunen men även flera nyckelaktörer från näringslivet och andra organisationer. Som exempel var VD för hamnen med, VD för flygplatsen, kommunens HR- samt IT-chef och förvaltningschefer med i gruppen. Styrgruppen hade som uppdrag att analysera och strategiskt tänka kring det civila försvaret där allas kompetenser kom till nytta. Detta resulterade i att 2018 genomfördes en Risk- och sårbarhetsanalys (RSA)¹⁰ som är beslutad av kommunfullmäktige och som beskriver kommunens fortsatta arbete där kontinuitet i organisationen poängteras särskilt. Länsstyrelsen fick ta del av den 2019. RSA:n fungerar som underlag för organiseringen av kris- och krigsorganisationen, se bild 1.

⁹ Helsingborgs stad. 2020. E-mail 20 februari.

¹⁰ Hädanefter refererad till som RSA.

Bild 1. Kristianstads kommuns ledningsorganisation.

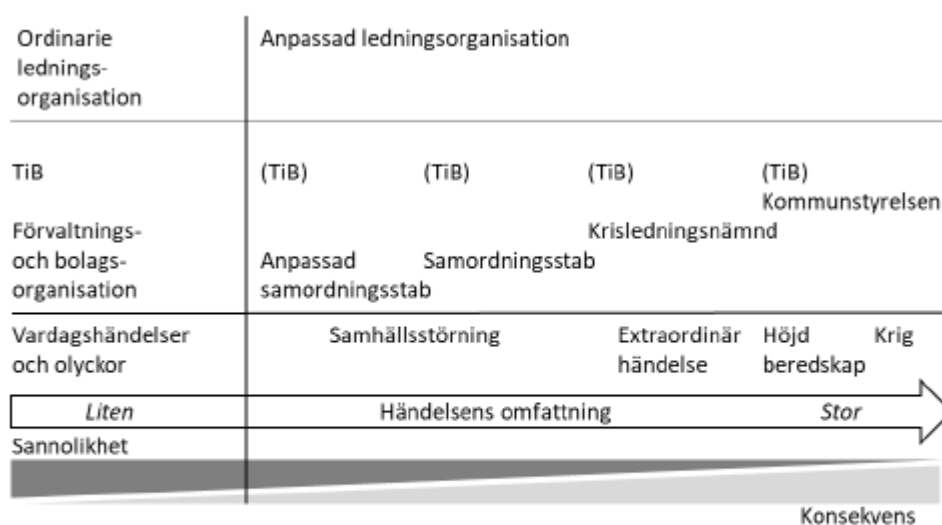


Fig. 1 Beskrivning av hur olika delar av kommunens krisledningsfunktioner aktiveras beroende på händelsens art.

Det beskrivs att det var den organisatoriska kulturresan som tog tid, inte själva framarbetandet av material och strukturer. I dagsläget ligger fokus på övning där de övar olika delar av ledningsorganisationen. Detta har framförallt skett med tjänstepersoner och då fram till samordningsstaben i bild 1 men i år kommer även krisledningsnämnden och kommunstyrelsen få öva. Innan har politiken mest fått öva på att få information från samordningsstaben. Avslutningsvis beskriver de att det varit en styrka att de som sitter i kommunstyrelsens presidium även leder krisledningsnämnden, att ha nyckelpersoner som är väl insatta i arbetet och har fått öva kommer göra stor skillnad vid ett skarpt läge.

3.3 Utbildningar

Under arbetets gång har presidiet deltagit i några utbildningstillfällen med både externa och interna aktörer. Internt har presidiet deltagit i en kommungemensam utbildning kring ”Kommunens roll i totalförsvaret.” Presidiet har även genomfört MSB:s e-utbildningar ”Totalförsvaret – ett gemensamt ansvar” samt ”Utbildningsmaterial i civilt försvar.”

3.4 Medborgardialog

Presidiet har inte genomfört några medborgardialoger utifrån uppdragets karaktär.

4 Omvärldsgranskning

En omvärldsgranskning har genomförts av presidiet och i detta avsnitt presenteras den fakta som ligger till grund för analys och slutsatser. Kunskapsinhämtningen är indelad i globalt, nationellt till regional och lokalnivå.

4.1 Globalt

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. Detta beskrivs i regeringens förordning (2015:1052) och i dess förarbete. 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.¹¹

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)¹², och Nordatlantiska alliansen (Nato)¹³ på ena sidan och Ryssland på andra sidan. Vid en eventuell konflikt eller krig i vårt närområde kommer möjligen Sverige att bli påverkat.¹⁴ Sverige är inte med i Nato men har ett nära samarbete med alliansen och ingår i Partnerskap för Fred (PPF).¹⁵

4.2 Nationellt

I proposition Förvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020 (2014/15:109) redovisar regeringen den politiska inriktningen med anvisningar som anger formerna för den återupptagna totalförvarsplaneringen.

4.2.1 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.

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.¹⁶

¹¹ Förordning 2015:1052 om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹² Hädanefter refererat till som EU.

¹³ Hädanefter refererat till som NATO.

¹⁴ Regeringens prop. 2014/15:109.

¹⁵ Hädanefter refererad till som PPF.

¹⁶ Regeringens prop. 2014/15:109.

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 frivillig verksamheter. Civilt försvar syftar till att skydda befolkning och viktiga verksamheter vid krigsfara och krig. I fred är civilt försvar den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs.

I försvarsberedningens Ds 2017:66 ”Motståndskraft - Inriktning av totalförsvaret och utformningen av civila försvaret 2021-2025” betonas att kommuner och landsting/regioner behöver se över den organisation som används i fredstida kriser och fastställa hur den ska anpassas till en situation med höjd beredskap.¹⁷

Mål för civilt försvar

Enligt den försvarspolitiska inriktningen är målet för det civila försvaret att:

- Värna civilbefolkningen,
- Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- Bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.¹⁸

Bild 2. Mål för civilt försvar.



Källa: MSB. 2019a.

¹⁷ Ds. 2017:66.

¹⁸ MSB. 2019a.

Samhällsviktig verksamhet

Ett av målen för civilt försvar är att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. En samhällsviktig verksamhet definieras som en verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av, eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället,
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Enligt MSB är samhällsviktig verksamhet ett samlingsbegrepp som omfattar de verksamheter, anläggningar, noder, infrastrukturer och tjänster som är av avgörande betydelse för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner inom en samhällssektor. Samhällsviktig verksamhet finns inom följande sektorer:¹⁹

- Energiförsörjning,
- Finansiella tjänster,
- Hälso- och sjukvård samt omsorg,
- Information och kommunikation,
- Livsmedel,
- Skydd och säkerhet,
- Transporter,
- Handel och industri,
- Kommunalteknisk försörjning,
- Offentlig förvaltning,
- Socialförsäkringar.

4.2.2 Från krisberedskap till höjd beredskap

En av utgångspunkterna för civilt försvar är att det ska bygga vidare på arbetet med krisberedskap. En viktig grund för kommunernas arbete med civilt försvar är de uppgifter som framgår ur lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och i tillhörande förordning 2006:637. 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, se bild 3.²⁰

¹⁹ MSB. 2019b.

²⁰ MSB. 2019c.

Bild 3. Civilt försvar



4.2.3 Grundläggande principer

Krisberedskapssystemet i Sverige bygger på samverkan och på tre övergripande principer:²¹

- *Ansvarsprincipen:* Den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har också ansvaret för verksamheten under kris och vid höjd beredskap så långt det är möjligt. Dock ska de som har ansvar också samverka och samordna med andra aktörer,
- *Närhetsprincipen:* Samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga,
- *Likhetsprincipen:* Verksamheten ska, så långt det är möjligt, fungera som vid normala förhållanden. Aktörer ska inte göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver.

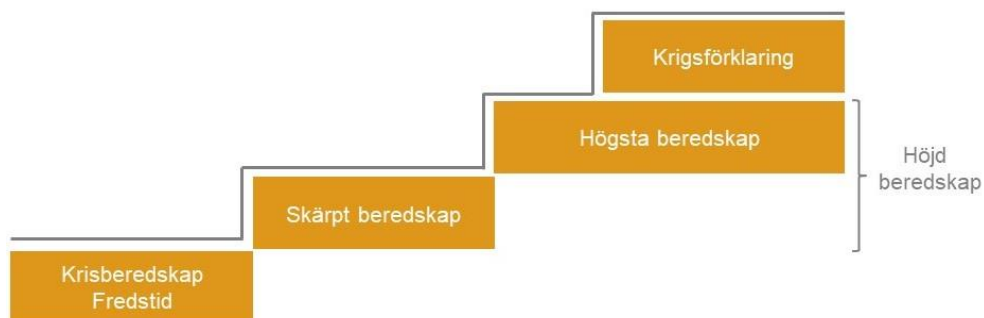
Vad är höjd beredskap?

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.²² 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.²³

Höjd beredskap, se bild 4, är antingen:

- Skärpt beredskap eller
- Högsta beredskap.

Bild 4. Höjd beredskap



²¹ MSB. 2019d.

²² Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap 3§.

²³ MSB. 2019a.

4.2.4 Förberedelser i fredstid och uppgifter vid höjd beredskap

Som nämnts ovan är arbetet med den fredstida krishantering en viktig och grundläggande del av beredskapsförberedelserna som behövs för höjd beredskap. Det är lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extra ordinära händelse i fredstid och höjd beredskap som styr förberedelsearbetet.

Förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid

Kommunen ska göra förberedelser för verksamhet under extraordinära händelser i fredstid.²⁴

- *Analys och planering:* Analys ska ske av vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys,
- *Krisledningsnämnd:* Det ska finnas en nämnd för att hantera extraordinära händelser i fredstid, en så kallad krisledningsnämnd,
- *Geografiskt områdesansvar:* Kommunen ska inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att olika aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet. Kommunen ska vidare samordna de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samt samordna informationen till allmänheten,
- *Utbildning och övning:* Kommunen ansvarar för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid,
- *Rapportering:* Kommunen håller den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget.

Förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap

Kommunerna ska även göra de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap.²⁵

- *Beredskapsförberedelser:* Kommunen ska vidta de förberedelser som behövs för verksamhet under höjd beredskap och de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Kommunens krigsorganisation ska framgå, den personal som ska tjänstgöra i den och vad som i övrigt behövs för att kommunen ska kunna bedriva verksamhet under höjd beredskap,²⁶

²⁴ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extra ordinära händelse i fredstid och höjd beredskap, kap 2.

²⁵ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extra ordinära händelse i fredstid och höjd beredskap, kap 3.

²⁶ Förordningen 2006:637 om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 4§.

- *Ledningsansvar:* Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva,
- *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.

Exempel på annan uppgift vid höjd beredskap

Kommunen har även en skyldighet att hjälpa andra kommuner vid höjd beredskap, om annan kommun har en för totalförsvaret viktig uppgift och den blir oskäligt betungande till följd av till exempel krigsskada.²⁷ Detta brukar kallas geografiskt områdesansvar som nämndes ovan. Länsstyrelsen beslutar om omfattningen av hjälpen.

Säkerhetsskydd

Verksamheter som är viktiga för totalförsvaret behöver fungerande säkerhetsskydd.²⁸ I skyddslagen (2010:305) och i säkerhetsskyddslagen (2018:585) med tillhörande förordningar finns bestämmelser kring vad som ska vidtas. Det finns inga särskilda regler åliggande för kommuner vid just höjd beredskap med det generella skyddet för det allmänna och allmänheten gäller även under höjd beredskap.²⁹ Men sannolikt kommer bestämmelserna att blir mer aktuella vid höjd beredskap. Skyddslagen (2010:305) reglerar åtgärder till skydd för skyddsobjekt, till exempel byggnader. Säkerhetsskyddslagen (2018:585) ställer krav på informationssäkerhet, fysisk säkerhet och säkerhetsprovning av personal.

Från fredstida organisation till krigsorganisation

Vid höjd beredskap ska samhället ställas om från fredstida organisation till att anpassas för krig. Kommunerna ska vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena skall kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.³⁰ Vid högsta beredskap ska kommunerna övergå till krigsorganisation.³¹

Rättsliga förutsättningar

Det finns flertalet svenska lagar och förordningar som beskriver och reglerar en höjd beredskap. De mest centrala beskrivs nedan i enlighet med vad som påverkar kommunens uppdrag vid höjd beredskap och förutsättningar för den politiska organisationen.

²⁷ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extra ordinära händelse i fredstid och höjd beredskap, kap 4 2§.

²⁸ 2019. Utbildning i totalförsvaret – ett gemensamt ansvar. MSB.

²⁹ MSB. 2019a.

³⁰ Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap 7§.

³¹ Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap 12§.

Regeringen kan besluta om att de så kallade fullmaktslagarna ska träda i kraft vid höjd beredskap. Fullmaktslagarna ger det offentliga ökade befogenheter att använda samhällets resurser för att försvara Sverige. Om det råder högsta beredskap kan regeringen besluta om att detta ska tillkännages genom beredskapslarm (utöver radio och tv). Vid beredskapslarm ska ett antal författningar omedelbart tillämpas i sin helhet.

- *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 bedrivas 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 totalförsvarspålit:*³² Det finns tre typer av totalförsvarspålit: 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 kommunallagen³³ står det att bestämmelser om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i förfarandelagen.³⁴ 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:*³⁵ Kommuner har en skyldighet att ta hand om de som omfattas av ett utrymningsbeslut och utläningar som söker skydd i Sverige. Det regleras i socialtjänstlagen, hälso- och 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:*³⁶ 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,

³² Lag (1994:1809) om totalförsvarspålit.

³³ Kommunallag (2017:725) 3 kap 13§.

³⁴ Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheter och domstolar under krig eller krigsfara.

³⁵ Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering mm vid höjd beredskap.

³⁶ Lag (2006:545) om skyddsrum.

- *Räddningstjänsten*:³⁷ Den kommunala räddningstjänstens uppdrag utökas under höjd beredskap och nya uppgifter tillkommer. I Ängelholm är det räddningstjänsten Skåne Nordväst (RSNV) som har ansvaret,
- *Varningsystem*: VMA. Räddningstjänst ansvarar för drift och underhåll av ”hesa Fredrik”.
- *Försörjningsberedskap*:
 - *Lokal krigstidsverkambet*:³⁸ 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*:³⁹ Genom denna lag ges kommuner rätt att förfoga över annans egendom, dock inte transportmedel, fastigheter, radioanläggningar.

För många kommunala sektorer saknas det särreglering för krigsförhållanden.⁴⁰ I vissa sakområde finns det viss särreglering. Regeringen får meddela föreskrifter om hälso-och sjukvården och i socialtjänsten i krig och vid krigsfara Detta skulle kunna innebära frånsteg från vissa normer som gäller i fredstid.

Det finns särskilda bestämmelser för räddningstjänsten vilket innebär ett utökat uppdrag under höjd beredskap och nya uppgifter tillkommer.⁴¹ Det finns även särskilda bestämmelser för skolväsendet vilket bland annat innebär att kommunen ansvarar för att alla skolpliktiga barn som vistas i kommunen får grundskoleutbildning och att grundskoleverksamhet är prioriterad framför annan skolverksamhet.⁴²

4.2.5 Gråzon

Här är det även viktigt att nämna begreppet gråzon som innefattar en zon mellan fredstid och krigstid som även det ställer krav på det civila försvaret, se bild 5. En gråzon ställer stora krav på samhällets beslutsfattande och organiserande vilket kan innebära en viss problematik då ryktesspridning och vilseledning kan förekomma vilket ställer krav på underrättelsebehovet för att inte fatta felaktiga beslut.⁴³ I en gråzon precis som i krigstid är det viktigt att kommunikationsstrukturen fungerar så att den politiskt beslutande organisationen kan fortgå. Det gäller då att säkerställa så att handlingar för beslutsfattande, och om nödvändigt mötesform om förtroendevalda eller

³⁷ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

³⁸ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extra ordinära händelse i fredstid och höjd beredskap, kap 3.

³⁹ Förfogandelag (1978:262).

⁴⁰ MSB. 2019a.

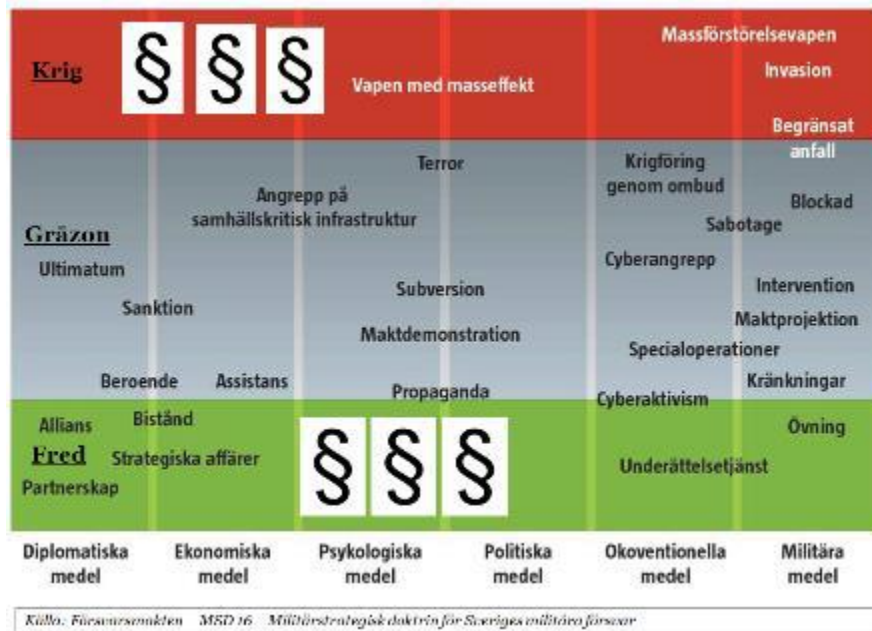
⁴¹ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

⁴² Förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och krigsfara.

⁴³ Ängelholms kommun. 2018a.

berörda tjänstepersoner inte kan ta sig till mötet. Således är inte analog system alltid möjligt att falla tillbaka på.

Bild 5. Gråzon



4.3 Uppdrag för kommunerna 2018-2020 visar nuläget

Det arbete kring civilt försvar som kommunerna ska prioritera styrs genom en överenskommelse som är tecknad mellan SKR med MSB för perioden 2018-2020. Kommunerna ska i arbetet med civilt försvar prioritera följande uppgifter:⁴⁴

- Kompetenshöjning gällande totalförsvar:
 - Nyckelpersoner (åtminstone KS och kommunledning) i kommunens organisation ska under perioden genom utbildning ges kunskaper om höjd beredskap och totalförsvar,
- Säkerhetsskydd:
 - Kommunen ska ha en säkerhetsskyddschef,
 - Kommunen ska ha rutiner och material för att kunna hantera uppgifter som omfattas av sekretess och som rör Sveriges säkerhet utan att de röjs, ändras eller förstörs,
 - Kommunen ska under perioden 2018-2020 etablera en process för säkerhetsskyddsanalys samt analysera prioriterade delar av kommunens verksamhet,
- Krigsorganisation och krigsplacering av personal:
 - Kommunen ska under perioden påbörja en planering för sina uppgifter inom totalförsvaret. Planeringen ska avse den verksamhet som kommunen ska bedriva under höjd beredskap samt dess krigsorganisation och krigsplaceringar.

⁴⁴ MSB & SKR. 2018.

Övriga uppgifter för kommunerna enligt överenskommelsen:

- Ledningsansvar:
 - Kommunen ska utbilda och öva kommunstyrelsen i uppgiften att under höjd beredskap ansvara för kommunen ledning. Nyckelpersoner ska särskilt utbildas, krisledningsnämnden ska utbildas två gånger per mandatperiod,
 - Kommunen ska inom ramen för den statliga ersättningen medverka i utbildning och övningar som anordnas av länsstyrelsen och delta i övning anordnad av annan statlig myndighet.
- Geografiskt områdesansvar:
 - Kommunen bör informera berörda lokala aktörer om arbetet med beredskapsförberedelser och möjligheter till samverkan på lokal nivå,
- Rapportering:
 - Kommunens ska medverka vid införandet av ett tilldelat tekniskt system för informationsutbyte,
 - Kommunen ska i samverkan med länsstyrelsen implementera rutiner för rapportering och för lägesbilder.

4.4 Regionalt och lokalt

4.4.1 Länsstyrelsen och regionen

Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet, en länk mellan lokal och nationell nivå. Länsstyrelsen ska samordna civila försvarsåtgärder inom länet och kan ge uppdrag till kommunerna.

Vid höjd beredskap ställs det även krav på kommunerna som har sjukhus i sitt område även om det under fredstid är en regionsfråga. Enligt MSB ska kommunen med kort varsel kunna avlasta sjukhusen med sin egna hälso- och sjukvårdspersonal eller hjälpa till på annat sätt.

4.4.2 Ängelholm

Krisledningsnämnden och kommundirektörens stab i fredstid

I Ängelholm finns en krisledningsnämnd som enligt dess reglemente fullgör nämnden uppgifter under extraordinära händelser enligt lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid (2006:544). Krisledningsnämnden består av kommunstyrelsens ordförande, 1:e vice ordförande, 2:e vice ordförande och tre ersättare (som även ingår i kommunstyrelsen).

I den aktuella krisledningsplan framgår det bland annat hur krisledningsarbetet är organiserat. Under kommundirektören finns en krisstab. Staben har en stabschef som leder krisledningsstaben och samordning av det operativa krisledningsarbetet. En alternativ fysisk ledningsplats saknas.

Krishanteringsråd

Det finns ett lokalt krishanteringsråd som kommunstyrelsens ordförande är sammankallande för. I krishanteringsrådet samlas flera olika aktörer som kommun, energibolag, polisen, frivilliga resursgruppen, kyrkan med flera. Krishanteringsrådet är en upparbetad samarbetsyta som träffas ca 2 gånger per år kring olika teman.

Styrdokument och analyser

I Ängelholms kommuns RSA finns samhällsviktiga verksamheter listade. I analysen betonas det att även vid större samhällsstörningar är det möjligt att vissa verksamheter behöver prioriteras framför andra. Dessa gäller även vid höjd beredskap.

Nuläge insatser

Det pågår och planeras en hel del arbete i kommunen som påverkar skyddsberedskapen enligt kommunens säkerhetschef. Nedan presenteras pågående och kommande arbeten:

Pågående arbete:

- o Säkerhetsskyddsanalys.
- o Informationssäkerhet.
- o Dataskydd.
- o Kommunikationssäkerhet.
- o Säkerhetsskyddad verksamhet.
- o Säkerhetsprövningar.

Kommande arbete:

- o Tjänstepliktsplaceringar.

Krigsorganisation

Det anges i lagen 2006:544 att kommunstyrelsen står för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen skall bedrivas under höjd beredskap. Kommuner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser) vilket bland annat innebär förberedelserna för en krigsorganisation.

Krigsplacering förtroendevalda

Då det finns olika politiska forum som ska vara fortsatt verksamma under höjd beredskap, om det är kommunstyrelsen, kommunfullmäktige, krisledningsnämnden eller andra forum är det viktigt att beakta krigsplacering av förtroendevalda i sina ordinarie tjänster. Detta så att forumen är fortsatt beslutsföra och det finns lämpliga ersättare då ledamöter inta kan fullgöra sitt politiska uppdrag.

Frågan om krigsplacering av förtroendevalda väcktes av presidiet och följande svar från MSB:s enhet för krigsplacering mottogs av Länsstyrelsens

beredskapshandläggning och vidarebefordrades till Ängelholms kommuns säkerhetschef:

”Förtroendevalda är just förtroendevalda och bör av den anledningen inte krigsplaceras. Det kan råda sådana förhållanden att beredskapen är höjd men att läget ändå är sådant att allmänna val kan hållas. Ur det perspektivet är krigsplacering av förtroendevalda olämpligt. Däremot bör organisationen ha koll på om någon förtroendevald är krigsplacerad i exempelvis Försvarsmakten så att det politiska partiet kan hitta en ersättare för den förtroendevalde.” (20200223)

Således anser de att det inte är lämpligt att kommunen krigsplacerar förtroendevalda.

Civilt försvar ett prioriterat område

I Ängelholms kommuns budget för 2020 beskrivs det i nuläget att civilt försvar kommer att prioriteras under 2020. ”Länsstyrelsen kommer att utarbeta en gemensam grundsyn för totalförsvaret tillsammans med MSB, Skånes kommuner och samverkande regionala myndigheter. Tre utvecklingsområden har pekats ut av MSB som ska vara genomförda 2020. Dessa är att:

- o Stärka säkerhetsskyddet i kommunen,
- o Genomföra kompetenshöjning gällande totalförsvaret till förtroendevalda och tjänstepersoner med ansvar för totalförsvarsplaneringen,
- o Utarbeta planer för de verksamheter som ska bedrivas i kommunen under höjd beredskap och säkra personalförsörjningen till dessa verksamheter.

Frågan har även behandlats om det lagstadgade stödet till försvarsmakten påverkar den politiska organisationen vid höjd beredskap. Då det militära försvaret är beroende av ett starkt civilt försvar där kommunen ingår är en förutsättning att kommunen samverkar med försvaret. Om detta är en fråga för den politiska organisationen verkar det dock ej som. Enligt samtal med kommunens säkerhetschef har detta analyserats men det verkar inte påverka den politiska organisationen förutom i fallen om krigsplacering som behandlats ovan.

5 Utmaningar

I detta avsnitt synliggörs de utmaningar som presidiet identifierat under uppdraget.

5.1 Finns det tillräcklig kunskap hos tillräckligt många förtroendevalda kring höjd beredskap?

Säkerhetsläget är förändrat och uppdraget att återuppta arbetet med planeringen för civilt försvar och höjd beredskap är relativt nytt. Nationellt pågår förberedelsearbete och både metodstöd och utbildningsmaterial har tagits fram.

Lokalt har viss utbildning skett för den politiska organisationen. Området höjd beredskap är dock omfattande och innebär förändrade uppdrag för kommunen när det väl inträffar.

Sammantaget är frågeställningen om det finns det tillräcklig kunskap hos tillräckligt många om säkerhetsläge, om höjd beredskap, om kommunens uppdrag vid höjd beredskap och vilka förutsättningar som finns för kommunen vid höjd beredskap?

5.2 Är den politiska organisationen tydlig, förberedd och hållbar vid höjd beredskap?

Som nämnts ovan är en av utgångspunkterna för civilt försvar att det ska bygga vidare på arbetet med krisberedskap. I lagar och förordningar finns det krav på att förberedelsearbete inför höjd beredskap görs. Vid höjd beredskap ställs det även andra krav och villkor på den politiska organisationen, till exempel ska organisationen ställas om från fredstida organisation till att anpassas för krig då nya uppdrag tillkommer. Den totala situationen vid höjd beredskap blir mer ansträngd än vid en krissituation och den varar sannolikt under en längre period. Det kan till exempel snabbt uppstå behov av att prioritera i kommunens samhällsviktiga verksamhet, behov av ökad samverkan med andra aktörer och behov av att snabbt kunna fatta politiska beslut.

Det är viktigt här att poängtera tidsaspekten och att den politiska organisationen måste vara förberedd för att höjd beredskap ska råda under en längre tidsperiod. Detta hör även samman med ansvarsfördelningen under höjd beredskap under en längre tid där krigsledningsnämnden fattar beslut.

Sammantaget finns det frågeställningar om den politiska organisationen är tydlig vid höjd beredskap, är de förberedelser som krävs för att kunna leda och ta ansvar klara och finns det en hållbar politisk ledningssituation vid höjd beredskap?

6 Analys

I detta avsnitt presenteras de förslag för hur Ängelholms kommun ska förhålla sig till förra avsnittets identifierade utmaningar och presidiets uppdrag. Analysen görs utifrån det material som presidiet tagit del av under kunskapsinhämtningen och som redovisats tidigare i denna rapport.

6.1 Vad omfattar kommunens uppdrag vid höjd beredskap?

Nedanstående bild illustrerar kommunens uppdrag vid höjd beredskap, se bild 6.

Bild 6. Kommunens uppdrag vid höjd beredskap

Mål för civilt försvar	Principer
<ul style="list-style-type: none"> • Värna civilbefolkningen • Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna • Bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld 	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvarsprincipen • Närhetsprincipen • Likhetsprincipen
<hr/> <h4>Höjd beredskap</h4> <ul style="list-style-type: none"> • Ställa om organisation, vid högsta beredskap till krigsorganisation • Vidta särskilda åtgärder <ul style="list-style-type: none"> ✓ Planering och inriktning av verksamhet ✓ Tjänstgöring och ledighet för personal ✓ Använda tillgängliga resurser för att fullgöra uppgifter i totalförsvaret ✓ Hantera lokal försörjning mm • Geografiskt områdesansvar • Rapportera • Hantera utrymning, inkvartering • Utökat ansvar för räddningstjänst • Skyddsrum iordningställes efter beslut av MSB • Eventuellt stöd till andra kommuner • Säkerhetsskydd, behov ökar • Hantera och anpassa verksamhet efter rättsliga förutsättningar som gäller vid höjd beredskap, t ex skolväsende • Eventuellt stöd till sjukhuset 	

6.2 Det politiska uppdraget vid höjd beredskap

Ett syfte med rapporten är att få ett underlag till ett fortsatt arbete med att säkerställa en funktionell politisk organisation vid höjd beredskap. Presidiet definierar att en funktionell politisk organisation kan:

- **Leda och styra.** Den politiska organisationen måste kunna leda och styra verksamheten. Kommunstyrelsen leder och styr verksamheten.

- **Fatta beslut.** Beslut om inriktning, verksamhet och ekonomi fattas av kommunfullmäktige enligt kommunallagen, men under höjd beredskap är det kommunstyrelsen som har exekutivt ansvar.
- **Ta ansvar.** Den politiska organisationen måste kunna ta ansvar för att kommunen uppfyller de villkor som ställs och för att verksamhet som ska bedrivas fungerar.

6.3 Vad krävs för att klara av det politiska uppdraget vid höjd beredskap?

Presidiets uppdrag omfattar även tydliggöra vad som krävs för att klara det politiska uppdraget vid höjd beredskap. Presidiet lyfter fram följande:

- **Kunskap**
Området civilt försvar och höjd beredskap är stort, komplext och omfattar många aktörer. Förutsättningarna i vår omvärld är förändrade och det civila försvar som ska byggas upp är inte det samma som vi haft tidigare. Vid höjd beredskap är det mer komplext, rollerna mellan myndigheterna är annorlunda liksom de yttre omständigheterna än vid kriser i fredstid.

Även om viss utbildning har skett av kommunens politiker behövs det kunskap om att det ställs andra krav på organisationen vid höjd beredskap än vid en krisledning i fredstid. Det behövs även kunskap om vilka målsättningar och villkor som ställs från regeringen vid höjd beredskap samt vilka rättsliga förutsättningar som gäller vid höjd beredskap.

I kartläggningen av vad det politiska uppdraget omfattar vid höjd beredskap är det tydligt att uppdraget är omfattande. Kunskap behövs kring vilka tillkommande uppdrag som kommunen har vid höjd beredskap, till exempel vad som ingår i lokal krigstidsverksamhet.

- **Förarbete**
I kunskapsinhämtningen har det blivit tydligt att det krävs ett gediget förarbete för att den politiska organisationen ska vara funktionell vid höjd beredskap. Överenskommelsen mellan SKR och MSB tyder också på att förberedelsearbetet i Sverige är i ett uppstartsläge. Ängelholm har, precis som andra kommuner, enligt överenskommelsen i uppgift att arbeta med de prioriterade delarna.

Uppdraget för kommunen är att all verksamhet ska bedrivas så normalt som möjligt. Dock tillkommer det uppdrag och lagstadgade prioriteringar vid höjd beredskap och en prioritering av kommunens

samhällsviktiga verksamheter kommer högst sannolikt att behövas. Utifrån detta kan det finnas behov av att tydliggöra det politiska ansvaret för uppgifter som kan tillkomma vid höjd beredskap vilket i sin tur ger tydliga ansvarsområden för nämnderna vid höjd beredskap. Vidare borde det ske ett fortsatt arbete, utifrån antagen RSA, med en prioritering av samhällsviktig verksamhet vid höjd beredskap. Om inte detta är gjort i stora drag kommer det innebära en stor utmaning för den politiska ledningen

- **Att störningar i samhället hanteras**

För att klara det politiska uppdraget vid höjd beredskap krävs grundläggande funktionalitet i samhället. I ett läge med höjd beredskap finns risk för störningar och avbrott av viktiga försörjningssystem. Till exempel i system för el, IT, bränsle, drivmedel, vatten, avlopp, värme och kyla. Det är även sannolikt att det finns störningar i leveranser av varor och tjänster vilket får konsekvenser för försörjning till såväl befolkning som de kommunala verksamheterna.

- **Tydlig och hållbar politisk ledning**

Kommunstyrelsen ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. I ett läge med höjd beredskap måste den politiska ledningen både hantera egen verksamhet som uppdrag i det geografiska områdesansvaret. Det geografiska området innebär samverkan med andra kommuner, avlastning till Ängelholms sjukhus, och stöd till försvaret, dvs det kommer ett utökat ansvar vid höjd beredskap på det geografiska området. Det ställer krav på att det finns tillräckligt med tillgängliga politiker för uthållighet.

Det pågår arbete i tjänsteorganisationen avseende krigsplacering av personal. Det är av yttersta vikt att det finns tillgängliga förtroendevalda framför allt av kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges presidium och helst av alla ledamöter i kommunstyrelsen så att det finns bemanning. Om det är så att politiker är krigsplacerade i annan tjänst är det upp till det partiet att finna en ersättare. Detta bör förberedas inför höjd beredskap av partierna som är valda till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Som nämnts ovan rekommenderas att det sker en prioritering på förhand av samhällsviktig verksamhet. Därefter bör politiken ta ställning till om det behöver fastställas en annorlunda politisk nämndsorganisation i ett läge vid höjd beredskap.

Vid höjd beredskap vilar ett stort ansvar på den politiska ledningen i det geografiska områdesansvaret. Det kommer att vara en utmaning

att få ihop samverkan med andra aktörer och att få kommunikationen att fungera. Det lokala krishanteringsrådet är en grund att bygga vidare på och utveckla för att få förutsättningar att kunna ta det geografiska områdesansvaret. Här kommer ansvarsprincipen in att i ett krigsläge även vara ansvarig för ordinarie verksamhet samt sitt geografiska område.

För att klara det politiska uppdraget vid höjd beredskap med fungerande ärendehantering och beslutsprocesser krävs ett tillgängligt stöd från tjänsteorganisationen. Det behöver finnas en administrativ beredskap för att underlätta beslutsfattande och verkställande av beslut samtidigt som de demokratiska principerna och rättssäkerheten värnas. Kommunstyrelsen delegationsordning bör omfatta åtgärder som kan bli aktuella i ett läge vid höjd beredskap så att det finns möjlighet att i vissa fall ta snabba beslut. Vad som sker med delegationsordningen vid höjd beredskap har presidiet inte fått svar på varken från MSB eller Länsstyrelsen. Detta behöver följas upp.

Den fysiska ledningsplatsen behöver bra fysiska förutsättningar.

För kännedom, enligt krisledningsnämndens reglemente fullgör nämnden uppgifter under extraordinära händelser enligt lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid (2006:544). Krisledningsnämnden består av kommunstyrelsens ordförande, 1:e vice ordförande, 2:e vice ordförande och tre ersättare (som även ingår i kommunstyrelsen).

○ **Övning**

Det finns en ingen eller begränsad erfarenhet av politisk ledning vid höjd beredskap även om krisledningsnämnden har deltagit i övningar. För att få erfarenhet behöver framförallt kommunstyrelsen öva på att leda under höjd beredskap. Viss övning kommer troligtvis att ske genom totalförsvarsövningen 2020 men en kontinuerlig övning hade varit önskvärt. En övning med höjd beredskap som scenario hade varit önskvärt att genomföra på bred front, dvs då kommunstyrelse, nämnder och tjänsteorganisation aktiveras.

7 Slutsats

Planeringen av totalförsvaret är sen 2015 beslutat av regeringen, alla har en roll och kommunen är en viktig del av det civila försvaret och samhällets funktionalitet. Då en kommun är en politiskt styrd organisation behöver detta vara integrerat i arbetet.

Presidiet har gjort en noggrann analys av vad kravet på höjd beredskap innebär för politiken i Ängelholms kommun. Ett stort fokus har riktats till kravspecifikationen av vad höjd beredskap innebär för kommunens verksamhetsområden som inkluderar rättsliga förutsättningar. Arbetet med en krigsorganisation som gäller vid höjd beredskap är viktigt för allmänheten och är ett krav enligt lagstiftningen.⁴⁵ Det handlar om en viktig del i beredskapsplaneringen och ökar förmågan att hantera kriser i en gråzon som MSB lyfter. Det centrala som kommit fram är att det krävs en funktionalitet i den politiska organisationen och att den är tydliggjord då de demokratiska processerna ska fortgå under höjd beredskap. Om detta sker genom kommunstyrelsen, krigsledningsnämnden eller kommunfullmäktige beror på vilken nivå av höjd beredskap som råder och vad de förtroendevalda i Ängelholms kommun beslutar. Vid höjd beredskap ska de flesta organisationer fortsätta som vanligt i den utsträckning det är möjligt, detta gäller även den politiska organisationen. Förutsättningar för detta behöver skapas.⁴⁶

Uppdraget är komplext och Ängelholms kommun är inte ensamma om att förbereda sig för höjd beredskap. Länsstyrelsen i Skåne är regeringens företrädare och vid kontakter med tjänstepersoner från länsstyrelsen framkom att även de inte har sjösatt sin krigsorganisation. Med detta uppdrag har vi således kommit längre än andra enligt dem.

Arbetet med att skapa en krigsorganisation som krävs för en höjd beredskap förutsätter att kommunen har en tydlig beskrivning för de uppgifter den skall utföras i händelse av höjd beredskap. MBS:s instruktioner som beskrivs i ”Rätt person på rätt plats - kommuner” är instruktiv och ger god vägledning för processen att ta fram en krigsorganisation.

7.1 Kravspecifikation

I uppdragsbeskrivningen står det att i rapporten ska det framgå vad som krävs för att klara av det politiska uppdraget vid höjd beredskap. Presidiet har kommit fram till en rad områden beskrivna i en kravspecifikation nedan, detta utifrån den kunskapsinhämtning som skett. De presenteras i två kategorier: på kort sikt som presidiet anses behöver fokuseras på och områden på långre sikt

⁴⁵ Lag 1992:1403 §7

⁴⁶ MSB. 2019a.

som är nödvändiga men inte lika akuta enligt presidietts bedömning. Sammanfattningsvis krävs det en funktionalitet av den politiska uppdraget vilket ställer krav på kunskap, tydlighet i ledningsrollerna, kommunikationskanaler samt politisk organisation vid höjd beredskap.

7.1.1 Kort sikt

Kommunstyrelsens ledningsroll

Kommunstyrelsen ledningsroll bör beskrivas, detta område i kravspecifikationen går hand i hand med nedan beskrivna åtgärd om krigsorganisation. I analysen har det framkommit att vilket politiskt organ som beslutar behöver tydliggöras i enlighet med rådande lagstiftning och styrdokument. MSB och SKR säger att detta måste vara tydligt, när och vem som har ansvar för vad. Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens verksamhet under höjd beredskap (Lag 2019:925). Det är därför viktigt att den högsta politiska ledningen och tjänstepersonsledningen tar ansvar för att förbereda organisationen för höjd beredskap. Ansvaret kan inte delegeras till enskild person. Ansvarsrollerna mellan kommunstyrelsens ledningsroll, kommunfullmäktige och krisledningsnämnden behöver således tydliggöras och formuleras. Här är det även viktigt att kolla på hur kommunstyrelsen, krigsledningsnämnden och kommunfullmäktige samverkar. Detta är centralt då MSB poängterar att höjd beredskap kan råda under en lång tidsperiod och då är detta frågor som behöver vara utredda då de demokratiska institutionerna ska fortgå. Ledningsfunktioner och politiska organ behöver fungera under en lång tid, med varierande intensitet.

Krigsorganisation

Kopplat till föregående rubrik angående kommunstyrelsens ledningsroll vill presidiet lyfta tankar om modell på organisation just för att påbörja arbetet med att förtydliga ansvarsrollerna vid höjd beredskap. Även om uppdraget inte innefattade förslag på politisk organisation är detta vad som framkommit under dialog med andra och i kunskapsinhämtningen en väsentlig förberedelse för de förtroendevalda vid höjd beredskap. Det är viktigt att gå från krisberedskap till höjd beredskap vilket kan innebära en krigsorganisation. Eftersom det redan existerar en väl fungerande krisorganisation i Ängelholms kommun som arbetar enligt de direktiv som regleras i krisledningsplanen kan nämnda organisation även fungera som krigsorganisation om än med vissa tilläggsdirektiv angående styrning och rapportering, se bild 7.

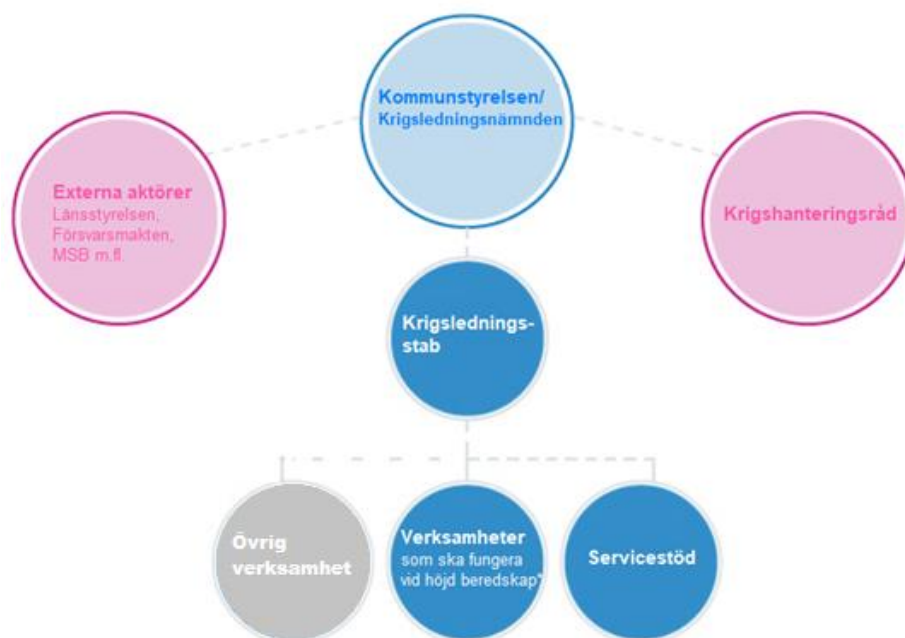
Att det behövs säkerställas en funktionell politisk organisation vid höjd beredskap är tydligt. Att skapa en politisk krigsorganisation bör följa MSB:s steg för detta:

1. Gör frågan till en ledningsfråga,
2. Säkerställ intern samordning,

3. Kartlägg planeringsförutsättningarna,
4. Analysera och beakta kommunens ansvar,
5. Beakta ledningsförhållanden och samverkansförmåga,
6. Identifiera och prioritera den politiska organisationens viktigaste verksamheter,
7. Analysera det politiska beslutsfattandets/organisationens kritiska beroenden,
8. Skapa den politiska krigsorganisationen,
9. Fastställ krigsorganisationens form.⁴⁷

Delar av detta har redan gjorts i och med denna rapport, exempelvis steg 8 och modellvarianten bild 7.

Bild 7. Krigsorganisation politisk modellvariant



*Vissa verksamheter så som grundskola, vård och omsorg ska fungera som vanligt även vid höjd beredskap vilket är kommunens ansvar.

Källa: Utifrån Ängelholms kommuns tjänstepersons krisorganisation.

Kartläggning av förtroendevalda som krigsplaceras i sin ordinarie tjänst

Genomföra en kartläggning av förtroendevalda och vilka som inom sin tjänst kan krigsplaceras av försvarsmakten så att ersättare finns och politiska organ så som kommunstyrelsen och kommunfullmäktige fortfarande är beslutförda.

⁴⁷ MSB. 2019c. med vissa moderationer.

Kunskap

För att förtroendevalda ska vara förberedda och för att tjänstepersonsorganisationen vet hur en funktionell politisk organisation ska hanteras vid höjd beredskap är utbildning viktigt. För att få kunskap om hanteringen behöver utbildning ske om beslutsgången och vad som sker vid höjd beredskap. Länsstyrelsen och MSB erbjuder utbildningar även för förtroendevalda vilket vi bör dra nytta av.

Med tanke på att förtroendevalda kan krigsplaceras inom sin ordinarie tjänst är det viktigt att fler än nyckelaktörer utbildas så att fler kan ersätta.

7.1.2 Lång sikt

Ärendehantering

Då politiska beslut vilar på handlingar och dokument från kommunen behövs ärendehanteringens ses över hur detta sker under höjd beredskap. Hur ska de förtroendevalda kunna fatta beslut om det sker en cyberattack etc. hur ska vi säkra att handlingar kan sändas och mottas under höjd beredskap och säkra säkerhetsskyddet. Detta är också viktigt ur synpunkten om de förtroendevalda inte kan ta sig till ett fysiskt möte vilket mycket väl är möjligt enligt MSB samt om elen går.

Övning

Utöver kunskap krävs det även övning för förtroendevalda för situationer i höjd beredskap. Detta för att säkerställa att de förtroendevalda känner att de har kunskap och kan nyttja detta i övningar. Enligt lag ska krisledningsnämnden öva en gång per mandatperiod, vilket ska ses som ett minimum. Övning bör även ske av krigsledningsnämnden, dvs kommunstyrelsen, hur det är att ingå i en krigsorganisation och dess verksamhet. Även här erbjuder Länsstyrelsen och MSB stöd.

Säkerhetsprövning av förtroendevalda

Enligt den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) som trädde i kraft 1 april 2019 framgår det av 3 kap. 1§ att säkerhetsprövning inte ska ske för uppdrag i kommunfullmäktige. Det står dock att den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas.

Att leda en krigsorganisation som kommunstyrelsen gör vid höjd beredskap kan ses som en sådan säkerhetskänslig verksamhet då det behandlar ärenden som anses sårbara ur säkerhetssynpunkt. Således bör en utredning om dess ledamöter ska säkerhetsprövas inledas. Detta är något som andra svenska kommuner utreder och som har genomförts av vissa. Det är dock omdebatterat då lagen inte är helt tydlig. Syftet med en säkerhetsprövning är att klargöra om en ledamot antas vara lojal mot de intressen som specificeras i säkerhetsskyddslagstiftningen och är i övrigt pålitlig ur en säkerhetssynpunkt.

Ledningscentral

Det är även av central vikt att en alternativ ledningscentral etableras för kommunens krigsledningsorganisation.

7.2 Sammanfattning

För att svara på uppdragets syfte vad det är som krävs för att klara av det politiska uppdraget vid höjd beredskap, är det en funktionell politisk organisation som krävs. En funktionell politisk organisation under höjd beredskap innebär:

- *Beslutsförmåga*: Den politiska organisationen måste kunna fatta beslut och göra prioriteringar,
- *Förmåga att ta ansvar*: Den politiska organisationen måste kunna ta ansvar för att kommunen uppfyller de villkor som ställs och för att verksamhet som ska bedrivas fungerar.

För att uppnå detta krävs:

- Tillräcklig med tillgängliga förtroendevalda, fungerande ärendehantering och beslutsprocesser, samt tillgängligt stöd från tjänsteorganisationen,
- Tydliga ansvarsområden för nämnderna vid höjd beredskap,
- Kunskap om vilka lagar som träder i kraft och gäller vid höjd beredskap, dvs vilka juridiska förutsättningar som finns,
- Kunskap om vilka målsättningar och villkor som ställs från regeringen vid höjd beredskap,
- Utbildning och övning.

Avslutningsvis vill presidiet poängtera att för att det politiska uppdraget ska gå att genomföra vid höjd beredskap är den interna samordningen av yttersta vikt. Samordningen mellan den politiska- och tjänstepersonsorganisationen måste vara funktionell och samstämt för att klara av kommunens uppdrag vid höjd beredskap. Här bör även ansvaret i det geografiska området och samverkan samt kommunikation med andra aktörer vägas in.

8 Referenser

8.1 Lagar, förordningar och propositioner

Förfogandelag (1978:262).

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

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

Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

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

Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Regeringens prop. 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020. Försvarsdepartementet.

Skyddslagen (2010:305).

Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

8.2 Tryckta källor

Dir 2018:79. *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*. Kommittédirektiv, regeringsbeslut 16 augusti 2018.

Ds 2017:66. *Motståndskraft. Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*. Försvarsdepartementet.

Ds 2019:8. *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*. Försvarsdepartementet.

Försvarshögskolan. 2019. *1. Bilaga 2 Juridiska förutsättningar*. Försvarshögskolan Ver 1.2 FHS beteckning 395/2018.

MSB. 2019c. *Rätt person på rätt plats- kommuner. Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Ängelholms kommun. 2018a. *Kommunens roll och ansvar i det nya totalförsvaret.*

Ängelholms kommun. 2019. *Budget 2020 och plan 2021-2022 - Förslag till kommunfullmäktige 2019-11-11.*

8.3 Utbildningar och studiebesök

2019-10-07. *Kommunens roll i totalförsvaret, utbildning i Ängelholm kommuns regi.*

Föredragare: Thomas Eneström Combitech.

2019. *Totalförsvaret - ett gemensamt ansvar.* Genomförda på egen hand.

<https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/alla-utbildningar/totalforsvaret--ett-gemensamt-ansvar/>

2019. *Utbildningsmaterial i civilt försvar.* Genomförda på egen hand.

<https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/utbildningsmaterial/civilt-forsvar/>

2020-02-11. Kristianstadskommun säkerhetschef Andreas Poppus.

8.4 Elektroniska källor

Helsingborgsstad säkerhetsenheten. 2020. E-mail 20 februari.

<carl.danielsson@helsingborg.se>

Krisinformation. 2019. *Total försvarsövning 2020.*

<https://www.krisinformation.se/detta-kan-handa/handelser-och-storningar/2019/tfo-2020> [Hämtad: 20200206]

MSB. 2019a. *Civilt och militärt försvar.* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<https://webbutbildning.msb.se/utb/Totalforsvar/page900392.html>

[Hämtad: 20200204]

MSB. 2019b. *Samhällsviktig verksamhet.* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<https://www.msb.se/samhallsviktigverksamhet> [Hämtad:20200207]

MSB. 2019d. *Om krisberedskap.* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<https://www.msb.se/sv/arnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/om-krisberedskap/>

[Hämtad:20200207]

MSB. 2019e. *Om totalförsvaret och civilt försvar.* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<https://www.msb.se/sv/arnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/om-totalforsvar-och-civilt-forsvar/>

[Hämtad: 20200206]

MSB. 2020. *Krigsorganisation och krigsplacering*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/krigsorganisation-och-krigsplacering/> [Hämtad: 20200225]

MSB & SKR. 2018. *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges Kommuner och Landsting*. <https://skr.se/download/18.105df55f1665d36a3348592d/1539691298340/%C3%96veren-skommelse-om-kommunernas-krisberedskap-2019-2022.pdf> [Hämtad: 20200206]

SKR. 2019. *Civilt försvar och kommuner*. Sveriges kommuner och Regioner. <https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/trygghetsakerhet/civiltforsvar/civiltforsvarkommuner.28145.html> [Hämtad: 20200206]

Ängelholms kommun. 2014. *Reglemente, Krisledningsnämnden, Ängelholms kommun*. Antagen av KF 2014-06-23. <https://www.engelholm.se/download/18.592ed0021642f820c994a2/1530714009059/Kommunal%20f%C3%B6rfattningssamling.pdf> [Hämtad: 20200206]

Ängelholms kommun. 2015. *Krisledningsplan, Ängelholms kommuns plan för hantering av kris och extraordinär händelse 2015-2018*. Antagen av KF 2015-04-27. <https://www.engelholm.se/download/18.23ea8e3e1637b764204651/1526980739841/Krisledningsplan%202015-2018.pdf> [Hämtad: 20200206]

Ängelholms kommun. 2018b. *Risk- och sårbarhetsanalys för Ängelholms kommun, 2019-2022*. Fastställd av KS 2019-08-28. <https://www.engelholm.se/download/18.7ede207416ca2ab8ec55329/1567768242074/Protokoll%20fr%C3%A5n%20kommunstyrelsens%20arbetsutskott%2028%20augusti%202019.pdf> [Hämtad: 20200206]

9 Bilagor

9.1 Bilaga 1 - punkt 3 i SKR:s och MSB:s överenskommelse i fredstid 2019-2021

5.3 Planering

Lagtext

- Kommunen ska, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser (2 kap. 1 § LEH).
- Fullmäktige ska anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer (6 kap. 44 § kommunallag).
- Kommunstyrelsen ska i en instruktion fastställa hur kommundirektören ska leda förvaltningen under kommunstyrelsen. Instruktionen ska också fastställa kommundirektörens övriga uppgifter (7 kap. 2 § kommunallag).

Kommunens uppgifter

- Kommunen ska ta fram ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap. Styrdokumentet ska ange kommunens övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden och innehålla:
 - övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund.
 - kommunens övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys.
 - kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar.
 - vilken planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperioden.
- Kommunen ska ta fram ett reglemente för krisledningsnämnden.
- Kommunstyrelsen bör i instruktionen för kommundirektören ange vilka uppgifter som kommundirektören ska ha avseende krisberedskap.
- Kommunen ska ta fram en plan för hantering av extraordinära händelser.

Planen ska innehålla:

- hur kommunen ska organisera sig under extraordinära händelser.
 - hur kommunens organisation för krisledning ska bedriva samverkan
 - och ledning i syfte att uppnå inriktning och samordning.
 - vilka lokaler med nödvändig teknisk utrustning för samverkan och ledning som disponeras vid extraordinära händelser.
- Kommunen ska ta fram en utbildnings- och övningsplan.

Förtydliganden

- Styrdokumentet:
 - ska beslutas av kommunfullmäktige.
 - kan samordnas med kommunens närliggande styrdokument för till

- exempel skydd mot olyckor, internt skydd, brottsförebyggande, samt
- informations- och cybersäkerhet.
- får utformas och benämnas av kommunen så att det passar in i
- kommunens struktur för styrdokument.
- Reglementet för krisledningsnämnden ska beslutas av kommunfullmäktige.
- Planen för hantering av extraordinära händelser ska beslutas av lägst kommundirektören.
- Utbildnings- och övningsplanen ska beslutas av lägst kommundirektören.
- Styrdokumentet, reglementet för krisledningsnämnden, planen för hantering av extraordinära händelser, samt utbildnings- och övningsplanen ska vara beslutade senast 31 december under den nya mandatperiodens första år.
- Kommunstyrelsen bör i instruktionen för kommundirektören ta ställning till vilken roll som kommundirektören ska ha avseende kommunens arbete med krisberedskap. Rollen kan både avse det förberedande arbetet och kommunens organisation för krisledning. Kommundirektören behöver inte nödvändigtvis ha en specifik roll i krisberedskapen.
- Exempel på planering som kommunen bör ta fram eller uppdatera under mandatperioden kan gälla:
 - planering för personella och materiella resurser som kommunen
 - behöver för att hantera extraordinära händelser (till exempel
 - resursinventering, identifiering av möjliga förstärkningsresurser,
 - samt planering för att ta emot förstärkningsresurser).
 - planering för specifika funktioner (till exempel krisstöd).
 - planering för specifika händelser (till exempel värmebölja,
 - skogsbrand eller oljeutsläpp).
 - kontinuitetsplaner för kommunens samhällsviktiga verksamheter.

Källa: MSB & SKR. 2018.

9.2 Bilaga 2 - punkt 3 i SKR:s och MSB:s överenskommelse

Det ligger i såväl kommunernas som statens intresse att den kommunala krisberedskapen utvecklas på ett bra sätt. En viktig förutsättning är att staten ger stöd till kommunernas arbete med krisberedskap. Utgångspunkten för stödet är att det ska ges av den nivå och aktör som är bäst lämpad för uppgiften och som kan göra det på det mest kostnadseffektiva sättet. Nedan anges det generella stödet från MSB och länsstyrelserna till kommunerna.

MSB ska

- leda ett nationellt forum i syfte att utveckla den kommunala beredskapen. I
- detta forum kommer fokus vara att diskutera vilka åtgärder som bör vidtas
- för att utveckla kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar.
- verka för samordning av stödet från centrala myndigheter och länsstyrelser,
- bland annat avseende metodutveckling.
- beakta det kommunala perspektivet vid initiering av forskning och studier
- inom krisberedskap.
- verka för att goda exempel i arbetet med krisberedskap sprids till
- kommunerna, till exempel från utvecklingsprojekt som finansierats av MSB.
- etablera en löpande analysprocess för den information som staten hämtar in
- från kommunerna avseende krisberedskap, som även inkluderar
- återkoppling av relevant information till kommunerna. MSB ska även
- utreda en självskattningsmodell för kommunernas krisberedskap.
- i samarbete med SKL och berörda myndigheter ta fram en handbok i
- kommunal krisberedskap som spänner över hela kommunens verksamhet.
- samla egna och andra myndigheters och aktörers stöd på en webbplats.
- utöva sitt särskilda ansvar för att stödja utvecklingen av den kommunala
- räddningstjänstens krisberedskap.

Källa: MSB & SKR. 2018.

9.3 Bilaga 3 - information från Helsingborgs stad

Kompetenshöjande insatser

Totalförsvarsplaneringen är främmande för många av våra medarbetare och vi ser ett stort behov av att utbilda dels oss själva (som ska driva arbetet), dels förtroendevalda samt andra befattningar inom staden som kommer att beröras av arbetet. I linje med det så har vi integrerat avsnitt om civilt försvar i alla våra utbildningar och övningar. T.ex.

- Vi har utbildat och övat vår Krisledningsnämnd
- Vi använder typiska ”höjd beredskap” scenarion när vi övar förvaltningar och bolag. Till exempel allvarliga störningar i el- och kommunikationsförsörjning.
- Vi har i samband med vårt risk- och sårbarhetsanalyserarbete träffat samtliga förvaltningar och bolag där vi har utbildat/diskuterat i frågor kopplat till civilt försvar. I arbetet har vi även identifierat så kallat totalförsvarsviktig verksamhet.
- Vi avser inom kort att genomföra fokuserad utbildning för kommunstyrelse och chefer för förvaltningar och bolag.

Säkerhetsskydd

Kommuner har haft ett ansvar sedan 1996 att arbeta med säkerhetsskydd. Det är emellertid inte förrän under senare år frågan har blivit prioriterad från statsmaktens håll. Exempel på åtgärder:

- En säkerhetsskyddsanalys har tagits fram.
- Stadsdirektören har utsett säkerhetsskyddschef och biträdande säkerhetsskyddschef
- Rutiner har utvecklats, t.ex. gällande hur vi genomför säkerhetsprövning av personal.
- Berörda medarbetare har genomgått säkerhetsskyddsutbildning.
- Säkerhetsskydd och civilt försvar har integrerats tillsammans med en särskild förmågebedömning i vår process för risk- och sårbarhetsanalyser.

Krigsorganisation och krigsplacering

Detta är det utvecklingsområde som vi bedömer har utvecklats starkast.

Framförallt vad gäller att lägga grunden för en ”krigsorganisation”.

Vi gjorde tidigt bedömningen att vi inte ska ha parallella strukturer och processer inom krisberedskap och civilt försvar. Från vårt perspektiv (och även regeringens) så bygger förmågan att hantera ett väpnat angrepp ytterst på den fredstida krisberedskapsförmågan.

Den stora skillnaden mellan en förmåga att kunna hantera fredstida kriser är dimensioneringsgrunden. En krigsorganisation ska ha en förmåga att mobilisera hela kommunapparaten och även övriga berörda aktörer som t.ex. näringsliv, frivilliga m.fl. inom det geografiska området.

För att skapa denna förmåga på sikt, har vi genomfört ett större utvecklingsarbete med målet att skapa ”stadens krisorganisation”. Vi beskriver

denna i ett styrdokument som beslutats av kommunstyrelsen. Vi betraktar denna organisation som vår ”krigsorganisation”. Dock kommer delar av den utvecklas ytterligare i takt med att nationell styrning faller på plats. Vi håller för närvarande på och utbildar samtliga förvaltnings- och bolagschefer för att de ska få en ökad kunskap om organisationen, deras roll i inför och vid en samhällsstörning (ytterst höjd beredskap) m.m.

Krigsplacering har vi inte genomfört. Här konstaterar vi emellertid att det kommer att handla om s.k. ”tjänsteplikt”. Vi avser att genomföra en disponibilitetskontroll hos Rekryteringsmyndigheten för att se vilka nyckelbefattningar som redan är krigsplacerade i de militära förbanden och därmed inte tillgängliga för tjänstgöring i vår krigsorganisation vid höjd beredskap.

Övrigt

Övriga åtgärder vi arbetar med och som vi anser angränsar till uppgifterna i civilt försvar är:

- Forum mellan staden och försvarsfrivilliga organisationer, FFO
- Deltar i civilt försvar övningar med bl.a. Länsstyrelsen Skåne
- Deltar i Länsstyrelsen Skåne arbetsgrupp för civilt försvar (AGCF)
- Deltar i Länsstyrelsen Skåne arbetsgrupp för jurister (krigslagstiftning)
- Utveckling av rutiner för tillträde till försvarsrelaterade anläggningar
- RAKEL
- Signalskydd SIGNE
- Projekt kopplat till ökad resiliens mot allvarliga avbrott i el- och kommunikationsförsörjning.
- M.fl.

Källa: Helsingborgs stad. 2020. E-mail 20 februari. < carl.danielsson@helsingborg.se >