



FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Stöd till vidareutveckling av det civila försvaret

1 (15)

Projektnummer/Project no Kund/Customer

E13547

Myndigheten för
samhällsskydd och
beredskap

FoT-område

Handläggare/Our reference

Datum/Date

Memo nummer/number

Anna Sundberg och Sara Sörensen

2016-12-16

FOI Memo 5985

Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?

Sändlista/Distribution:

Myndigheten för
samhällsskydd och
beredskap (MSB)

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 2 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

Sammanfattning

Syftet med studien är att undersöka vilken planering och vilka planeringsmetoder som används vid förberedelser inför och vid hantering av fredstida kriser, samt om och på vilket sätt dessa kan användas som underlag för planering inför höjd beredskap.

Ett tiotal intervjuer har genomförts med representanter som arbetar med krisberedskap vid kommuner runt om i Sverige. Urvalet av kommunerna har skett för att få en någorlunda geografisk spridning och storleksskillnad mellan kommunerna. Kommunerna som intervjuats finns med i källförteckningen.

Enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen bör det civila försvaret ta sin utgångspunkt i den förmåga som finns inom krisberedskapen. Kommunerna utgör grunden i det svenska krisberedskapssystemet. Denna studie syftar till att studera den kommunala krisberedskapsplaneringen och om den kan utgöra grund för planering inför höjd beredskap inom ramen för det civila försvaret. Förhoppningen är även att underlätta det framtida planeringsarbetet för länsstyrelserna som på regional nivå är bevakningsansvariga myndigheter när de ska samordna det civila försvaret i sitt geografiska område.

Första delen av memot lyfter frågor om varför och hur den kommunala krisberedskapsplaneringen genomförs. Skiljer sig begreppsanvändningen åt i olika kommuner eller finns det en samsyn? Hur genomförs den kommunala krisberedskapsplaneringen? Av intervjuerna framgår att kommunerna har en tydlig process för sin krisberedskap och att planeringen oftast tar sin utgångspunkt i juridiska regleringar och Överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan Sveriges kommuner och landsting (SKL) och MSB. Risk- och sårbarhetsanalyserna (RSA) utgör en viktig del av krisberedskapsplaneringen i kommunerna. Däremot varierar vilka övriga metoder som används för planeringen, med vilket tidsintervall den genomförs, och vilka som involveras samt vilket fokus krisberedskapsplaneringen har.

Flera utmaningar inom den kommunala krisberedskapsplaneringen har kunnat identifieras utifrån intervjuerna. En svårighet som lyfts fram framför allt i mindre kommuner handlar om att motivera deltagande från förvaltningar som behöver prioritera mellan sin dagliga verksamhet och krisberedskapen som berör det som kan betraktas som ”sällanhändelser”. Även samordning med det privata näringslivet och samverkan med nationella myndigheter upplevs ibland som utmaningar. Ett ökat ansvarstagande från regionala myndigheter alternativt MSB efterfrågas i sammanhanget.

Andra delen av memot fokuserar på kommunernas egna synpunkter och åsikter kring hur planeringen för civilt försvar kan förankras inom planeringen för krisberedskap. Frågorna i denna del fokuserar på om kommunerna anser att planering för civilt försvar kan rymmas inom dagens struktur och, om så är fallet, vilka delar av krisberedskapsplaneringen som kan användas som underlag för planering inför höjd beredskap inom civilt försvar.

Här lyfts särskilt fram att det inte bör skapas en parallell process för planeringen av det civila försvaret då detta skulle innebära en ökad belastning för organisationen. Det är framför allt två delar av krisberedskapsplaneringen som de intervjuade poängterar skulle kunna sammanfalla med planeringen av civilt försvar. För det första RSA, som i mångt och mycket utgör en grundstomme i planeringen för kriser. För det andra de nätverk och den samverkan med länsstyrelsen som redan finns. Det understryks dock i intervjuerna att vissa åtgärder och förändringar krävs innan civilt försvar ens kan övervägas att bli en del av de befintliga planeringsprocesserna. Det bör även förtydligas vilken hotbild kommunerna ska utgå ifrån i sin planering. I ett större perspektiv kan det också konstateras att vilka delar av planeringen inom krisberedskap som bäst lämpar sig för att förankra civilt försvar till stora delar på vilken ambitionsnivå som det civila försvaret får.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 3 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte med studien

Sedan några år tillbaka har Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) påbörjat arbetet med att utveckla det civila försvaret. I enlighet med både inriktningspropositionen *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* och den gemensamma grundsynen bör det civila försvaret ta sin utgångspunkt i den fredstida krisberedskapen.¹ MSB har gett Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att under 2016 genomföra flera studier med koppling till beredskapsplanering för civilt försvar. I detta memo redovisas den studie som rör *Planering inom krisberedskapen*. Syftet med studien är att undersöka vilken planering och vilka planeringsmetoder som används vid förberedelser inför och vid hanteringen av fredstida kriser samt om och på vilket sätt dessa kan användas som underlag för planering inför höjd beredskap.

Frågeställningar:

- Vad innefattar begreppet krisberedskapsplanering?
- Varför och hur genomförs krisberedskapsplaneringen?
- Kan planeringen av civilt försvar rymmas i planeringsstrukturerna för krisberedskapsplaneringen?
- Vilka delar av krisberedskapsplaneringen kan direkt sammanfalla med planeringen inom civilt försvar?
- Vilken typ av stöd är kommunerna i behov av för att kunna påbörja arbetet med det civila försvaret?

1.2 Metod och material

Utifrån studiens syfte har ett antal grundläggande kärnfrågor formulerats om den kommunala krisberedskapsplaneringen för att kunna ge en så uttömmande bild som möjligt av reella planeringsmetoder och tillvägagångssätt.

Studien bygger huvudsakligen på intervjuer med beredskaps- och säkerhetssamordnare, samt ett antal säkerhetschefer, på kommunal nivå. Intervjuerna har genomförts under oktober och november 2016. Urvalet av kommuner har gjorts mot bakgrund av att försöka få en god såväl geografisk som storleksmässig bredd och spridning av de kommuner som intervjuas. Vilka kommuner som deltagit framgår av källförteckningen. Samtliga personer som intervjuades blev tillfrågade om de önskade anonymitet. Av hänsyn till deras personliga integritet namnges ingen i studien.

Utöver de muntliga källorna har ett antal skriftliga källor använts. Det rör sig framför allt om officiella dokument såsom förordningar, lagar och riktlinjer som är kopplade till kommuners krisberedskapsplanering och arbete (återfinns i källförteckningen), men även ett antal aktuella FOI-studier inom området civilt försvar samt krisberedskap. I sammanhanget kan särskilt framhållas FOI Memot *Utmaningar och möjligheter för civilt försvar att baseras på den fredstida krisberedskapen – en tentativ belysning* som innehåller en bred översyn av viktiga aspekter att beakta när det civila försvaret ska planeras utifrån krisberedskapen.²

1.3 Avgränsningar och utgångspunkter

Såsom det redan har framgått är den övergripande avgränsningen för studien att fokus lagts på den kommunala krisberedskapsplaneringen. Detta motiveras av att beredskapsplaneringen ska kunna ta sin utgångspunkt i gällande författningar och därmed underlätta det framtida planeringsarbetet för bevakningsansvariga myndigheter på regional nivå. Ytterligare ett skäl till att fokus i studien läggs på den

¹ Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020, prop. 2014/15:109 och Försvarsmakten och MSB, Sverige kommer att möta utmaningarna, Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret, 10 juni 2016.

² Per Larsson, Carl Denward, Maria Lagerström, Fredrik Lindgren, Anders Norén, Utmaningar och möjligheter för civilt försvar att baseras på den fredstida krisberedskapen – en tentativ belysning, 26 februari 2016, FOI memo 5645.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 4 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

kommunala krisberedskapsplaneringen är att det är just denna som i mångt och mycket är grunden för den fredstida krisberedskapen. Det framgår även av inriktningspropositionen och den gemensamma grundsynen, att krisberedskapsplaneringen kan utgöra utgångspunkten för det civila försvaret.³

Regeringens inriktning av Försvarsmaktens försvarsplanering ska, enligt regeringsuppdrag till försvarsmakten och MSB, utgöra en utgångspunkt för planeringen för det civila försvaret.⁴ Detta är en viktig dimension som inte berörs i denna studie men som analyseras i en kommande FOI-rapport.

En svårighet för denna studie är att det saknas en gemensam fastställd definition av begreppet planering. Den definition som används i studien utgår från de skrivningar som finns i ovannämnda FOI-memo om utmaningar och möjligheter för civilt försvar. Med begreppet planering avses i denna studie därmed en process för att nå fram till beslut om en inriktning för arbetet samt i förekommande fall prioritering för arbetets omfattning och innehåll. Planeringen resulterar oftast i en plan som kan vara ett beslutsunderlag, men även visar på vem, när, hur och varför något ska göras. Planering är därmed ett verktyg för att samordna en verksamhet innan den genomförs.⁵ En annan referenspunkt för föreliggande studie är den innebörd som berörda kommunerna gett begreppet när de i intervjuerna beskrivit krisberedskapsplaneringen.

Vid sidan om planering är civilt försvar och krisberedskap andra viktiga begrepp i studien. Dessa utvecklas närmare i kapitel 3.

Studien riktar sig till personer som redan har en god insyn och förståelse för det svenska krisberedskapssystemet och dess grunder, strukturer och principer. Någon ingående beskrivning av området kommer därför inte att göras.

1.4 Disposition

Memot består av två huvudsakliga delar. Den första delen är mer deskriptiv och avhandlar begrepp, metoder och processer inom den kommunala krisberedskapsplaneringen. Den andra delen är mer analyserande och fokuserar på hur planeringen för det civila försvaret skulle kunna sammanfalla med krisberedskapsplaneringen. Memot avslutas med analys och sammanfattning.

³ Regeringskansliet, 23 april 2015, Försvarspolitisk inriktning- Sveriges försvars 2016-2020, prop. 2014/15:109 samt MSB och Försvarsmakten, 10 juni 2016, Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret.

⁴ Regeringen, 10 december 2015, Uppdrag till försvarsmakten och MSB avseende totalförsvarsplanering, http://www.regeringen.se/4ab3dd/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/regeringsbeslut/regeingsbeslut-5-2015_12_10-uppdrag-till-forsvarsmakten-och-msb-avseende-totalforsvarsplanering.pdf .

⁵ Per Larsson, Carl Denward, Maria Lagerström, Fredrik Lindgren, Anders Norén, Utmaningar och möjligheter för civilt försvar att baseras på den fredstida krisberedskapen – en tentativ belysning, s. 57, 26 februari 2016, FOI memo 5645.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 5 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

2 Krisberedskapsplanering

Kapitlet syftar till att ge en bild av vad kommuner lägger in i begreppet kommunal krisberedskapsplanering samt varför och hur den kommunala krisberedskapsplaneringen genomförs.

2.1 Definition av begreppet krisberedskapsplanering inom olika kommuner

Det finns flera tydliga likheter kring hur begreppet krisberedskapsplanering definieras i alla de berörda kommunerna. Ett återkommande synsätt är att begreppet innefattar planering för att öka samhällets förmåga för att utveckla, förebygga och hantera incidenter och kriser. Flera av kommunerna menar att detta inbegriper planering för såväl större som mindre händelser, dvs. allt från kriser i vardagen (mindre störningar) till större extraordinära händelser. Planeringen för krisberedskap innefattar i linje med detta allt mellan skydd mot olyckor, trygghetsskapande åtgärder och brottsförebyggande planering till sociala risker och informationssäkerhet. I praktiken går planeringen för större kriser och planeringen för vardagliga risker ofta ihop och planeras för simultant.

Trots att intervjuerna visar på en hög grad av samstämmighet kring vad de intervjuade kommunerna lägger in i begreppet krisberedskapsplanering går synen ändå isär om huruvida det finns en generell samsyn om vad begreppet innefattar. Flera kommuner menar att det finns en lokal samsyn inom kommunens verksamheter och i flera fall även mellan kommuner i det län de tillhör. Den lokala samsynen bygger i sin tur på en lokal tolkning av de aktuella föreskrifterna. Andra pekar på att det även på lokal nivå kan finnas olika definitioner och att synen på krisberedskap skiljer sig åt mellan t.ex. kommun, landsting och polis. En kommun hävdar att en förekommande skillnad mellan olika kommuner finns i hur snävt de tolkar begreppet krisberedskapsplanering och i vilken utsträckning de ser till mer än vad som nämns i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Kommunernas bild är att det inte finns någon nationell samsyn, bl.a. till följd av att förhållandena skiljer sig åt mellan olika kommuner mot bakgrund av deras olika storlek, geografi, ekonomi, men också som en följd av det kommunala självstyret. För att illustrera detta ger en av kommunerna exemplet att en kommun med en stramare ekonomi där det inte nödvändigtvis finns utrymme för krisberedskapsplanering enbart kan arbeta med de frågor där MSB ger ekonomiska medel.

Någon kommun efterlyser mer samsyn och mer styrande inriktning från MSB:s håll men ingen av de intervjuade lyfter bristen på en generell samsyn om begreppet som ett hinder för krisberedskapsplaneringen. En av de intervjuade hänvisar direkt till det s.k. SOL-projektet som en grund för att på sikt skapa förutsättningar för en nationell samsyn kring krisberedskapsplaneringen.⁶

2.2 Krisberedskapsplaneringens genomförande

I LEH står att ”kommuner och landsting ska minska sårbarheterna i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred”.⁷ Därigenom ska de även uppnå en grundläggande förmåga för civilt försvar.

MSB menar att arbetet med krisberedskap bör ske inom ramen för kommunens ordinarie planerings- och uppföljningsprocesser. I enlighet med kap 2 och 3 i LEH åligger det kommuner och landsting att ta fram RSA som analyserar och värderar vilka extraordinära händelser som kan inträffa i fredstid och hur dessa kan påverka deras verksamhet. Enligt överenskommelsen ska kommunerna förutom risk- och sårbarhetsanalyser även ta fram ett styrdokument för sitt arbete med krisberedskap. Styrdokumentet ska innehålla en beskrivning

⁶ MSB, Samverkan och ledning – Gemensamma grundet för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27483.pdf>

⁷ Lag (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 6 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

av det arbete och de åtgärder som ska genomföras i kommunen under mandatperioden för att dels reducera sårbarheterna i samhällsviktig verksamhet, dels fullfölja de åtaganden som beskrivs i övriga delar av överenskommelsen. Därtill ska en övnings- och utbildningsplan samt en plan för hur extraordinära händelser hanteras. En finansiell ersättning betalas ut till kommunerna för det arbete de genomför i enlighet med denna lagstiftning. Ersättningen regleras i Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, mellan Sveriges kommuner och landsting (SKL) och MSB, och sker enligt den s.k. finansieringsprincipen.⁸ I överenskommelsen, som togs fram 2013, definieras övergripande mål och riktlinjer för kommunens arbete men även statens förväntningar på kommunen och uppföljning av verksamheten.⁹

2.2.1 Grunderna för den kommunala krisberedskapsplaneringen

När det gäller frågan om *varför* den kommunala krisberedskapsplaneringen genomförs så hänvisas i intervjuerna genomgående till det juridiska ansvar som åligger kommunerna genom olika lagtexter. Bland de som nämns är:

- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH),
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO),
- MSB föreskrifter och allmänna råd om RSA arbetet,
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH.¹⁰

Flera framhåller att staten, genom lagstiftningen, har överordnad betydelse för att krisberedskapsplaneringen sker och att nationens säkerhetsmål uppfylls. På den kommunala nivån är det sedan kommunstyrelsen, kommunfullmäktige eller kommunstyrelsens ordförande som ställer ett uppdrag om genomförandet av krisberedskapsplaneringen i den enskilda kommunen.

Huvuddelen av de som intervjuas väljer också att vid sidan om de formella lagtexterna och regleringarna betona att huvudsyftet med krisberedskapsplaneringen är att stärka verksamheterna och öka kommunens förmåga att hantera kriser och oönskade händelser i kommunens verksamheter och geografiska område. Två av de större kommuner som har intervjuats poängterar också att krisberedskapsplaneringen, ur deras perspektiv, i första hand är inriktat på att öka de egna verksamheternas förmåga och robusthet, och i andra hand syftar till att rapportera till myndigheter.

2.2.2 Metoder och processer

Enligt inriktningspropositionen ska det civila försvaret i möjligaste mån använda de processer som används inom krisberedskapen. Det har tidigare konstaterats att krisberedskapen följer en egen process i förhållande till övriga kommunala processer (så som budget och övergripande verksamhetsplanering), men att metoderna för att uppnå såväl juridiskt som internt fastställda mål skiljer sig åt mellan olika kommuner och att de heller inte nödvändigtvis går in i andra processer i den kommunala verksamheten.¹¹

I intervjuerna framhålls att det internt är främst förvaltningarna (förvaltningscheferna) och verksamheterna som påverkar planeringsprocessen och vad som uppnås. Även interna övningar präglar genom valet av scenario och vilka som deltar i övningen vad som blir viktigt i den fortsatta planeringen. Flera kommuner tar fram mallar och annat material som stöd för förvaltningarnas arbete med risker i deras verksamheter så att

⁸ Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH, MSB och SKL 17 maj 2013.

⁹ Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH, MSB och SKL 17 maj 2013.

¹⁰ Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH, MSB och SKL 17 maj 2013.

¹¹ Per Larsson, Carl Denward, Maria Lagerström, Fredrik Lindgren, Anders Norén, Utmaningar och möjligheter för civilt försvar att baseras på den fredstida krisberedskapen – en tentativ belysning, s. 57, 26 februari 2016, FOI memo 5645.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 7 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

de själva ”äger” processen av krisberedskapsplaneringen och arbetet. Ett antal av de som intervjuades hänvisar till att det inte är själva dokumentet som är av vikt utan planeringsprocessen som internt ofta involverar ett större antal aktörer.

Externt är det i stor utsträckning länsstyrelserna och de samverkansråd som de bjuder in till som påverkar både genomförande och inriktning av den kommunala krisberedskapsplaneringen. Då det vid dessa mötestillfällen är flera aktörer som deltar innebär de en indirekt påverkan från andra externa aktörer såsom andra kommuner, landsting, polisen, Försvarsmakten, SOS alarm etc. Vilka externa aktörer som deltar varierar mellan olika delar av landet.

Utgångspunkt i RSA

I intervjuerna framhålls genomgående att RSA utgör en viktig och grundläggande del av den kommunala krisberedskapsplaneringen. RSA-arbetet genomförs en gång per mandatperiod och analysarbetet ska lämnas in senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige. Planeringsprocessen för RSA-arbetet inkluderar oftast stora delar av kommunens verksamheter. Genom t.ex. workshops kan förvaltningarna som besitter specialkompetens inom sina respektive områden lyfta och reflektera kring olika typer av scenarion. De aspekter som diskuteras spänner kring ämnen som förekomsten av samhällsviktig verksamhet, interna och externa behov samt tillgängliga resurser men även effekter av specifika scenarion och vilka åtgärder som behöver vidtas för att öka alternativt säkra robustheten i verksamheten.

Intervjuerna visar att det varierar med vilket tidsintervall kommunerna tar sig an planeringen av RSA-arbetet. En kommun påbörjar sitt RSA-arbete sju månader innan valet, men går sedan igenom RSA:n årligen och uppdaterar den handlingsplan som finns kopplad till styrdokumentet en gång om året. För andra kommuner sker planeringsarbetet under hela mandatperioden och det arbete som sker sammanställs till den RSA som sedan lämnas in. En av de större kommunerna tar årligen fram en RSA.

Det framhålls vidare att även om kommunen redovisar en RSA en gång per mandatperiod så fortsätter det praktiska arbetet med åtgärderna/åtagandena från RSA under de fyra efterföljande åren efter att den beslutats. Det sker genom övning, utbildning och åtgärder för att hantera de risker och sårbarheter som identifierats. Förutom workshops lyfter kommuner fram olika metoder och processer som kontinuitetsplanering och FORSA-modellen. Det finns för övrigt i minst ett av länen (som en av kommunerna tillhör) en överenskommelse om att FORSA-modellen ska användas regionalt men i praktiken skiljer sig användandet åt mellan olika kommuner eftersom de värden som matas in i sin tur är olika. En kommun nämner att man tidigare använt sig av IBERO men valt att istället övergå till kontinuitetsplanering. IBERO upplevdes som alltför scenariobaserad och inte tillräckligt inriktad på konsekvenser och praktisk hantering. Enligt deras mening är det i slutändan konsekvenserna som är av betydelse och inte vad som föranlett dem.

Krisberedskap i andra processer

Det är samtidigt tydligt att krisberedskapsplaneringen i alla de aktuella kommunerna i praktiken innefattar mer än bara RSA. På samma sätt som begreppet krisberedskapsplanering är ett vitt begrepp är också kommunernas åtagande, arbete och planering på området brett. Även om risk- och sårbarhetsanalyserna oftast innefattar generiska risker kompletteras de med andra dokument som ger ökat djup inom de olika områden som inkluderas i planeringen. Till styrdokumentet och RSA kopplas övrig planering och ytterligare planeringsunderlag, såsom t.ex. övnings- och utbildningsplan, planen för krisledningsorganisationen, kontinuitetsplanering, projektet Styrel, säkerhetsskyddsplanering, reglementet för krisledningsnämnden, informations säkerhetsplanering, brottsförebyggande planering.

Även om listan över planeringsdokument är lång poängteras i flera fall att det inte är dokumenten i sig som är det viktigaste. Istället är ett återkommande budskap i intervjuerna att det snarare är själva processen med att ta fram dem som är det primära inte minst eftersom det arbetet involverar olika verksamheter och förvaltningar. Intervjuerna visar att det finns vad som kan beskrivas som ett cirkulärt förhållande mellan att å ena sidan skapa förmåga och resurser i en kommun och å andra sidan nyttja dessa. Processen för risk- och sårbarhetsanalysen, tillsammans med övriga planeringsprocesser, övningar och erfarenheter från reella

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 8 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

inträffade händelser, skapar tillsammans förmåga. Denna förmåga nyttjas sedan i samma processer, men då genom att specifik kompetens tillvaratas i workshops och övningar.

Organisatorisk hemvist

Intervjuerna visar att det finns stora skillnader mellan var i den kommunala organisationen som arbetet med krisberedskapsplaneringen utförs. I de större kommunerna är det vanligare att det finns en säkerhetsenhet som samlar personer med olika kompetenser för att samordna arbetet med säkerhet och risker. Oftast tycks enheten vara kopplad till Kommunledningskontoret, eller liknande. I andra kommuner har man valt att placera en person, eller flera personer, vid räddningstjänsten med uppgift att samordna arbetet med LEH och LSO. Ett tredje förekommande alternativ är att endast en halvtidstjänst avsatts för arbetet med den kommunala krisberedskapsplaneringen tillsammans med en halvtidstjänst för andra frågor såsom försäkringar och skalskydd (lås och larm). Sammantaget är det troligt att detta leder till stora skillnader i var fokus i planeringen för kriser hamnar, men även i vilken utsträckning planeringen av krisberedskapen ses som en kommunal angelägenhet i stort eller en enskild uppgift för de som arbetar med hantering och reducering av andra typer av risker till vardags.¹²

2.2.3 Utmaningar för krisberedskapsplaneringen

En generell utmaning för den kommunala krisberedskapsplaneringen, men som är särskilt tydlig i mindre kommuner, är att det för berörda verksamheter och förvaltningar måste finnas tydliga vinster med att delta i planeringsarbetet. Deras fokus ligger ofta på frågor som ligger nära deras dagliga verksamhet, t.ex. ekonomi och bemanning. När kommunen efterlyser deras deltagande i krisberedskapsplaneringsarbetet vägs den mer presumtiva nyttan med detta mot de faktiska kostnader detta deltagande medför, exempelvis i form av arbetstid för den berörde tjänstemannen. I sammanhanget framhålls att krisberedskapsplanering ofta förutsätter många möten och således inte är en engångskostnad. För att få en god uppslutning och stort intresse måste krisberedskapsplaneringen ge tydlig och direkt nytta t.ex. genom att skapa synergieffekter för den vardagliga verksamheten. Åtgärderna och beslut om åtgärder blir därmed en prioriteringsfråga för verksamheterna mellan å ena sidan vardaglig verksamhet och å andra sidan att skapa redundans för vad som kan anses som ”sällanhändelser”. Ett sätt att möta denna utmaning är att fokus även läggs på mindre men mer sannolika händelser, som nödvändigtvis inte ses som extraordinära i direkt bemärkelse. Händelser som anses ge stora konsekvenser betraktas ofta som ”sällanhändelser” och kan vara svåra att få med i en process med flera personer från olika förvaltningar då deras relevans kan ifrågasättas.

En annan utmaning som framkommit är att krisberedskapsplaneringen påverkas av hur förankringsprocessen för planeringen ser ut, både när det gäller vilka som deltar i framtagandet och vilka som i slutändan efterfrågar planeringen och arbetet inom krisberedskapsområdet. Det understryks både i propositionen bakom LEH samt i ett förtydligande från MSB att styrdokumentet (som i sin tur ska grunda sig på risk- och sårbarhetsanalysen) ska antas av kommunfullmäktige även om åtminstone en av de intervjuade kommunerna hävdar att detta inte sker och att det inte heller är efterfrågat i den enskilda kommunen. En förekommande åsikt är att även RSA:n tas politiskt eftersom det ger politisk tyngd åt frågan som det går att hänvisa till i den fortsatta planerings- och arbetsprocessen med krisberedskapsfrågorna. Detta ligger för övrigt väl i linje med MSB:s föreskrifter att risk- och sårbarhetsanalysen bör tas av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen vilket enligt MSB indikatorer visar på en god krisberedskap.¹³ Kommunpolitikernas personliga intresse och engagemang för krisberedskapsfrågor, ofta präglad av kommunens historia och erfarenheter av verkliga kriser, lyfts för övrigt också upp som en viktig faktor som påverkar vilken tyngd frågorna får i kommunen. Krisberedskapsplaneringen kräver ju också resurser och eftersom det är politikerna som fördelar resurserna

¹² Det kan nämnas att det i en tidigare FOI-studie har lyfts fram som en problematik att fokus i krisberedskapsplaneringen skiljer sig åt beroende på var i den kommunala organisationen som planeringen utförs, se i *Utmaningar för den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen*, en studie som genomförts med säkerhetssamordnare i Västra Götalands län. I våra intervjuer har dock inte denna bild bekräftats.

¹³ MSB föreskrifter bilaga 1. <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Risk--och-sarbarhetsanalyser/Foreskrifter-och-allmanna-rad-RSA/>.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 9 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

har de därmed inflytande över vilken omfattningen blir. Samtidigt anförs från en kommun att en svaghet finns i att politiker kan vara lättpåverkade av media och det dagsaktuella istället för att ha ett långsiktigt perspektiv. Två av de kommuner som intervjuades, en liten och en stor, var tydliga med att planeringsarbetet som sker på kommunal nivå inte nödvändigtvis följer en strukturerad process utan sker *ad hoc* utifrån vad som behövs just i stunden. Flyktingkrisen, väpnat våld i skolan och social oro nämns som exempel på sådana händelser.

Intervjuerna visar i övrigt att planeringsprocessen för krisberedskap upplevs som svår att få in i den kommunala budgetprocessen på ett smidigt sätt. En av de större kommunerna hänvisar i sammanhanget till att när RSA och styrdokument redovisas i slutet av året så är kommunbudgeten redan fastställd vilket i praktiken leder till att det skiljer lite mer än ett år mellan de två processerna. Däremot menar flera av de intervjuade att det primära är att de två processerna är tillräckligt förutsägbara för att ändå medge en planering och ett upplägg för det fortsatta arbetet. Flera av de mindre kommunerna framhåller också att de har en struktur för hur krisberedskapsplaneringen ska tas med i verksamhetsplaneringen i de kommunala förvaltningarna, såsom samhällsplanering, stadsplanering och klimatanpassning. Utmaningen för deras del ligger då snarare i att få verksamheterna att prioritera de åtgärder som inkommit under året i förvaltningens budget. Samtidigt verkar framtagandet av åtgärderna i stor utsträckning ske utanför övriga processer och sker i mångt och mycket enbart inom processen för krisberedskapsplaneringen.

Vid sidan om dessa övergripande utmaningar har det i några enskilda intervjuer också pekats på andra utmaningar. En annan svårighet är samordningen av det stora antalet berörda aktörer och i synnerhet privata aktörer. Det framhålls i anslutning till detta att MSB:s samverkansansvar på nationell nivå borde få tydligare genomslag i praktiken för att underlätta för enskilda kommuner t.ex. i kontakten med nationella myndigheter. En annan utmaning eller brist i krisberedskapsplaneringen som lyfts fram i en intervju är att alltför lite fokus läggs på hur man ska agera *efter* en oönskad händelse och vilka rutiner som kan behöva ändras i efterarbetet. För detta saknas konkreta planer.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 10 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

3 Planering av civilt försvar som en del av krisberedskapsplaneringen

Den övergripande frågeställningen för kapitel 3 är om, och i så fall hur, planeringen för det civila försvaret kan sammanfalla med den kommunala krisberedskapsplaneringen.

3.1 Möjligheter

Krisberedskapsplaneringen, liksom krisberedskapsarbetet, grundar sig på det som tidigare var civilt försvar och det är därför logiskt att den återupptagna planeringen för civilt försvar nu förankras i just planeringen för krisberedskap. Vad gäller krisberedskapsplaneringen nämner samtliga av kommunerna som intervjuades att risk- och sårbarhetsanalysen kan anpassas för att även inkludera civilt försvar. I processen för planeringen av risk- och sårbarhetsanalys går det i linje med samma resonemang att också inkludera identifieringen av behov under höjd beredskap.

Samtidigt framhålls att vissa förtydliganden behövs om civilt försvar ska inlemmas i planeringen som innefattar risk- och sårbarhetsanalysarbetet. Bland annat indikerar tre av kommunerna att FORSA-modellen, som ett sätt att planera för risk- och sårbarhetsanalyserna, även kan fungera för planeringen av höjd beredskap men att värdena som används i analysmodellen måste fastställas för att få fram likvärdiga analyser.

Flera poängterar att det är en fördel att det inom krisberedskapen finns en redan befintlig struktur att förankra arbetet på. Alla nivåer i samhället arbetar sedan tidigare med risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa hänger dessutom samman mellan de geografiska ansvarsområdena då länsstyrelserna grundar stora delar av sin RSA på de kommunala RSA:erna. Även om planeringsprocesserna på flera sätt behöver utvecklas, vilket tidigare FOI-studier påvisat, så är de i alla fall välförankrade i de befintliga strukturerna.¹⁴

De befintliga strukturerna för krisberedskapsplaneringen innefattar även Länsstyrelserna som samordnar och stöttar kommunerna i deras planeringsarbete, samt årligen följer upp arbetet. Flera av de intervjuade kommunerna anser att Länsstyrelsens roll och uppgift kan fortsätta och sammanfalla med planeringen av det civila försvaret. Vilket då skulle innefatta stöd till kommunerna inom planeringsarbetet med civilt försvar.

Det är också nämnvärt att flera av de intervjuade anser att kommunöverenskommelsen är ett bra dokument för att ge en bild av vad kommunerna ska arbeta med då den utgör grunden för finansieringen av uppdraget. Överenskommelsen ger styrning men medger samtidigt flexibilitet för lösningar anpassade för varje enskild kommun.

3.2 Utmaningar

Samtliga av de intervjuade ansåg att planeringen för det civila försvaret helt eller delvis kan sammanfalla med den planering som finns i den kommunala verksamheten idag kopplad till krisberedskapsplanering. Sedan LEH infördes 2006 har det byggts upp en struktur i kommunerna för hur planeringen och arbetet med krisberedskap genomförs. Att skapa en annan, eller ytterligare, struktur för planeringen av det civila försvaret ansåg merparten skulle skapa en ökad belastning i organisationen.

Däremot var det flera som poängterade att det inte är säkert att strukturen för krisberedskapsplaneringen och dess processer nödvändigtvis är tillräckliga. Detta kommer att vara avhängigt vilken inriktning det civila försvaret på kommunal nivå får. Förutom det som står i överenskommelsen att upprätthålla att Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) kan sändas via utomhusanläggningarna genom ljudsignalerna och se till att krisledning har grundläggande kunskap om kommunens uppgifter vid höjd beredskap kommer ytterligare åtaganden vara svåra implementera utan tydligare direktiv. Ett antal av de intervjuade anser att det

¹⁴ Per Larsson, Carl Denward, Maria Lagerström, Fredrik Lindgren, Anders Norén, Utmaningar och möjligheter för civilt försvar att baseras på den framtida krisberedskapen – en tentativ belysning, 26 februari 2016, FOI memo 5645.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 11 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

är svårt att i nuläget skapa sig en tydlig bild av vad som är kommunernas samlade ansvar inom civilt försvar och vilka lagar som reglerar detta.

Enligt LEH ska kommuner och landsting ha de planer som de behöver för sin verksamhet under höjd beredskap. Planeringen ska innehålla en beskrivning av den verksamhet som avses bedrivas, krigsorganisation, personal som ska tjänstgöra och vad som i övrigt kan behövas. Planeringen ska även utgå ifrån en beredskapshöjning efter hand så som omedelbar höjning till högsta beredskap.¹⁵ Vad detta betyder i realiteten behöver dock enligt flera av de tillfrågade kommunerna preciseras ytterligare. Frågor som ännu behöver redas ut är t.ex. vilken typ av hot en kommun ska ta höjd för och hur ”låsta” resurser, såsom t.ex. skyddsrum, ska kunna användas innan regeringen beslutar om höjd beredskap. Det behöver även konkretiseras i detalj vilka krav som ska åligga krigsviktig verksamhet och om det går, i så fall hur, dessa krav kan åläggas de privata aktörer som bedriver krigsviktig verksamhet i kommunernas geografiska område. Anledningen att kommuner i större utsträckning inte arbetar med den planering som beskrivs i förordningen torde bero på att kommuner främst utgår från de uppgifter som specificeras i överenskommelsen för kommuners krisberedskapsarbete och då det är de uppgifterna som kommunerna har medel för att genomföra.¹⁶

Från flera av de mindre kommunerna framhölls även att inriktningen och planeringen av det civila försvaret måste skapa synergieffekter för organisationen. Krisberedskapsplaneringen är fortfarande något som många kommunala förvaltningar anser vara främmande för deras verksamhet och som det är svårt att helt få förståelse för. Att då planera för höjd beredskap, som ligger ännu längre ifrån den ordinarie verksamheten, kan komma att ifrågasättas starkt om det inte finns tydliga vinster och fördelar i organisationen i stort och i vardagen.

Andra utmaningar som har identifierats genom intervjuerna är att det är två olika typer av planeringar för å ena sidan krisledningsorganisation (krisledningsnämnd) och å andra sidan krigshanteringsorganisation (kommunstyrelsen), men även att det kan komma att vara olika verksamheter som är samhällsviktiga jämte krigsviktiga. Hur prioriteringar ska ske kan även komma att skilja sig åt. Förtydliganden kring hur kommunerna ska resonera kring behovet av att prioritera mellan sin egen verksamhet och stödet till Försvarsmaktens operativa förmåga efterfrågas. Detta är för övrigt behov som också MSB redan 2014 identifierat i sin skrivelse *Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas*. En förutsättning för att kommunernas interna planering inom civilt försvar ska kunna utföras av de som arbetar med krisberedskapsplanering är att det formuleras tydliga riktlinjer och krav från högre instans som de kan luta sig mot.

Hur planeringen för krisberedskap och planeringen av civilt försvar kommer att skilja sig åt är i sin tur beroende av vilken inriktning som arbetet med civilt försvar tar. Krisberedskap och hanteringen av extraordinära händelser är ett undantag från normalläget. Om kommunerna ska förbereda sig för en längre tids konflikt eller en längre tids påverkan så är krig ett annorlunda normalläge. Planeringen behöver följaktligen antingen tillföras resurser eller ändra fokus från krisberedskapsplanering till civilt försvarsplanering. En parallell struktur bör undvikas.

3.2.1 Informationshantering och relationen till Försvarsmakten

Ett stort problem som flera av de intervjuade lyfter fram, oavsett kommunens storlek, är informationshantering. Kompetensen och förmågan att dela sekretessbelagd information saknas. Planeringen för att både kunna skapa och dela en samlad lägesbild inom olika delar av det civila försvaret kommer därmed att vara problematisk i de befintliga strukturerna. Bristerna i informationshantering försvårar även kommunernas möjligheter att i planeringen av civilt försvar kunna samordna och ta ett samlat ansvar i sitt geografiska områdesansvar. Det påtalas i sammanhanget även att det finns en kulturskillnad mellan

¹⁵ SFS: 2006:637. *Förordning om kommuners och landstingsåtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.*

¹⁶ *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH, MSB och SKL 17 maj 2013.*

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 12 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

kommunerna och Försvarsmakten som måste överbryggas för att kunna få till stånd en fungerande samverkan dem emellan. Det är inte heller alla som ens ser det som självklart att civila ska arbeta med beredskapsplanering då flera av de som arbetar med krisberedskapsplanering på den civila sidan inte har kunskap om hur de ska hantera sekretessaspekten, som redan berörts att den saknas, men också erfarenhet av att förhålla sig till personer som söker information för att skada och underminera.

3.3 Behov av stöd

De huvudsakliga stödet som merparten av kommunerna efterfrågar är:

- långsiktig finansiering för att få ökade resurser för arbetet (personal och pengar för åtgärder);
- utbildning i informationssäkerhet och civilt försvar;
- tydliga direktiv och reglering av ansvar och roller inom det civila försvaret (en sammanställning av kommuners ansvar juridiskt innan och under höjd beredskap, där uppdrag konkretiseras, beskrivs med råd, riktlinjer och en vägledning vad planeringen ska innefatta);
- tydliga riktlinjer för prioritering, analys och värdering av krigsviktig verksamhet samt ledning under höjd beredskap. De behövs även en tydlig hotbild för det geografiska området ifråga;
- utbildningsmaterial som kan användas till att öka förståelsen och ändra attityden kring planeringen av civilt försvar i befintlig organisation.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 13 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

4 Slutsatser

4.1 Kommunal krisberedskapsplanering av idag

Studien visar att kommunernas uppfattning är att det saknas en allmän nationell vedertagen definition av begreppet krisberedskapsplanering. Trots detta uttrycker de intervjuade kommunerna stor samstämmighet kring dess innebörd och upplever att det ofta finns en lokal samsyn om vad begreppet innefattar. Utgångspunkten för deras definition är dels legala föreskrifter, dels målet att stärka verksamheterna och öka kommunens förmåga att hantera kriser och oönskade händelser. Ett återkommande synsätt är att begreppet innefattar planering för att öka samhällets förmåga för att utveckla, förebygga och hantera incidenter och kriser. Flera av kommunerna understryker att de uppfattar krisberedskapsplanering som mer än enbart extraordinära händelser som definieras i LEH och överenskommelsen mellan MSB och SKL. Förutom extraordinära händelser inbegriper planeringen även mindre händelser och omfattar därmed allt från kriser i vardagen (mindre störningar) till större extraordinära händelser. Detta är ett sätt att lättare engagera och få med verksamheterna i krisberedskapsplaneringen eftersom de tenderar att prioritera vad som framstår som mer sannolika scenarier än mer sällan förekommande händelser.

Studien visar att den process som finns för arbetet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalysen är av grundläggande betydelse för den kommunala krisberedskapsplaneringen och för krisberedskapsarbetet. I några fall framkom emellertid att planeringsarbetet i kommunerna ibland sker *ad hoc* utifrån vad som behövs just i stunden t.ex. vid en akut händelse som en skolskjutning. För flera av de intervjuade genomförs krisberedskapsplaneringen dels vid utpekade tillfällen, en gång per mandatperiod då kommunerna redovisar en RSA och ett styrdokument, dels löpande över hela mandatperioden. Genomgående framhålls att det inte är dokumenten och analyserna som kommer ut ur planeringsprocessen som är det primära. Istället poängteras att det är processen för risk- och sårbarhetsanalysen tillsammans med övriga planeringsprocesser, övningar och erfarenheter som är det viktigaste och som är en del i både skapandet och nyttjandet av förmåga.

I intervjuerna framkommer ett antal utmaningar som finns inom den kommunala krisberedskapsplaneringen. Dessa bör tas i beaktande när det civila försvaret ska ta sin utgångspunkt i krisberedskapen eftersom de befintliga utmaningarna annars riskerar att ärvas av planeringen av det civila försvaret.

Utmaningarna handlar bl.a. om hur man ska få med berörda verksamheter och förvaltningar i krisberedskapsplaneringen. Det framkom också att det finns en intern påverkan för vad som tas med respektive väljs bort i krisberedskapsplaneringen samt vilken tyngd olika frågor får, dels från förvaltningar och verksamheters deltagande i workshops och övningar, dels från chefer och politikernas inställning till planeringen. En utmaning finns i att få högre chefer och handläggare att prioritera krisberedskap ("sällanhändelser") framför det vardagliga arbetet. I flera fall upplevs det också som problematiskt att få krisberedskapsplaneringen att helt vara i fas med kommunens övriga planeringsprocesser, såsom budgetprocessen. De negativa effekterna av att t.ex. kommunbudgeten antas innan RSA och styrdokument redovisats kan dock minskas av transparens och förutsägbarhet i de båda processerna. När det gäller verksamhetsplaneringarna tycks åtgärderna komma in väl i förvaltningarnas egen planering, medan det upplevs svårare att kunna motivera dyra åtgärder i budgeteringen på förvaltningsnivå. När det gäller extern påverkan på krisberedskapsplaneringen handlar det framför allt vilken förmåga länsstyrelserna har att samordna kommuner och andra externa aktörer i länet.

4.2 Kombinerad planering av krisberedskap och civilt försvar

Samtliga av de kommuner som intervjuades anser att hela eller delar av planeringen inom krisberedskap skulle kunna sammanfalla med planeringen av civilt försvar. Det var i synnerhet två aspekter av planeringen som flera kommuner anförde skulle kunna sammanfalla inom krisberedskap och civilt försvar:

- planeringsprocessen för risk- och sårbarhetsanalysen,
- befintliga nätverksstrukturer med länsstyrelserna

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 14 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

För att ens kunna överväga de två punkterna ovan samt övriga delar som innefattas i krisberedskapsplaneringen krävs det dock enligt de intervjuade ytterligare förtydliganden om vad målet för det civila försvaret är och vad kommunerna ska uppnå. I förarbetet till LEH, prop. 2005/06:133, hävdas att den tidigare planeringen som skedde enligt lag om civilt försvar grundade sig på en föråldrad hotbild och inte längre är relevant. Fokus skulle istället läggas på en bredare och mer sannolik hotbild, vilket enligt förarbetet till lagen var extraordinära händelser i fredstid.¹⁷ Det är därmed tydligt att syftet med RSA var just att utgå från fredstida händelser och inte hot med militära inslag. Emellertid anser flera av kommunerna att då RSA utgör en stor del av planeringen och vad kommunen sedan arbetar med bör civilt försvar innefattas där för att direkt undvika parallella processer eller att en ytterligare plan behöver tas fram för just civilt försvar vilket skulle belasta organisationen.

Den andra punkten som merparten av kommunerna nämnde som en del av planeringsprocessen för krisberedskapsfrågorna och som civilt försvar lämpligen skulle kunna sammanfalla med var nätverket och samverkan som länsstyrelserna håller i (regionala samverkansråd). Vad som diskuteras i dessa samverkansträffar varierar från län till län, men är ofta utformat för att samordna de aktörer som arbetar med krisberedskapen i länet.

Intervjuerna visar att även om det hos kommunerna finns många tankar om civilt försvar så har man ännu inte kommit så långt när det gäller det praktiska arbetet. En förklaring till att kommuner ännu inte arbetar med civilt försvar i någon större utsträckning kan antas vara att kommuner främst utgår från de uppgifter som specificeras i överenskommelsen mellan SKL och MSB för kommuners krisberedskapsarbete.¹⁸ I den nu aktuella versionen från 2013 nämns inte civilt försvar bokstavligen men däremot höjd beredskap.¹⁹ Fokus för krisberedskapsplaneringen bland kommunerna tar sin utgångspunkt i överenskommelsen eftersom det är den som anger vilka uppgifter kommunerna har medel för att genomföra.

Flera av de utmaningar som har identifierats i studien är i sin tur en följd av att planeringen för civilt försvar ska grundas på krisberedskapsplaneringen. Samtidigt som det i många avseenden kan ses som en fördel att det civila försvaret utgår från redan befintliga processer och strukturer så medför detta att befintliga utmaningar förs över också till det fortsatta arbetet med planeringen av civilt försvar. Det behov av stöd som punktats upp under 3.3 visar vad som behövs för att skapa förutsättningar för kommunerna att kunna utföra och ta fram ett bra planeringsunderlag för det civila försvaret. Våra intervjuer visar att kommunerna behöver få ytterligare förtydliganden och efterfrågar åtgärder innan civilt försvar ens kan övervägas att bli en del av de befintliga planeringsprocesserna. Det anförs att det måste till en långsiktig finansiering för arbetet med civilt försvar så att inte krisberedskapsplaneringen riskerar att nedprioriteras. Det behövs även utbildning i informationssäkerhet och material för intern utbildning om civilt försvar. Därtill efterfrågas tydliga direktiv och riktlinjer för roll- och ansvarsfördelning samt kring hur det praktiska arbetet ska genomföras. Vilka prioriteringar ska göras? Hur ska krigsviktig verksamhet analyseras och värderas? Hur ska ledning under höjd beredskap ske? Det bör även förtydligas vilken hotbild kommunerna ska utgå ifrån i sin planering. I ett större perspektiv kan det också konstateras att vilka delar av planeringen inom krisberedskap som bäst lämpar sig för att förankra civilt försvar till stora delar på vilken ambitionsnivå som det civila försvaret får.

¹⁷ Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle, prop. 2005/06:133.

¹⁸ *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH*, MSB och SKL 17 maj 2013.

¹⁹ *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH*, MSB och SKL 17 maj 2013.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-16	Sida/Page 15 (15)
Titel/Title Kommunal krisberedningsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?		Memo nummer/number FOI Memo 5985

5 Källförteckning

5.1 Skriftliga källor

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

Försvarsmakten och MSB, Sverige kommer att möta utmaningarna, Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret, 10 juni 2016.

Lag (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 1 juni 2006.

MSB, Samverkan och ledning – Gemensamma grundet för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27483.pdf>

Per Larsson, Carl Denward, Maria Lagerström, Fredrik Lindgren, Anders Norén, Utmaningar och möjligheter för civilt försvar att baseras på den fredstida krisberedskapen – en tentativ belysning, 26 februari 2016, FOI memo 5645.

Regeringen, 10 december 2015, Uppdrag till försvarsmakten och MSB avseende totalförsvarsplanering, http://www.regeringen.se/4ab3dd/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/regeringsbeslut/regeingsbeslut-5-2015_12_10-uppdrag-till-forsvarsmakten-och-msb-avseende-totalforsvarsplanering.pdf

Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle, prop. 2005/06:133.

SFS: 2006:637. *Förordning om kommuners och landstingsåtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.*

Vidar Hedtjärn Swaling, Pär-Anders Albinsson, Johan Bengtsson, Carl Denward, Karin Mossberg Sonnek, Anna Sparf, Utmaningar för den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen, 2016, FOI-R--4245--SE.

Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH, MSB och SKL 17 maj 2013.

5.2 Muntliga källor

Telefonintervjuer med beredskaps- och säkerhetssamordnare, samt ett antal säkerhetschefer, på kommunal nivå i:

Arvika

Boden

Helsingborg

Kommunalförbundet södra Hälsingland

Linköping

Uppsala

Sotenäs

Stockholm

Strängnäs