

PÄR ERIKSSON, PER LARSSON OCH FREJ WELANDER



Pär Eriksson, Per Larsson och Frej Welander

# Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret

Titel	Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret
Title	The municipalities and the local geographical area responsibility
Rapportnr	FOI-R--4800--SE
Månad	December
Utgivningsår	2019
Antal sidor	125
ISSN	1650-1942
Kund	Regeringskansliet
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A1190808
Godkänd av	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys
Exportkontroll	Innehållet är granskat och omfattar ingen information som är underställd exportkontrollagstiftningen.

Bild/Cover: Trafikverket (public domain)

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

## Sammanfattning

I denna rapport redovisas en explorativ studie rörande hur kommunerna uppfattar sitt lokala geografiska områdesansvar i fred och vid höjd beredskap med avseende problem och möjligheter för verkställighet av det nämnda ansvaret. Till grund för studiens resultat har företrädare för ett drygt tiotal kommuner av olika karaktär och i olika delar av landet intervjuats. Därtill har företrädare för länsstyrelser, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges kommuner och Regioner, SKR) intervjuats. I rapporten belyses också som en utgångspunkt bakgrunden och de ursprungliga intentionerna med det lokala geografiska områdesansvaret.

Rapporten som är utförd på uppdrag av Justitiedepartementet syftar primärt till att utgöra ett *kunskapsunderlag* för Regeringskansliet inför dess fortsatta styrning och inriktning av arbetet med lokal fredstida krisberedskap och lokalt civilt försvar. Rapporten torde även vara av intresse för de som på kommuner, länsstyrelser samt centrala myndigheter arbetar med frågor som berör krisberedskap och civilt försvar på kommunal nivå.

Nyckelord: lokalt geografiskt områdesansvar, verksamhetsansvar, krisberedskap, civilt försvar, kommuner

## Summary

This report presents the results from an explorative study concerning how Swedish municipalities perceive the concept of local geographical area responsibilities in peacetime contingencies as well as in times of heightened alert, including war. The study has focused on problems and prospects for municipalities to take on this responsibility. The study is based on interviews with 13 municipalities with different characteristics and in different parts of Sweden. In addition, representatives from County Administrative Boards, the Swedish Civil Contingencies Agency and the Swedish Association of Local Authorities and Regions has been interviewed. The report also discusses the background and original intentions of the local geographical area responsibility.

The primary purpose of this study, which was commissioned to FOI by the Swedish Ministry of Justice, is to *provide input* to the Government Offices as a basis for their direction of the process of developing the local crisis management capability and the local civil defence. The report should furthermore be of interest to those working with crisis management and civil defence in municipalities, County Administrative Boards and national agencies.

Keywords: local geographical area responsibility, crisis preparedness, civil defence, municipalities.

# Innehållsförteckning

<b>Studiens viktigaste resultat.....</b>	<b>9</b>
Många uppgifter och skilda förutsättningar.....	10
Skillnader i kommunernas arbete .....	10
Arbetet igång men kommer att ta tid.....	11
Svårt att involvera näringslivet .....	11
Resursbrist kan hämma utvecklingen.....	11
Stödet har utvecklats positivt .....	12
Stark vilja att arbeta med det geografiska områdesansvaret	12
Rekommendationer.....	13
<b>1 Inledning .....</b>	<b>15</b>
1.1 Syfte och frågeställningar .....	17
1.2 Metod och material .....	18
1.2.1 Det lokala geografiska områdesansvarets bakgrund och ursprungliga innebörd.....	18
1.2.2 Kontexten för det lokala geografiska områdesansvaret.....	18
1.2.3 Intervjuerna .....	20
1.2.4 Analys och resultatredovisning .....	23
1.2.5 Sammanfattning och slutsatser .....	23
<b>2 Det lokala geografiska områdesansvaret – ursprung och innebörd .....</b>	<b>25</b>
2.1 Det lokala geografiska områdesansvarets ursprung i kalla krigets totalförsvar .....	25
2.2 Utvecklingen och innebörden av det geografiska områdesansvaret.....	27
2.3 Regelverk och överenskommelser avseende krisberedskap och civilt försvar .....	31
2.4 Uppgifter och målbilder för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar .....	32
2.4.1 Statsmakternas generella målbild för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar .....	33

2.4.2	Statsmakternas specifika målbild och krav på den fredstida krisberedskapen och vid höjd beredskap vad gäller geografiskt områdesansvar .....	34
2.5	Statsmakterna stöd till och uppföljning av kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar .....	35
<b>3</b>	<b>Kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar .....</b>	<b>37</b>
3.1	Vad är en kommun? .....	37
3.1.1	Verksamhetsansvar och det lokala geografiska områdesansvaret.....	40
3.2	Kommunernas arbete med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar .....	41
3.3	Sammanfattning.....	45
<b>4</b>	<b>Aktörernas syn på lokalt geografiskt områdesansvar.....</b>	<b>47</b>
4.1	Skilda förutsättningar avseende geografiskt områdesansvar 47	
4.2	Länen ser olika ut .....	48
4.3	Arbetet med krisberedskap har fått upp fart.....	51
4.4	Arbetet med civilt försvar är fortfarande i startgroparna.	51
4.5	Skillnader i kommunernas inriktning.....	53
4.6	Arbetet kommer att ta lång tid .....	54
4.7	Lagen fungerar, men det finns gränsdragningsproblem	54
4.8	Ambitionsnivån i det geografiska områdesansvaret kan behöva tydliggöras.....	56
4.9	Det geografiska områdesansvaret och samverkan med näringslivet.....	56
4.10	Gräns mot annat land ställer särskilda krav .....	57
4.11	Politiskt intresse och eldsjälar centrala .....	58
4.12	Närheten till politiken viktig, men varierar.....	59
4.13	Resurser .....	59
4.14	Utbildning, övning och kompetensutveckling .....	62
4.15	Stödet från länsstyrelser och MSB .....	63
4.16	Samordnad information till allmänheten .....	66
4.17	Risk- och sårbarhetsanalyser .....	66

<b>5</b>	<b>Sammanfattning och slutsatser .....</b>	<b>69</b>
5.1	Bakgrund och intentioner med det lokala geografiska områdesansvaret .....	69
5.2	Kommunernas arbete med lokalt geografiskt områdesansvar 71	
5.3	En tolkning av kommunernas problem och möjligheter	72
5.3.1	Förstår .....	73
5.3.2	Kan .....	75
5.3.3	Vill .....	77
5.4	Rekommendationer .....	78
	<b>Referenser .....</b>	<b>79</b>
	<b>Bilaga 1 Utvecklingen av lokalt geografiskt områdesansvar</b>	<b>83</b>
	<b>Bilaga 2. Statsmakternas specifika målsättningar för kommunernas arbete med fredstida krisberedskap samt höjd beredskap och civilt försvar. ....</b>	<b>109</b>
	<b>Bilaga 3. Studiens frågebatterier .....</b>	<b>117</b>





## Studiens viktigaste resultat

Syftet med denna studie har varit att undersöka hur kommunerna uppfattar det lokala geografiska områdesansvaret, såväl för den fredstida krisberedskapen som för det civila försvaret, och vad som motverkar respektive främjar deras verkställighet av detta ansvar. Målet har varit att studiens resultat ska kunna utgöra ett kunskapsunderlag för Regeringskansliet inför dess fortsatta styrning och inriktning av arbetet med lokal fredstida krisberedskap och lokalt civilt försvar.

Dagens fredstida och krigstida geografiska områdesansvar har sitt ursprung i organiseringen av totalförsvaret under det kalla kriget, med dess parallella civila och militära lednings- och samverkansstrukturer. Syftet är att tillse att olika aktörers åtgärder, såväl i ett planeringsskede som vid kris eller höjd beredskap, genomförs på ett samordnat vis. Det geografiska områdesansvaret finns på tre olika nivåer: Nationell (regering med stöd av centrala myndigheter), regional (länsstyrelser) samt lokal (kommuner).

I sin nuvarande form lades det lokala geografiska områdesansvaret fast i *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap* (LEH). Det finns vissa principiella skillnader mellan det lokala geografiska områdesansvaret för fredstida kriser och för höjd beredskap. Medan varje kommun för fredstida kriser ska ha en krisledningsnämnd som vid behov kan utöva det geografiska områdesansvaret, faller denna roll vid höjd beredskap alltid på kommunstyrelsen. Medan lagen är tydlig med att för fredstida kriser kommunen har ett geografiskt områdesansvar även i planerings- och förberedelseskedet, inkluderande ansvar för risk- och sårbarhetsanalyser (RSA), är detta inte lika tydligt uttryckt för höjd beredskap.

Lagtexten i LEH är allmänt hållen och anger att kommunerna ska verka för samverkan och samordning av aktörer före och under fredstida extraordinära händelser och vid höjd beredskap samt för att informationen till allmänheten är samordnad vid fredstida kriser. Lagen tydliggör vidare att kommunerna har rätt till såväl stöd som ersättning för arbetet med krisberedskap och civilt försvar, inklusive respektive geografiskt områdesansvar. Uppgifter, stöd och ersättningar har operationaliserats i överenskommelser mellan staten (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, numera Sveriges Kommuner och Regioner, SKR). Stödet inbegriper bl.a. metod- och utbildningsstöd från MSB och länsstyrelser. Ersättningen ska utgöra ekonomisk kompensation för kommunernas arbete. Statsmakterna har således i lagstiftning och särskilda överenskommelser med kommunerna lagt fast vad de förväntar sig att kommunerna ska göra gällande sitt områdesansvar men inte hur och med vilken ambitionsnivå det ska göras.

## Många uppgifter och skilda förutsättningar

Kommunerna har ett verksamhetsansvar som utgår från de lagar och regler som styr den kommunala verksamheten, som t.ex. socialtjänstlag, skollag och miljöbalk. Detta ansvar finns, med vissa modifieringar, även i kris och vid höjd beredskap. Det lokala geografiska områdesansvaret är ett specifikt ansvar inför och vid kris respektive höjd beredskap, som går utöver verksamhetsansvaret och framförallt syftar till att möjliggöra samverkan för att samordna olika aktörers insatser i planering eller hantering av händelser. Det lokala geografiska områdesansvaret utgör således bara en av flera komponenter som kommunerna på eget initiativ eller utifrån statsmakternas krav arbetar med när det gäller trygghet och säkerhet, krisberedskap och civilt försvar.

För flera kommuner tycks det svårt att i vardagen skilja verksamhetsansvaret från det geografiska områdesansvaret, som båda betraktas ur ett kontinuitetsperspektiv. I en kris, eller vid höjd beredskap, kan det särskilt för mindre och resurssvaga kommuner vara svårt att klara av båda och de kan vilja lyfta delar av det geografiska områdesansvaret till regional nivå.

## Skillnader i kommunernas arbete

Det finns betydande skillnader mellan hur kommuner tar sig an arbetet med krisberedskap och civilt försvar, inklusive lokalt geografiskt områdesansvar. Flera samverkande orsaker kan identifieras: Olikheter i strukturella förutsättningar som storlek, riskbild och geografi, olikheter i intresse och fokus från de beslutsfattande nivåerna samt olikheter i bakgrund och fokus hos de som arbetar med frågorna. Kommunernas olikheter innebär i sig ett behov av att få närma sig frågor om krisberedskap och civilt försvar på olika sätt. Samtidigt skapar det en svåröverskådlig "krisberedskapsmosaik" där delarna inte självklart passar ihop med varandra. Det saknas i mångt och mycket fortfarande ett enhetligt nationellt system av geografiskt områdesansvar på lokal nivå.

En framträdande förståelse- och tolkningsfråga hos kommunerna är med vilken ambitionsnivå som lagen ska implementeras, dvs. när en kommun kan anses ha gjort tillräckligt för att leva upp till statsmakternas förväntningar. Det är inte heller säkert att olika kommuner gör samma tolkning av det geografiska områdesansvaret, ens i samma län. Detta blir än mer accentuerat i arbetet med civilt försvar.

Ytterligare en aspekt är gränsdragningen mellan lokalt och regionalt områdesansvar. Det kan t.ex. finnas samhällsviktiga verksamheter som har en regional eller nationell betydelse. Då kan det uppfattas som oklart om det är kommunens, länsstyrelsens eller den nationella nivåns ansvar att samverka med dessa aktörer.

## Arbetet igång men kommer att ta tid

Arbetet med krisberedskap, inklusive det geografiska områdesansvaret, har nu fått upp fart i kommunerna, nära 15 år efter införandet av LEH. Utvecklingen av stödet och ersättningen till kommunerna är ett skäl till detta. Startsträckan avseende den fredstida krisberedskapens lokala geografiska områdesansvar kan tyckas ha varit lång men får nog ses som en tämligen rimlig implementeringstid när det gäller 290 kommuner med vitt skiftande förutsättningar att axla en så pass komplex uppgift som det geografiska områdesansvaret.

Kommunernas arbete med civilt försvar, inklusive det geografiska områdesansvaret, är ännu i startgroparna, och bedöms också komma att ta betydande tid. Detta inte minst då vissa delar av arbetet kan behöva inkluderas i den långsiktiga fysiska samhällsplaneringen.

## Svårt att involvera näringslivet

Kommunerna tycks ha svårt att närma sig näringslivet i frågor avseende krisberedskap och civilt försvar. Det handlar både om att näringslivet kan ha svårt att prioritera deltagande i detta slags arbete, och om att det finns en utmaning i att välja ut och prioritera företag att samarbeta med, givet att inte alla har samma betydelse i alla typer av kriser. Många kommuner saknar ännu ett strukturerat och långsiktigt sätt att involvera näringslivet i krisberedskapsarbetet och flera har i intervjuerna efterfrågat ett utökat stöd från länsstyrelserna.

## Resursbrist kan hämma utvecklingen

Kommunerna har kommit olika långt i sitt arbete med det lokala geografiska områdesansvaret och är i olika grad proaktiva i sitt arbete. Resursbrist i form av tillgång på personal och tid har av flertalet intervjuade kommunföreträdare utpekats som det enskilt största problemet i arbetet med krisberedskap och civilt försvar, inklusive arbetet med geografiskt områdesansvar. Detta drabbar både förmågan att ta till sig väg- och handledningar och möjligheterna att genomföra konkreta insatser t.ex. för att involvera externa aktörer ur näringslivet. Flera intervjuade kommunföreträdare, framför allt från mindre kommuner, understryker att de resurser som tilldelas av statsmakterna genom kommunöverenskommelserna utgör en mycket viktig förutsättning för att verksamhet rörande det geografiska områdesansvaret.

Det ska samtidigt noteras att det ur intervjuerna inte går att utläsa någon självklar och direkt proportionalitet mellan tillgängliga resurser och de

resultat som genereras. Aspekter som det stöd och den prioritet som frågorna ges av kommunens beslutfattare, hur arbetet organiseras och med vilket fokus samt i vilken mån förvaltningar (eller motsvarande) engageras i arbetet spelar troligen också roll.

Det finns behov av en fortsatt analys av kommunernas behov av resurser för att lösa uppgifterna kopplade till krisberedskap och civilt försvar, inklusive det geografiska områdesansvaret. Denna analys behöver ta avstamp i hur olika typer av kommuner, med olika förutsättningar och olika hot- och riskbilder, ska kunna lösa de uppgifter som har ålagts dem.

## **Stödet har utvecklats positivt**

Flertalet av de intervjuade kommunerna uttrycker att de tycker att stödet från länsstyrelser och nationell nivå (MSB) har utvecklats positivt de senaste åren. Många ser också att en viktig roll för detta stöd är att påverka de högsta beslutsnivåerna i kommunerna. Stöd och inriktning bedöms behövas i ökad utsträckning för uppgifter avseende höjd beredskap. Såväl kommuner som länsstyrelser efterlyser dock att stöd och vägledning i ökad grad behöver anpassas till olika kommuner med olika karaktär och olika förutsättningar.

## **Stark vilja att arbeta med det geografiska områdesansvaret**

Det tycks generellt finnas en stark vilja att arbeta med det geografiska områdesansvaret hos de studerade kommunerna. Enskilda medarbetares drivkraft utgör en viktig framgångsfaktor för implementeringen av LEH och det lokala geografiska områdesansvaret såväl för den framtida krisberedskapen som för höjd beredskap. Det finns också ett ökande intresse på den politiska nivån i kommunerna för krisberedskap och civilt försvar. En risk är dock att dagsaktuella trygghets- och säkerhetsfrågor, såsom kriminalitet och utanförskap, tar överhand i kommuner på bekostnad av krisberedskap och civilt försvar, inklusive det geografiska områdesansvaret.

## Rekommendationer

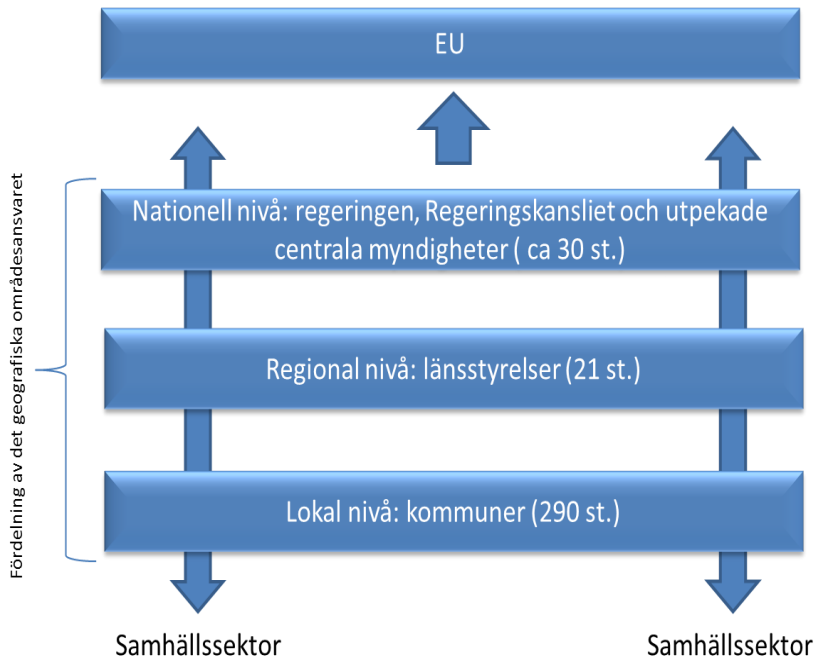
Ur analysen kan följande tentativa rekommendationer, till berörda policymakare på olika nivåer, identifieras:

- Främja spridandet av goda exempel, t.ex. genom av MSB anordnade nationella temaveckor rörande lokalt geografiskt områdesansvar (förhållningssätt, strukturella lösningar m.m.).
- Främja en mer utvecklad och ensad syn på vad som ingår i det lokala geografiska områdesansvaret och klargör tydligare utifrån kommunöverenskommelsen statens generella förväntningar härvid, men se också skillnaderna mellan kommunerna och avpassa kraven och stödet efter detta.
- Genomför en fördjupad analys av kommunernas resursbehov för att lösa uppgifter kopplade till krisberedskap och civilt försvar, inklusive det geografiska områdesansvaret. Analysen bör utgå från kommuners olika förutsättningar och karaktär, men också vilka övriga faktorer hos kommunen som påverkar resursbehovet.
- Säkerställ att länsstyrelserna och MSB har de resurser som krävs för att effektivt kunna stödja kommunerna i deras arbete med det lokala geografiska områdesansvaret. Detta gäller både krisberedskap och civilt försvar.
- Underskatta inte behovet av statlig ersättning och stöd till kommunerna för deras arbete med det geografiska områdesansvaret vid höjd beredskap. Underskatta inte heller den tid som utvecklingen av det civila försvaret, inklusive det lokala geografiska områdesansvaret, kan komma att ta i kommunerna.
- Främja utvecklingen av en mer ensad kompetensnivå på individnivå bland de som arbetar med frågor avseende krisberedskap och civilt försvar på lokal nivå så att "krisberedskapsmosaiken" mildras och att krisberedskapssystemet och det civila försvaret därigenom blir mer sammanhållet. Individer är viktiga, både på beslutsnivån och på utförarnivån i kommunerna.
- Tydliggör gränsen mellan de olika nivåernas geografiska områdesansvar.



# 1 Inledning

En central del i det svenska civila beredskapssystemets<sup>1</sup> struktur är det *geografiska områdesansvaret*. Det geografiska områdesansvaret finns idag på tre nivåer, med olika karaktär och inriktning: nationell, regional och lokal nivå (Figur 1).<sup>2</sup>



Figur 1 Det geografiska områdesansvarets tre olika nivåer.

Regeringen har det *nationella geografiska områdesansvaret*. Ansvaret inbegriper bland annat övergripande nationell samordning, inriktning och prioritering avseende såväl krisberedskap som civilt försvar. Regeringen har dock delegerat merparten av det rent operativa ansvaret till ett antal centrala ("sektors-") myndigheter.<sup>3</sup> Länsstyrelserna har det *regionala geografiska områdesansvaret* i sina respektive län. I detta ansvar ingår bland annat att vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella

<sup>1</sup> Det vill säga den fredstida krisberedskapen samt det civila försvaret inom ramen för totalförsvaret.

<sup>2</sup> En fjärde nivå i form av högre regional nivå vid höjd beredskap har föreslagits av Försvarsberedningen 2017 och är föremål för en pågående utredning.

<sup>3</sup> Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen respektive ett särskilt bevakningsansvar inför och vid höjd beredskap enligt förordning 2015:1052, 10 § respektive 16 §.



nivån samt att arbeta för samverkan mellan berörda aktörer inom och utom länet vad gäller såväl krisberedskap som civilt försvar.<sup>4</sup>

Det *lokala geografiska områdesansvaret* ligger hos landets 290 kommuner. Kommunerna utgör basen både för det fredstida krishanteringssystemet och för det civila försvaret. Kommunerna ansvarar för majoriteten av den samhällsservice som finns där människor bor, t.ex. förskolor, skolor, äldreomsorg, avfallshantering och dricksvattenförsörjning. Därutöver verkar en mängd andra aktörer i en kommun, såsom statliga myndigheter, regioner, organisationer, företag och frivilliga, vilka också kan bidra till krishantering och civilt försvar. Kommunerna ska när det gäller deras geografiska områdesansvar bland annat verka för att såväl i planeringen inför som vid hanteringen av händelser samordna de beredskapsåtgärder som vidtas av olika aktörer inom kommuns geografiska område och samverka med berörda aktörer utanför detsamma, t.ex. länsstyrelser, regioner eller grannkommuner.

Landets 290 kommuner skiljer sig åt såväl vad gäller hot, risker och sårbarheter som vad gäller resurser i form av personal, planer, materiel etc. Detta påverkar förutsättningarna för att axla det lokala geografiska områdesansvaret. Samtidigt konstateras i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) nationella risk- och förmågebedömning från 2017 att kommunerna behöver utveckla sin förmåga att utöva det geografiska områdesansvaret i hela hotskalan.<sup>5</sup> Regeringskansliet uppfattar att kommunerna kan ha olika uppfattningar kring innebörden av det geografiska områdesansvaret, vilket kan antas påverka verkställigheten av detsamma.

Mot denna bakgrund har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) inom ramen för anslaget för Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA) 2019 givits i uppdrag av Justitiedepartementet att kartlägga hur ett urval av kommunerna uppfattar sina uppgifter som lokalt geografiskt områdesansvariga aktörer. Detta har brutits ner till att belysa hur kommunerna tolkar sitt lokala geografiska områdesansvar och vilka problem och möjligheter de ser vid verkställigheten av detsamma. Analysen ska göras avseende såväl fredstida kriser som civilt försvar vid höjd beredskap.

Den huvudsakliga målgruppen för denna studie är berörda personer vid Regeringskansliet, som en grund för arbetet med att styra och inrikta utvecklingen av den fredstida krisberedskapen och av det civila försvaret. Därutöver är ytterligare målgrupper personal (säkerhetssamordnare,

---

<sup>4</sup> Detta områdesansvar har av länsstyrelserna tolkats som att innehålla tre huvuddelar: En sammanhållande roll i länet inom krisberedskap och civilt försvar, en aktiv roll i det gemensamma förebyggande och förberedande arbetet samt en aktiv roll i den gemensamma hanteringen av samhällsstörningar. Länsstyrelsen Uppsala Län (2019). *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar Vägledning för utövande*, dnr 7701-17, s. 3.

<sup>5</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017). *Nationell risk- och förmågebedömning 2017*, MSB1102, s. 6.

beredskapshandläggare, kommundirektörer, försvarsdirektörer m.fl.) ute i landets kommuner som arbetar med den kommunala beredskapen inklusive det lokala geografiska områdesansvaret, liksom personal vid länsstyrelser och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som arbetar med dessa frågor.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Studien är explorativ till sin karaktär och syftar primärt till att utgöra ett *kunskapsunderlag* för Regeringskansliet inför dess fortsatta styrning och inriktning av arbetet med lokal fredstida krisberedskap och lokalt civilt försvar. Fokus ligger på hur kommunerna uppfattar sitt geografiska områdesansvar, men för att kunna formulera frågorna och analysera kommunernas svar, krävs även en förståelse för den kontext områdesansvaret ska utövas i samt den roll det geografiska områdesansvaret var tänkt att ha. Studien har därför fokuserat på fem frågeställningar:

1. Vilken är bakgrunden och de ursprungliga intentionerna med det lokala geografiska områdesansvaret?
2. Vad innebär det lokala geografiska områdesansvaret i kris respektive vid höjd beredskap, och hur relaterar detta till övriga uppgifter som kommuner har vid kris och höjd beredskap?
3. Hur tolkar ett urval kommuner och dess intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) innebörden av det lokala geografiska områdesansvaret?
4. Vilka problem och möjligheter ser de utvalda kommunerna, SKL samt länsstyrelser och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), att det föreligger vid verkställigheten av det lokala geografiska områdesansvaret vid fred respektive höjd beredskap och krig?
5. Vilka problem och möjligheter ser MSB och ett urval länsstyrelser, samt kommuner och SKL, att det föreligger i MSB och länsstyrelsernas roll att stödja och följa upp kommunerna i deras verkställighet av det lokala geografiska områdesansvaret?

De två förstnämnda frågeställningarna utgör en bakgrund för den fortsatta analysen, och diskuteras i kapitel 2 respektive 3.

## 1.2 Metod och material

För att besvara frågeställningarna har studien genomförts i fem steg:

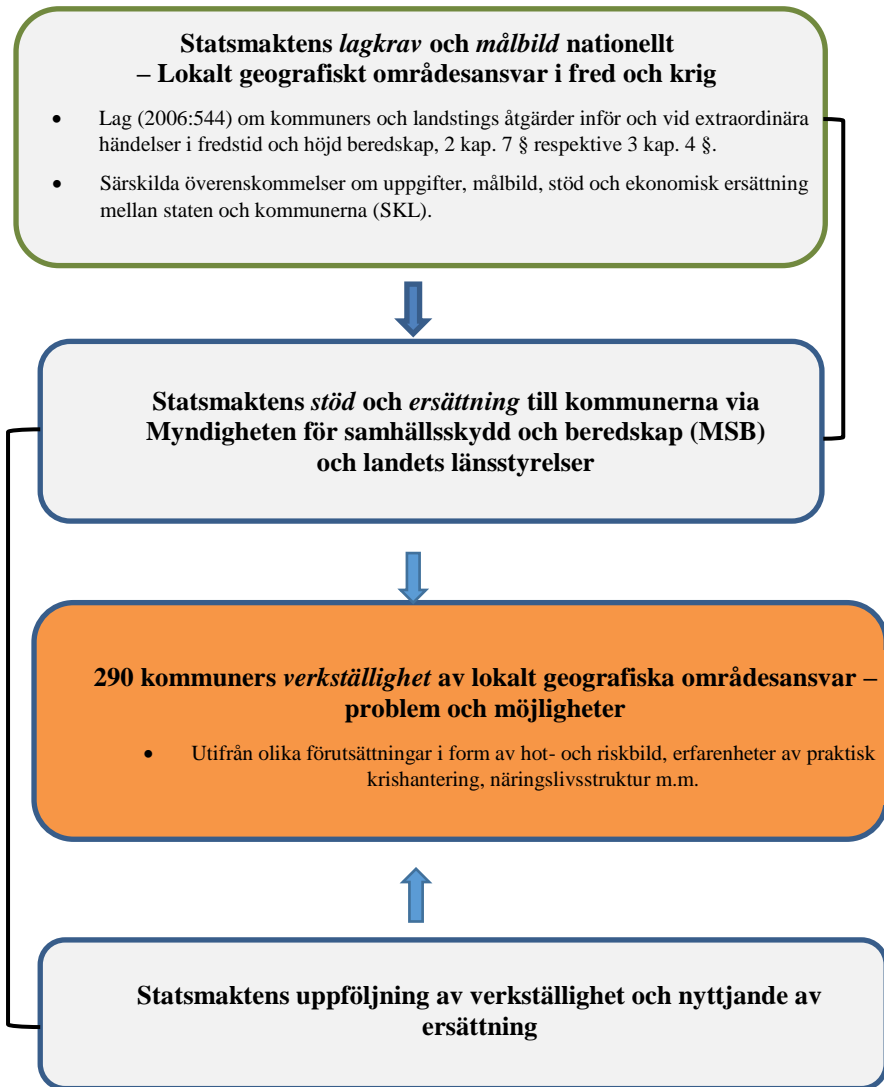
- Analys av områdesansvarets bakgrund och syfte.
- Analys av kontexten för det geografiska områdesansvaret.
- Genomförande av intervjuer.
- Analys av insamlat material.
- Formulering och sammanställning av studiens slutsatser.

### 1.2.1 Det lokala geografiska områdesansvarets bakgrund och ursprungliga innebörd

Det första steget (redovisat i kapitel 3) utgörs av en analys av det lokala geografiska områdesansvarets bakgrund och syfte, utifrån hur det idag manifesteras i lag (2006:544) *om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och krig* (LEH) samt i särskilda överenskommelser mellan stat och kommun. I detta moment belyses även hur KBM/MSB i sitt utbildningsstöd till kommunerna operationaliserat och praktiskt tolkat tillämpningen av det lokala geografiska områdesansvaret.

### 1.2.2 Kontexten för det lokala geografiska områdesansvaret

Det andra steget (redovisat i kapitel 4) utgörs av en analys av den kontext i vilken det lokala geografiska områdesansvaret utövas och hur kommunernas generella verksamhetsansvar inom sitt geografiska område förhåller sig till det lokala geografiska områdesansvaret. Grunden för studiens resonemang och synsätt illustreras i Figur 2:



Figur 2 Lokalt geografiskt områdesansvar – krav-stöd-verkställighet-uppföljning.

Av Figur 2 framgår att staten via lagstiftning *kravställer* vem som har det formella ansvaret och *vad* som ska uppnås avseende lokalt geografiskt områdesansvar. *Hur* det ska uppnås åligger däremot främst kommunerna själva, med eventuellt stöd från MSB och länsstyrelserna. Vidare så *underlättar och stödjer* staten, med hjälp av ekonomisk ersättning och olika former av stöd (t.ex. utbildningsinsatser), kommunernas arbete med att förbereda och utöva det lokala geografiska områdesansvaret medan det är

kommunernas ansvar att *verkställa* det lokala geografiska områdesansvaret. Slutligen är det staten som *följer upp* kommunernas verkställighet och utnyttjande av erhållen ersättning. Det lokala geografiska områdesansvaret ska kunna utövas såväl *före*, *under* som *efter* krisen eller kriget.

### 1.2.3 Intervjuerna

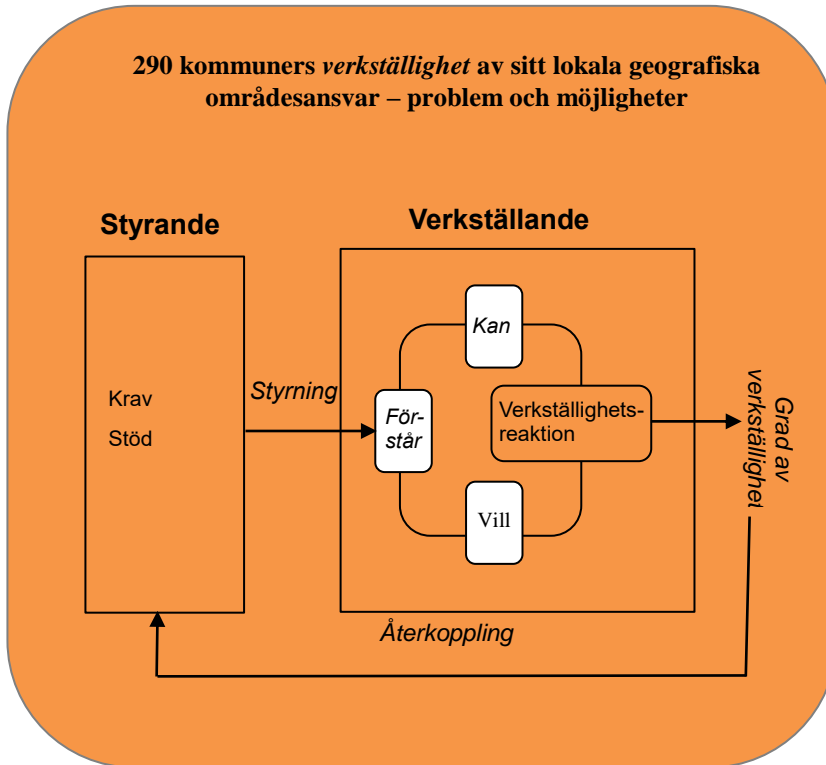
Det tredje steget utgörs av intervjuer med befattningshavare i ett urval av kommuner samt vid länsstyrelser, MSB och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, numera Sveriges Kommuner och Regioner, SKR). De befattningshavare som har intervjuats i kommunerna är primärt säkerhetschefer eller beredskapshandläggare. I ett fall har även en kommundirektör intervjuats. Vid länsstyrelserna har beredskapsdirektörer eller beredskapshandläggare intervjuats. Vid MSB har befattningshavare intervjuats som har haft särskild insyn i arbetet med den särskilda kommunöverenskommelsen mellan staten och kommunerna avseende fredstida krisberedskap, med framtagande och implementering av ett nationella lednings- och samverkanskonceptet (*Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*) samt med MSB:s representation i samverkansområdet för geografiskt områdesansvar (SOGO). Vid SKL har intresseorganisationens ansvarig för beredskapsfrågor intervjuats. Samtliga befattningshavare har endast uttalat sig i egenskap av sakkunniga på sitt område, och deras utsagor behöver inte nödvändigtvis återspegla deras organisationers officiella ståndpunkter.

Till grund för de frågor som har ställts till intervjuade befattningshavare, och för tolkningen av deras svar, har en enkel styrning-verkställighetsmodell använts (Figur 3). Med hjälp av denna kan eventuella verkställighetsproblem (och i viss mån även möjligheter), samt var dessa potentiellt kan uppstå, mer systematiskt ringas in. Modellen medger att detta görs inom de olika faserna (före-under-efter) samt för både krisberedskap och höjd beredskap.

Utgångspunkten för modellen är huruvida den som ska verkställa ett styrningsbeslut *förstår*, *kan* och *vill*.<sup>6</sup> I fallet med det lokala geografiska områdesansvaret är den styrande parten staten och den verkställande parten landets kommuner. Styrningsbeslutet är LEH:s paragrafer om

---

<sup>6</sup> Larsson, Per (2002). *Att studera civil ledning. Perspektiv på ett forsknings- och kunskapsområde*. FOI-R--0372--SE.



Figur 3 Styrning-verkställighetsmodell som har legat till grund för studiens intervjumoment.

geografiskt områdesansvar i fred och krig, tillsammans med de särskilda överenskommelserna härvidlag mellan staten och kommunerna, via SKR.

En fungerande process för styrning-verkställighet förutsätter att *samtliga* tre aspekter, dvs. *förstår*, *kan* och *vill*, är uppfyllda. För det geografiska områdesansvaret innebär det att kommunerna måste *förstå* vad det är de ska verkställa, hur de ska verkställa, när de ska verkställa etc. Med andra ord avses med ”förstår” att kommunerna rent *förnuftsmässigt* har förmåga att tillgodogöra sig styrningsbeslutet från staten med avseende på vad de förväntas eller inte förväntas vidta för åtgärder. Kommunerna måste därtill *kunna* verkställa beslutet i meningen att ha nödvändiga kunskaper (utbildning etc.) och resurser (t.ex. personal, ekonomiska medel och materiel). Slutligen måste kommunerna *vilja* verkställa styrningsbeslutet. Med andra ord att de har tillräckligt starka incitament i form av piskor eller morötter för att verkställa styrningsbeslutet. I styrnings- och verkställighetsprocessen krävs därtill en fungerande kontinuerlig

*återkoppling* mellan verkställaren, i det här fallet kommunerna, och den styrande, i det här fallet staten, med avseende på uppkomna problem och uppnådda effekter.

Mot bakgrund av den redovisade styrnings- och verkställighetsmodellen har de aktuella intervjuerna genomförts som semistrukturerade intervjuer, dvs. som fokuserade samtal kring ett antal förutbestämda frågor eller teman. Dessa teman har utgått från kommunernas förutsättningar att ”förstå-kunna-vilja” planera för och verkställa det lokala geografiska områdesansvaret vid framtida kriser respektive höjd beredskap. Frågebatterierna för de olika kategorierna av befattningshavare redovisas i Bilaga 3.

I studien har företrädare för 13 kommuner intervjuats. En spridning har eftersträvat i fråga om bl.a. geografisk hemvist, landsbygd-stad, storlek (befolkning och yta), erfarenhet från större samhällsstörningar samt gräns mot annat land. Kommunerna och de aktuella befattningshavarna har intervjuats länsvis med tre till fyra kommuner i varje län. Genom att intervju länsstyrelse och kommuner i ett och samma län gavs en överblick och ett sammanhang, samtidigt som det var möjligt att koppla utsagor om behov och stöd till varandra. Berörda länsstyrelser och kommuner redovisas i tabellen nedan. Flera kommuner har avböjt att medverka i studien.

Tabell 1. I studien deltagande länsstyrelser och kommuner.

Länsstyrelse	Kommun
Stockholm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stockholms stad</li> <li>• Danderyd</li> <li>• Upplands-Bro</li> <li>• Norrtälje</li> </ul>
Västra Götaland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Göteborgs stad</li> <li>• Uddevalla</li> <li>• Strömstad</li> </ul>
Norrbottnen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Luleå</li> <li>• Haparanda</li> <li>• Övertorneå</li> </ul>
Västmanland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Västerås</li> <li>• Skinnskatteberg</li> <li>• Fagersta</li> </ul>

### **1.2.4 Analys och resultatredovisning**

Det fjärde momentet (redovisat i kapitel 4) utgörs av en analys och resultatsammanställning med fokus på hur kommunerna i studien tolkar sitt lokala geografiska områdesansvar i fred och krig samt vilka problem och möjligheter de ser vid verkställighet av detsamma.

### **1.2.5 Sammanfattning och slutsatser**

Det femte momentet (redovisat i kapitel 5) utgörs av en sammanfattning och presentation av studiens slutsatser.





## 2 Det lokala geografiska områdesansvaret – ursprung och innebörd

Kommuner ska i utövandet av det lokala geografiska områdesansvaret möjliggöra att samverkan kommer till stånd mellan de aktörer som bedriver verksamhet i kommunen och för att aktörernas verksamheter samordnas. Det är således ett komplement till verksamhetsansvaret. Områdesansvaret skiljer sig något åt mellan fredstida kriser respektive höjd beredskap och krig.

I detta kapitel belyses inledningsvis övergripande det lokala geografiska områdesansvarets ursprung och tillkomst för att tydliggöra statsmaktens ursprungliga syfte med, och målbild för, detsamma. En mer utförlig beskrivning återfinnes i bilaga 1. Därefter presenteras de överenskommelser som har slutits mellan staten och kommunerna rörande det lokala geografiska områdesansvarets verkställighet. Slutligen diskuteras olika konkretiseringar av områdesansvaret, i form av de tolkningar och operationaliseringar som har gjorts av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

### 2.1 Det lokala geografiska områdesansvarets ursprung i kalla krigets totalförsvar

Det *geografiska områdesansvaret* var en del av totalförsvarets parallella civila och militära lednings- och samverkansstrukturer under det kalla kriget.<sup>7</sup> Totalförsvarets ledningsnivåer fanns mot slutet av kalla kriget (1990-talet) på fem nivåer med olika geografisk täckning (Figur 4).

---

<sup>7</sup> Detta avsnitt bygger främst på Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), (1997). *Civil beredskap* (97:11), s. 29-32, 59-60.

Högsta ledningen Riksdagen (genom krigsdelegationen) och regeringen		
	Civilt försvar	Militärt försvar
<b>Central ledning</b>	Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och övriga Funktionsansvariga myndigheter (FAM)	Överbefälhavare (ÖB) med Högkvarteret
<b>Högre regional ledning</b> (Avskaffades år 2000)	Civilbefälhavare (CB) och andra civila ledningsorgan. (Avskaffat år 2000. Föreslås att återupprättas på nytt)	Militärbefälhavare (MB) (Idag ersatt med chef för militärregion med regional stab)
<b>Lägre regional ledning</b>	Länsstyrelser och andra civila ledningsorgan	Försvarsområdesbefälhavare (Fobef)
<b>Lokal ledning</b>	Kommunstyrelsen och andra civila ledningsorgan	Lokal militär chef

Figur 4 Totalförsvarets olika ledningsnivåer vid slutet av kalla kriget (1990-talet). Figuren fritt efter figur i Överstyrelsen för civil beredskap (1997). Civilt försvar (97:11), s. 30.

För att främja samverkan och samordning inom totalförsvaret var det civila och militära försvaret ledningsmässigt parallellt organiserade med geografiskt sammanfallande ansvarsområden. Den lägsta nivån i detta system utgjordes av *lokal ledning* med kommunens yta som geografiskt avgränsat område. På den civila sidan låg ansvaret hos kommunen och dess kommunstyrelse och på den militära sidan hos lokal militär chef. I fredstid hade kommunstyrelsen, utöver ansvaret att samordna den kommunala verksamheten, även ett uttalat samordningsansvar för de beredskapsförberedelser som andra i kommunen verksamma aktörer skulle bidra med. Det gällde såväl offentliga (statliga och regionala) som privata och ideella (t.ex. näringsliv, frivilligorganisationer och församlingar).

Vid höjd beredskap och krig var kommunstyrelsen högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå. Kommunstyrelsen hade härvid ansvar för ledning av det civila försvaret inom kommunens egna verksamhetsområden och ett samordningsansvar avseende verksamheten hos statliga myndigheter, landsting, församlingar, ideella föreningar (m.fl.) som verkade inom kommunens geografiska område. Kommunstyrelsen hade dock

ingen direktivrätt mot icke-kommunala aktörer. Kommunernas uppgifter och ansvar reglerades i *lagen om (1994:1720) om civilt försvar* och en särskild överenskommelse slöts mellan staten och kommunerna (Svenska kommunförbundet). Överenskommelsen preciserade kommunernas åtaganden och den ekonomiska ersättning och det stöd som staten skulle ge till kommunerna som motprestation för deras beredskapsarbete. Detta var den struktur och kontext som rådde när det civila försvarets verksamhet lades i malpåse i början av 2000-talet och dagens fredstida krisberedskapssystem började utvecklas.

## 2.2 Utvecklingen och innebörden av det geografiska områdesansvaret

Efter det kalla krigets slut så förflyttades fokus från försvar mot väpnat angrepp till hantering av fredstida kriser.<sup>8</sup> På uppdrag av regeringen presenterade år 2001 Sårbarhets- och säkerhetsutredningen därför ett förslag till ny struktur för ett fredstida krisberedskapssystem.<sup>9</sup> Strukturen byggde på tre olika typer av ansvar: Områdesansvar, samverkansansvar och bevakningsansvar. Syftet var bl.a. att hantera en uppfattad brist på förmåga att samordna hanteringen av svåra påfrestningar i fred. Strukturen tog delvis avstamp i hur det civila försvaret hade varit uppbyggt under det alla kriget.

*Områdesansvaret* skulle enligt utredningen återfinnas på lokal, regional och nationell nivå. På varje nivå skulle det finnas ett organ som hade det yttersta ansvaret för att initiera och underlätta samverkan mellan krishanteringsaktörer i det aktuella geografiska ansvarsområdet, så att dessa uppträdde samordnat och effektivt i hanteringen av en kris. Ansvaret omfattade även planering och förberedelser för kriser. Med *samverkansansvar* avsåg utredningen att centrala statliga myndigheter skulle åläggas att samverka med andra organ i syfte att tillgodose de behov av samordning som finns inom vissa sakområden som har betydelse för hanteringen av mycket allvarliga kriser i samhället. Med *bevakningsansvar* avsåg utredningen att centrala statliga myndigheter skulle åläggas att genomföra den omvärldsbevakning och att upprätthålla den kompetens som krävs för att myndigheten inom sitt verksamhetsområde skulle kunna åstadkomma anpassningsförmåga och i övrigt tillgodose de krav som ställs på myndighetens verksamhet vid höjd beredskap.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> För en mer utförlig beskrivning av det lokala geografiska områdesansvarets utveckling se bilaga 1. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (2001). *Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41)*.

<sup>10</sup> Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (2001), s. 23.

Störst betydelse för hanteringen av akuta kriser hade enligt utredningen områdesansvaret.<sup>11</sup> Hanteringen av en kris skulle inte ske på högre nivå än nödvändigt, och områdesansvaret skulle utövas av befintliga besluts- och ledningsorgan på respektive nivå, dvs. regeringen, länsstyrelsen och kommunstyrelsen. Samtidigt noterade utredningen att dessa organs legala och strukturella förutsättningar för att axla områdesansvaret varierade. Detta ledde till slutsatsen att områdesansvaret kunde behöva ges något olika innebörd på olika nivåer.<sup>12</sup> På nationell och kommunal nivå ansågs det geografiska områdesansvaret ha en politisk dimension via en demokratiskt förankrad regering respektive kommunstyrelse. Länsstyrelsens regionala geografiska områdesansvar blev däremot en förlängning och regionalisering av regeringens ansvar för riket. Det politiska ansvaret för länsstyrelsernas åtgärder inom ramen för det geografiska områdesansvaret skulle således ytterst bäras av regeringen.<sup>13</sup> Länsstyrelserna skulle ha uppföljnings-, utvärderings- och tillsynsuppgifter avseende den kommunala krishanteringen.<sup>14</sup> Kommunerna skulle, enligt utredningen, inte heller ges något ledningsansvar avseende icke-kommunala aktörer, utan gentemot dessa endast ha en samordnande roll.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag, inklusive områdesansvaret på tre nivåer, kom i stor utsträckning att välkomnas av regeringen. På den lokala nivån utformades *lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* så att det i kommuner och landsting skulle finnas en nämnd (krisledningsnämnd) för att fullgöra uppgifter under fredstida kriser (extraordinära händelser). Nämnden skulle ha rätt att överta verksamhetsområden från andra nämnder. Kommuner och landsting skulle också vara skyldiga att en gång per mandatperiod anta en plan för hur fredstida kriser skulle hanteras. Däremot krävde lagstiftningen inte att kommunerna skulle genomföra risk- och sårbarhetsanalyser avseende förhållanden som kunde ge upphov till allvarliga kriser inom kommunens geografiska område. Det lokala geografiska områdesansvaret omnämndes inte heller specifikt.

I en särskild proposition (2001/2002:158 *Samhällets säkerhet och beredskap*) föreslog regeringen ett nytt planeringssystem avseende den fredstida krisberedskapen samt för höjd beredskap. Vidare preciserades ansvarsförhållanden för krishantering, planering och vidtagande av åtgärder samtidigt som en ny myndighet med planeringsuppgifter vid höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred – *Krisberedskapsmyndigheten*

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (2001), s. 120.

<sup>13</sup> Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (2001); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018a). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (rev. 2018). Dnr MSB777, s. 26.

<sup>14</sup> Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (2001), s. 132.

(KBM) – inrättades.<sup>15</sup> Det lokala geografiska områdesansvaret behandlades inte specifikt heller i denna proposition. Däremot menade regeringen att länsstyrelserna borde tillhandahålla underlag till kommunerna, samt följa upp deras risk- och sårbarhetsanalyser.<sup>16</sup> Regeringen framhöll behovet av statlig ersättning men också stöd till, och uppföljning av, kommunernas arbete. Regeringen uttryckte också sin avsikt att inleda förhandlingar med Svenska kommunförbundet om ersättningen till kommunerna. Detta bl.a. mot bakgrund av att de regionala mål- och riskanalyserna för planeringen av verksamhet vid höjd beredskap skulle ses över samt av behovet av planering för fredstida kriser.<sup>17</sup>

Dessa förhandlingar kom att 2004 leda fram till en överenskommelse mellan staten och kommunerna rörande arbetet med fredstida krisberedskap.<sup>18</sup> Det var emellertid först med *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap* (LEH), vilken ersatte lagen från 2002 samt *lagen (1994:1720) om civilt försvar* som en särskild paragraf om lokalt geografiskt områdesansvar infördes explicit (2 kap. 7 §):

- 7 § Kommuner skall inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att
1. olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,
  2. de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och
  3. informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas

Lagtexten är som framgår allmänt hållen och anger endast att kommunerna ska *verka för* samverkan och samordning före och under extraordinära händelser bland olika aktörer samt att information ska samordnas till allmänheten under de extraordinära händelserna. Vidare åläggs kommunerna i lagen *skyldigheten* att ha en krisledningsnämnd, även om det inte finns någon uttrycklig skyldighet att använda denna nämnd vid en fredstida kris. Även uppgiften att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser, vilken hade lagts fast frivilligt i kommunöverenskommelsen från 2004, infördes i lagen.

---

<sup>15</sup> Proposition 2001/2002:158, (2002). *Samhället säkerhet och beredskap*, s. 1.

<sup>16</sup> Proposition 2001/2002:158, (2002), s. 50.

<sup>17</sup> Proposition 2001/2002:158, (2002), s. 36.

<sup>18</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018). *Utvärdering av överenskommelse om kommunernas krisberedskap*, dnr. MSB1190, s. 8.

I samma lag specificeras ett lokalt geografiskt områdesansvar för höjd beredskap (3 kap. 4 §):

4 § Kommunstyrelsen skall under höjd beredskap verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten

Ledningsansvaret ligger vid höjd beredskap dock hos kommunstyrelsen (3 kap. 2§):

2 § Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen skall bedriva

Ur lagstiftningen och dess förarbeten framgår också att lagstiftaren anser att arbetet med den fredstida krishanteringen är *en viktig och grundläggande del av de beredskapsförberedelser som behövs för höjd beredskap*.<sup>19</sup>

I LEH:s 5 kap. 1§ specificeras vidare att kommunerna ska få ersättning av staten för kostnader för de förberedande uppgifter som de utför enligt LEH:s 2 och 3 kapitel, inklusive för arbetet med geografiskt områdesansvar. Överenskommelsen 2004 innebar en revidering av den som hade tagits fram 1994 med grund i det civila försvaret, bl.a. för att inkludera uppgifter avseende fredstida krisberedskap. Överenskommelsen kom att justeras 2013 respektive 2018. År 2018 tillkom även en specifik överenskommelse avseende civilt försvar.

När det gäller uppgifter och övergripande målbild är förändringarna i överenskommelserna mindre över tiden. I överenskommelsen för 2018 tillkom att kunna stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) på lokal nivå, i syfte att verka för samordning av olika aktörers åtgärder. Därutöver har det stöd som statliga myndigheter, inklusive länsstyrelserna, ska ge till kommunerna i uppfyllandet av överenskommelsernas uppgifter, inklusive det lokala geografiska områdesansvaret, preciserats ytterligare.

Sammantaget kan konstateras att det lokala geografiska områdesansvaret har sitt ursprung i det kalla krigets lednings- och samverkansstrukturer för totalförsvaret. Det lokala geografiska områdesansvaret kom därefter att ses som en huvudkomponent i ett nytt fredstida krisberedskapssystem. Förpliktelser och åtaganden mellan stat och kommun vad gäller det lokala geografiska områdesansvaret har kodifierats genom lag 2006:544 med förordning samt så kallade kommunöverenskommelser.

---

<sup>19</sup> Proposition 2001/2002:158, (2002), s. 160.

## 2.3 Regelverk och överenskommelser avseende krisberedskap och civilt försvar

Kommunernas generella och verksamhetsöverskridande uppgifter och krav- och målbild på krisberedskapsområdet fastläggs främst genom *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)* med tillhörande förordning (2006:637). Därtill kommer att enskilda verksamhetsområden regleras genom specifik lagstiftning t.ex. socialtjänsten genom *socialtjänstlagen (2001:453)* och räddningstjänst genom *lag (2003:778) om skydd mot olyckor*. Vidare vilar krisberedskapsarbetet på *säkerhetsskyddslagen (2018:585)* när det gäller allmänt säkerhetsskyddsarbete.

Även när det gäller höjd beredskap vilar krav- och målbilden på ovan nämnda lag (2006:544) med tillhörande förordning (2006:637) samt på *säkerhetsskyddslagen (2018:585)*. Därutöver anger *förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap* att kommunerna vid högsta beredskap eller beredskapslarm ska övergå till krigsorganisation medan *lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.* reglerar kommunernas beslutsfattande vid höjd beredskap.

Det finns dessutom en rad andra lagar som reglerar olika delar av kommunernas arbete inför och under höjd beredskap som t.ex. *lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, förfogandelagen (1978:262), ransoneringslagen (1978:268), skollagen (2010:800), socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)*.

Utöver nämnda lagstiftning fastläggs kommunernas uppgifter och krav- och målbild för arbetet med krisberedskap och civilt försvar genom tidigare nämnda särskilda överenskommelser mellan regeringen via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och SKL:

- *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022.* (Dnr. MSB 2018-09779, SKL 18/03101).
- *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020.* (Dnr. SKL 18/011807, MSB 2018-05681).



## 2.4 Uppgifter och målbilder för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar

Kommunfullmäktige fastställer mål och riktlinjer för kommunens verksamhet avseende krisberedskap och civilt försvar, med beaktande av de krav som ställs från statsmakterna i lagar och förordningar, samt innehållet i överenskommelserna mellan staten och SKL. Målen och riktlinjerna ska bland annat innefatta en lägsta godtagbar nivå för den del av den normala verksamheten som alltid måste kunna upprätthållas oavsett omfattning och karaktär på en fredstida kris. Emellertid finns det bland Sveriges 290 kommuner betydande variationer i förutsättningar och ambitioner att arbeta med krisberedskap. I en studie från FOI 2013 drogs slutsatsen att det håller på att växa fram en ”krisberedskapsklyfta” bland kommunerna:<sup>20</sup>

Klyftan, eller sprickan, går mellan å ena sidan de kommuner som aktivt och målinriktat arbetar med att verkställa gällande nationell lagstiftning på krisberedskapsområdet eller som själva proaktivt driver arbetet längre än så (till exempel ifråga om att arbeta med trygghet och säkerhet) och å andra sidan kommuner vars krisberedskapsarbete är klart eftersatt och reaktivt. I det första fallet tenderar det att handla om resursstarka kommuner i storstads- och tillväxtregioner och/eller kommuner som är väldigt motiverade att arbeta med krisberedskapsfrågor, till exempel eftersom de oftare är utsatta för allvarliga olyckor eller kriser. I det andra fallet verkar det handla om resursvaga kommuner i glesbygd eller utanför storstads- och tillväxtregioner och/eller kommuner som inte är motiverade att arbeta med krisberedskapsfrågor, till exempel på grund av att de inte har varit utsatta för allvarliga olyckor eller kriser.

FOI-studien pekar på att stora skillnader i krisberedskapsförmåga mellan kommuner, till följd av olika ambitioner, bland annat kan försämra möjligheten att producera och aggregera de nationellt heltäckande lägesbilder som krävs för styrning och inriktning på nationell nivå. Stora skillnader i krisberedskapsförmåga kan också påverka negativt möjligheten för grannkommuner att effektivt kunna samverka och stödja varandra vid kriser. En ”krisberedskapsklyfta” mellan kommuner är därför ett problem för det nationella krisberedskapssystemet och dess sammanhållning, och ett problem för berörda enskilda kommuner.<sup>21</sup>

Den nationella planeringen för civilt försvar befinner sig fortfarande i ett inledningsskede. Detta innebär att också kommunerna befinner sig i inledningen av sitt arbete med att fastställa sina egna mål och riktlinjer för såväl den ordinarie verksamheten som den särskild beredskapsverksamhet (t.ex. befolkningsskydd) som kommunerna har ansvar för vid höjd beredskap och krig.

<sup>20</sup> Larsson, Per och Ryghammar, Lotta (2013), *Från civilt försvar till kontraktbaserad samhällssäkerhet* i FOI, Fokus Samhällssäkerhet: FOI och arbetet med samhällets säkerhet och trygghet. FOI-R--3684--SE, s. 23.

<sup>21</sup> Ibid

### 2.4.1 Statsmakternas generella målbild för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar

Statsmakternas krav på kommunernas fredstida krisberedskap sammanfattades i den första kommunöverenskommelsen mellan staten och kommunerna från 2004 med följande övergripande målbild, som kan antas kvarstå även idag:<sup>22</sup>

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

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

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

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

Kommunen verkar för *samordning* av all krishantering i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, som berörda aktörer inom det geografiska området ansvarar för. Kommunen kan vid behov och om så bedöms lämpligt samordna kontakterna med t.ex. länsstyrelsen och centrala myndigheter och andra kommuner

Denna övergripande målbild avseende krisberedskap kan vidare i en generell mening antas gälla också för höjd beredskap och krig, även om den då behöver anpassas. De generella målbilder för civilt försvar som denna studie i övrigt har kunnat identifiera återfinns i *Överenskommelse om kommuners arbete med civilt försvar 2018-2020* undertecknad av MSB samt SKL.<sup>23</sup> I denna heter det bl.a. att enligt regeringens försvarspolitiska inriktning 2016-2020 ska planeringen för civilt försvar återupptas och att målet för det civila försvaret är att: a) värna civilbefolkningen, b) säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, c) bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Vidare heter det i överenskommelsen när det gäller allmän målbild att ”alla kommuner ska påbörja arbetet avseende de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser) så att de på sikt kan fullgöra sin uppgift inom totalförsvaret i händelse av krigsfara och

<sup>22</sup> Citerat via Krisberedscapsmyndigheten (KBM) (odaterat). *Kommunernas uppgifter i samhällets krishantering*, s. 2-3.

<sup>23</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2018a). *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020*. Dnr. SKL 18/011807, MSB 2018-05681.

krig”.<sup>24</sup> De prioriterade uppgifterna för kommunerna under perioden anges vara:

- Kompetenshöjning gällande totalförsvaret
- Säkerhetsskydd
- Krigsorganisation och krigsplacering

I *Överenskommelsen om kommuners krisberedskap för 2019-22* understryks att den fredstida krisberedskapen även utgör grunden för det civila försvaret. Det klargörs vidare att avsikten är att en ny överenskommelse från och med 2023 ska reglera kommunernas arbete med *både* krisberedskap och civilt försvar. Det innebär i sin tur att *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar* kan komma att förlängas eller revideras för perioden 2021-2022. Avslutningsvis heter det i överenskommelsen att ”kommunen kan samordna arbetet med krisberedskap och civilt försvar, när det bedöms lämpligt”.<sup>25</sup>

#### **2.4.2 Statsmakternas specifika målbild och krav på den fredstida krisberedskapen och vid höjd beredskap vad gäller geografiskt områdesansvar**

Statsmakterna har i *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* bl.a. ålagt kommunerna ett antal uppgifter vad gäller geografiskt områdesansvar (för övriga uppgifter se bilaga 2).

När det gäller fredstida krisberedskap är målet att kommunen i det förberedande arbetet ska:

- ge aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område möjlighet att samverka för att uppnå samordning av förberedelser
- samverka med närliggande kommuner och relevanta aktörer utanför det egna geografiska området
- säkerställa att Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) kan sändas via anläggningar för utomhusvarning genom att ljudsändare underhålls.

---

<sup>24</sup> Ibid, s. 4.

<sup>25</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2018b). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022*. Dnr. MSB 2018-09779, SKL 18/03101, s. 4.

Vid en extraordinär händelse ska kommunen:

- kunna stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF)
- ta initiativ till att en samlad lägesbild tas fram
- verka för att information till allmänheten samordnas.

Vid höjd beredskap och för civilt försvar är målet att:

- kommunstyrelsen ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

Målsättningarna preciseras vidare i kommunöverenskommelsen.<sup>26</sup> Till skillnad mot den fredstida krisberedskapen finns det för höjd beredskap och civilt försvar inga explicita skrivningar om förberedelsearbetet och därtill hörande mål.

## 2.5 Statsmakterna stöd till och uppföljning av kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar

Jämte den målbild och de uppgifter som regering och riksdag ålägger kommunerna på området krisberedskap och civilt försvar så bistår statsmakterna också med olika former av stöd till kommunerna. Detta stöd ska möjliggöra och underlätta kommunernas verkställighet av målbild och uppgifter. Stödet förmedlas via MSB och länsstyrelserna, och det främst på basis av *kommunöverenskommelserna*.<sup>27</sup>

Som en effekt av införandet av *lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* år 2002 träffades år 2004 en kommunöverenskommelse (se 2.4.1).<sup>28</sup> För att godta de uppgifter som kommunerna ålades genom lagen krävde och fick kommunerna en motprestation från staten i form av ersättningar och stöd. Samtidigt infördes i kommunöverenskommelsen också nya uppgifter, som risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). Ersättningen utgjordes av ett kontinuerlig ekonomiskt stöd (kodifierad i nuvarande LEH, 5 kap.). Stödet innebar bl.a. utbildning. Den ekonomiska ersättningen utgick (och utgår fortsättningsvis) från den så kallade finansieringsprincipen som innebär att de åtgärder som

<sup>26</sup> Ibid, s. 12.

<sup>27</sup> Regeringens skrivelse (2009), 2009/10:124, s. 21.

<sup>28</sup> Regeringens skrivelse (2009), 2009/10:124, s. 21. Lagen är numera ersatt av lag (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

staten ålägger kommunerna också ska finansieras av staten.<sup>29</sup> År 2018 slöt staten och kommunerna (via SKL) som framgått ovan även en särskild överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar.<sup>30</sup>

Utifrån överenskommelserna om krisberedskap och civilt försvar från 2018 ska länsstyrelserna ge kommunerna stöd i form av information och utbildning i krisberedskap och civilt försvar, i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och i övningsverksamheten. MSB ska ge stöd till kommunerna i form av generellt metodstöd m.m. för kommunernas verkställighet av LEH, men även ta fram utbildningsmaterial, handböcker och metoder för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. MSB ska också erbjuda kommunerna utbildning i de fall det är ändamålsenligt att utbildning genomförs på central nivå.<sup>31</sup> Länsstyrelserna och MSB ska utifrån fastlagda principer och riktlinjer i överenskommelserna för krisberedskap och civilt försvar följa upp kommunernas arbete med de ålagda uppgifterna i LEH och kommunernas arbete i övrigt vad gäller civilt försvar samt bruket av den statliga ekonomiska ersättningen.

---

<sup>29</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap – Precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH*. Dnr. SKL 12/6159, MSB 2012-5541, s 1.

<sup>30</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2018a).

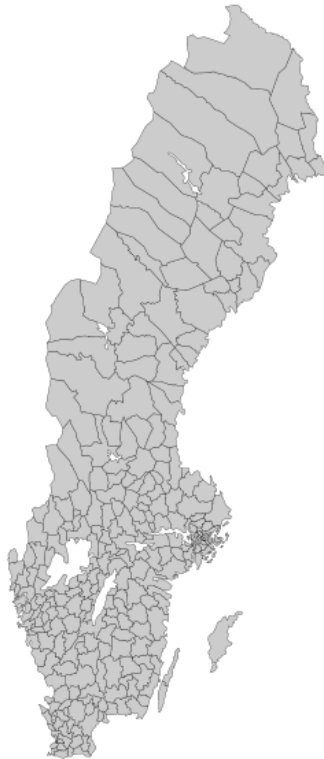
<sup>31</sup> För en närmare beskrivning av det statliga stödet gentemot kommunerna se: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2018a); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2018b); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2012).

### 3 Kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar

För att förstå de problem och möjligheter som kommunerna står inför avseende det lokala geografiska områdesansvaret är det nödvändigt att dels förstå kommunernas kontext och allmänna förutsättningar, dels hur verksamheten styrs och organiseras i fred respektive vid höjd beredskap. I detta kapitel ska därför kommunernas allmänna förutsättningar och organisering kring krisberedskap och civilt försvar belysas.

#### 3.1 Vad är en kommun?

Idag finns det 290 kommuner (primärkommuner) i Sverige (Figur 5). Kommunerna skiljer sig kraftigt åt i fråga om geografisk storlek och invånarantal. Den till ytan största kommunen är Kiruna med 20 551 km<sup>2</sup> och



Figur 5 Sveriges kommuner. Figuren är hämtad från Wikipedia, [https://sv.wikipedia.org/wiki/Sveriges\\_kommuner](https://sv.wikipedia.org/wiki/Sveriges_kommuner) (2019-01-07).

den minsta är Sundbyberg med 8,79 km<sup>2</sup>.<sup>32</sup> Den till invånarantal största är Stockholm med 949 761 invånare och den minsta är Bjurholm med 2 451 invånare.<sup>33</sup>

En kommun är ett geografiskt avgränsat område, men också en politisk organisation och en administrativ enhet för lokalt självstyre. Den politiska organisationen utgår från ett direktvalt kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktige väljer dels en kommunstyrelse som har det övergripande politiska ansvaret i kommunen, dels ett antal nämnder och styrelser som leder verksamheten inom olika sakområden. Dessa nämnder och styrelser styr i sin tur över kontor och förvaltningar med anställda tjänstemän som verkställer politikernas beslut och sköter det dagliga arbetet i kommunens verksamheter.

Det *kommunala självstyret* är långtgående i Sverige och innebär att en kommun i normalfallet själv beslutar om hur dess resurser ska fördelas och hur arbetsuppgifterna ska hanteras. Kommunen har rätt att ta ut skatt från kommuninvånarna för att finansiera sin verksamhet samt att ta ut avgifter för viss service som t.ex. sophämtning. Kommunallagen, förvaltningslagen och den lagstiftning som reglerar offentlighet och sekretess styr kommunernas arbete med ärenden, beslut och övrig administration. Det finns också specifika lagar för olika verksamhetsområden, som till exempel skollagen, socialtjänstlagen och lagen om skydd mot olyckor. Det finns en rad verksamheter och typer av service som staten genom lag har påbjudit att kommunerna måste erbjuda kommuninvånarna (*kommunernas obligatoriska uppgifter/verksamheter*).

Det är till exempel:<sup>34</sup>

- Förskola och utbildning
- Svenska för invandrare
- Socialtjänst, inklusive individ- och familjeomsorg
- Omsorg om äldre och funktionshindrade

---

<sup>32</sup> Wikipedia. [https://sv.wikipedia.org/wiki/Lista\\_%C3%B6ver\\_Sveriges\\_kommuner](https://sv.wikipedia.org/wiki/Lista_%C3%B6ver_Sveriges_kommuner), (hämtad 2019-01-08).

<sup>33</sup> SCB (2019). <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/kommuner-i-siffror/#?region1=2403&region2=>, (hämtad 2019-01-08).

<sup>34</sup> Se t.ex. Regeringskansliets hemsida, "Indelning och uppgifter i kommuner och landsting" (<https://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/indelning-och-uppgifter-i-kommuner-och-landsting/>) (hämtad 2019-01-08); Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), "Kommunernas åtaganden" (<https://skl.se/tjanster/kommunerregioner/faktakommunerochregioner/kommunernasataganden.3683.html>), (hämtad 2019-01-08); Kristianstads kommun, "Hur fungerar en kommun" (<https://www.kristianstad.se/sv/kommun-och-politik/kommunens-organisation/hur-fungerar-en-kommun/>), (hämtad 2019-01-08)).

- Stadsplanering och byggfrågor
- Hälsa- och miljöskydd
- Renhållning och avfallshantering
- Vatten och avlopp
- Kollektivtrafik (vanligen tillsammans med regionerna)
- Bibliotek
- Räddningstjänst
- Krisberedskap
- Civilt försvar.

Kommunerna bedriver också i varierande utsträckning ett antal verksamheter som inte är statligt påbjudna och lagstadgade, men som förbättrar servicen till deras invånare (*frivilliga uppgifter/verksamheter*). Hit hör exempelvis:<sup>35</sup>

- Stöd till fritids-, förenings- och friluftsverksamhet
- Öppen förskola
- Hälsa- och sjukvård i hemmet
- Utveckling av näringslivet
- Kultur och evenemang
- Konsumentverksamhet
- Fastighetsbildning
- Energiförsörjning.

Att verksamheter är frivilliga betyder i detta sammanhang bara att det inte finns några krav i lagar och förordningar på att kommunerna ska bedriva dem. De kan många gånger vara viktiga, till och med oumbärliga, för kommunens invånare och näringsliv. Hur dessa obligatoriska och frivilliga verksamheter leds, samordnas och genomförs ingår i kommunernas *verksamhetsansvar*. Kommunfullmäktige fastställer mål- och riktlinjer, samt budget, för den aktuella verksamheten, som sedan verkställs av kommunstyrelse, nämnder och förvaltningar, i vissa fall tillsammans med andra aktörer.

---

<sup>35</sup> Ibid.



### 3.1.1 Verksamhetsansvar och det lokala geografiska områdesansvaret

Kommunernas *verksamhetsansvar* för sina olika verksamheter inom sitt geografiska område i kris och vid höjd beredskap ska inte sammanblandas med kommunernas *lokala geografiska områdesansvar*, som står i fokus för denna studie. Verksamhetsansvaret i kris och krig utgår från krishanteringssystemets ansvars- och närhetsprinciper och de eventuella verksamhets-specifika regelverk (t.ex. socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen eller miljöbalken) som reglerar verksamheterna. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala situationer har ett fortsatt ansvar vid en situation med störningar i samhället i fred och krig. Närhetsprincipen innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga. Likhetsprincipen innebär att samhällsaktörer inte ska göra större förändringar i sin organisation än vad situationen kräver. Allt för att underlätta hanteringen av en kris- eller krigssituation.

Det lokala geografiska områdesansvar som regering och riksdag har ålagt kommuner för krisberedskap respektive civilt försvar (2 kap. 7 § respektive 3 kap. 4§ i *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*) är däremot specifika roller och uppgifter utöver det ordinarie verksamhetsansvaret. Det inbegriper, som tidigare framkommit, att kommunerna inom sitt geografiska område ska verka för att samordna de åtgärder avseende krishantering respektive civilt försvar som vidtas av olika aktörer (offentliga, privata och ideella) inför och under en kris samt inför och under höjd beredskap. Ansvaret inbegriper också att samordna informationen till allmänheten under nämnda förhållanden.

Ur ett övergripande krishanteringperspektiv kan det lokala geografiska områdesansvaret utgöra ett systemmässigt komplement till kommunernas verksamhetsansvar i kris och fred. I samband med att *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* trädde i kraft skrev Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) att:<sup>36</sup>

Samhällets krishantering ingår i ett nytt system som är heltäckande och omfattar hela hotskalan, dvs både fredstida kriser och höjd beredskap eller krig. [...]  
Verksamhetsansvaret ligger fast i hela hotskalan. Den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden behåller alltså detta ansvar även om en allvarlig kris skulle inträffa (verksamhetsansvar) [ansvarsprincipen, studiens anmärkning].  
Verksamhetsansvaret kompletteras med ett geografiskt områdesansvar på tre nivåer. Kommunen är geografiskt områdesansvarig på lokal nivå [...].

---

<sup>36</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), (2007). *Samhällskriser och katastrofer. Juridisk handbok*, s. 3.

## 3.2 Kommunernas arbete med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar

Samhällets beredskap för fredstida kriser ska enligt gällande riktlinjer byggas utifrån ett *underifrånperspektiv*. Med detta menas två saker. För det första att det är samhällets normala fredsverksamhet som utgör utgångspunkten för krishanteringen. För det andra att förmågan på lokal nivå utgör grunden för krisberedskapen och att denna förmåga vid behov ska kunna kompletteras med åtgärder på regional och central nivå.<sup>37</sup> Det är också på det lokala planet som mycket av den viktiga samhällsservicen (t.ex. barnomsorg, dricksvattenförsörjning, räddningstjänst) finns som är av betydelse till vardags såväl som vid en kris och i krig. En god beredskap hos kommunerna och den lokala nivån kan därför ses som avgörande för rikets samlade beredskap. Underifrånperspektivet är också länkat till de ovan nämnda principerna: *ansvarsprincipen*, *likhetsprincipen* och *närhetsprincipen*.<sup>38</sup>

Kommunernas arbete med samhällets beredskap förväntas vidare att utgå från ett *allriskperspektiv*, även kallat *helhetsyn*, som innebär att beredskapsförmågan ska byggas upp i ett underifrånperspektiv för hela hotskalan från fred till krig. Allriskperspektivet ska baseras på den ordinarie verksamhetens krav på förmåga att kunna motstå olika typer av allvarliga störningar i de verksamheter som alltid måste upprätthållas.<sup>39</sup> Därtill kommer att särskilda förmågor och verksamheter måste tillskapas, eller tillföras utifrån (t.ex. från regional eller nationell nivå), för att klara de unika hot och krav som kan komma att aktualiseras vid kriser och krig. Exempel på sådana unika förmågor och verksamheter som inte har någon roll i den ordinarie kommunala verksamheten är t.ex. det krigstida befolkningsskyddet.

Kommunernas arbete med samhällets beredskap förväntas att utgå från ett så kallat *före-under-efter-perspektiv*. Detta innebär att beredskapsarbetet ska täcka hela tidskalan från ett förebyggande och förberedande åtgärdsarbete före krisen eller kriget, via hanteringen av krisen eller kriget och dess konsekvenser till det återställande och uppföljande arbete som följer efter krisen eller kriget.<sup>40</sup>

I många kommuner har det under en längre tid pågått en utveckling mot att integrera mer renodlade krisberedskapsfrågor med frågor som generellt rör

<sup>37</sup> Se t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting (2007), s. 3; samt KBM (odaterat), s. 1.

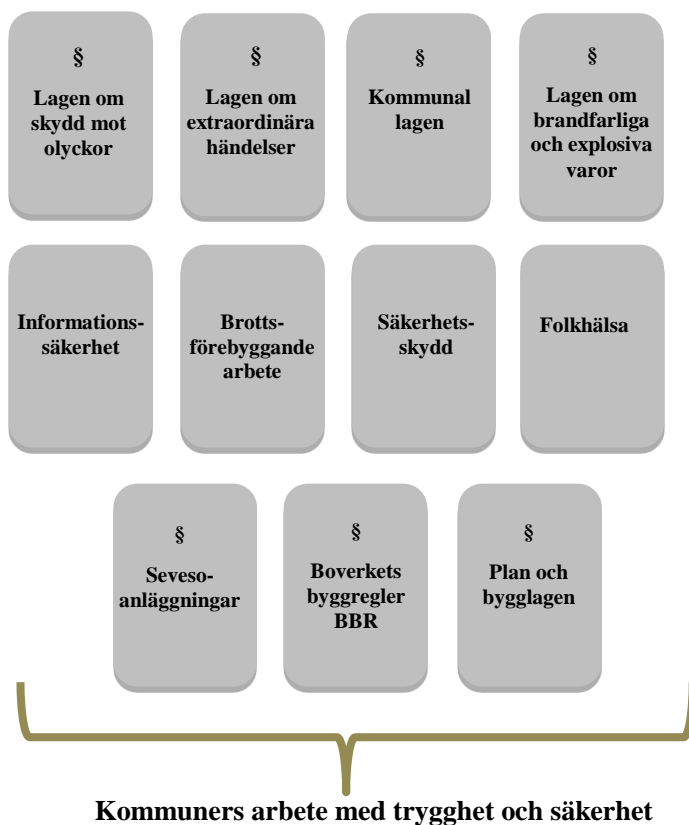
<sup>38</sup> Se t.ex. regeringens prop. 2001/02:158, s. 22. Se även MSB (2018a), s. 25-27.

<sup>39</sup> Krisberedskapsmyndigheten (KBM) (odaterat), s. 1 samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014). *Faktablad. Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*, s. 2.

<sup>40</sup> Se t.ex. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (odaterat), *Krishantering i kommuner och landsting* (utbildningspaket),  
:https://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/infopaket/krishantering\_kommun\_landsting/Lyssnarko  
pior\_dec09.pdf. (hämtad 2019-01-15).

*robusthet, säkerhet och trygghet* i samhället. Med andra ord handlar det alltmer om att säkerställa en samlad förmåga att förebygga, avvärja och hantera samhällsstörningar, såväl stora som små, dygnet runt.<sup>41</sup> Många kommuner har samlat vissa besläktade verksamhetsområden till ett integrerat politikområde som ofta benämns *trygghet och säkerhet*.<sup>42</sup>

Hur arbetet med trygghet och säkerhet avgränsas skiljer sig mellan kommuner, men i Figur 6 redovisas verksamhetsområden och styrande



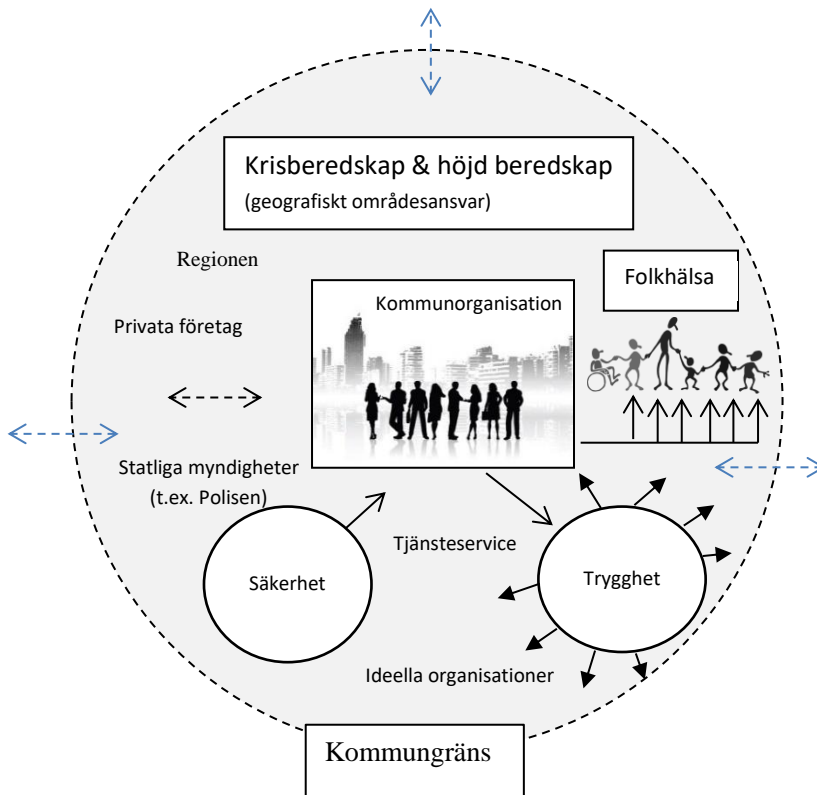
Figur 6 Kommunernas arbete med trygghet och säkerhet (fritt efter figur i skriften *Ta ett samlat grepp: Om trygghet och säkerhet*, MSB/SKL, 2012, s.10). Seveso-anläggningar är sådana anläggningar vilka hanterar större mängder farliga ämnen och därför har att följa regelverket i den så kallade Seveso-lagstiftningen.

<sup>41</sup> Larsson och Ryghammar (2013), s. 14, 16.

<sup>42</sup> Larsson och Ryghammar (2013), s. 16.

lagar som ofta inbegrips i området. Grovt handlar det vanligen om verksamhetsområdena trygghet, säkerhet, krisberedskap och vissa fall även folkhälsa.

I det integrerade politikområdet trygghet och säkerhet kan relationerna mellan komponenterna trygghet, säkerhet, krisberedskap och folkhälsa förenklat beskrivas enligt Figur 7.<sup>43</sup>



Figur 7 Relationer mellan komponenterna säkerhet, trygghet, folkhälsa och krisberedskap inom det integrerade politikområdet trygghet och säkerhet.

*Trygghet* handlar om att verka ut mot det offentliga rummet för att skapa trygghet för den enskilda individen med avseende på skydd mot olika former av hot och faror, inte minst brottslighet.

*Säkerhet* handlar om att verka inåt mot den kommunala organisationen för att skydda och säkra dess verksamhet, vid behov i samverkan med andra aktörer. Detta så att kommunen kan leverera de tjänster och den service som

<sup>43</sup> Larsson och Ryghammar (2013), s. 17-18.

den är ålagd att förse de individer som bor och vistas i kommunen, samt de företag som verkar i kommunen. Det handlar med andra ord i stor utsträckning om så kallad kontinuitetsplanering samt om inre och yttre säkerhetsskydd för kommunens verksamhet och dess personal.

*Krisberedskap* handlar dels om verksamhetsansvaret vid allvarliga störningar i en eller flera av kommunens verksamheter inom i sitt geografiska område, dels om det av statsmakterna ålagda lokala geografiska områdesansvaret. Det sistnämnda handlar i sin tur om att verka geografiskt över kommunens yta för att i samverkan med olika aktörer förebygga och hantera extraordinära händelser inom kommunens territorium (se nedan).

*Folkhälsa* handlar om förebyggande arbete riktat mot den enskilde individen och kommuninvånaren för att stödja denna i vårdnaden av sin fysiska och psykiska hälsa, till exempel alkohol- och drogprevention.

*Civilt försvar* har legat i träda hos kommunerna under lång tid och har därför hittills ofta haft en marginell roll i det integrerade arbetet med trygghet och säkerhet. Detta förhållande är nu på väg att förändras, såvida kommunerna inte väljer att helt särskilja arbetet med civilt försvar från det övriga integrerade trygghets- och säkerhetsarbetet. Oavsett detta, så kommer civilt försvar att vid höjd beredskap inrymma såväl stora delar av kommunernas ordinarie verksamhetsansvar som funktioner som är specifika för höjd beredskap, samt det geografiska områdesansvaret.

Målet med kommunernas arbete avseende trygghet och säkerhet är vanligen att skapa en övergripande trygghet och säkerhet för alla som bor, vistas och verkar i kommunen genom att förebygga och hantera störningar från olyckor i vardagen och kriser. Individen och dess behov står ofta i centrum. För kommunerna kan arbetet med trygghet och säkerhet vara en hörnsten i samhällsbyggandet och i samhällskontraktet. En kommuns arbete med dessa frågor kan därutöver också syfta till att bygga ett starkt varumärke som en kommun som står väl rustad mot olika former av samhällsstörningar och därför gör det till en intressant kommun för företag att verka i samt för individer att bosätta sig i.<sup>44</sup>

Kommunerna organiserar vanligen det integrerade politikområdet trygghet och säkerhet i en särskild avdelning eller enhet. För att säkerställa tjänsteleveranser gentemot individer och företag i kommunen är kommunorganisationens arbete med samhällets robusthet, säkerhet och trygghet i hög grad inriktad mot kontinuitetsplanering, det vill säga hur ett företag eller organisation ska leverera produkter eller tjänster även om produktionen störs.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Larsson och Ryghammar (2013), s. 19.

<sup>45</sup> Ibid.

### **3.3 Sammanfattning**

Det lokala geografiska områdesansvaret utgör bara en av flera komponenter som kommunerna på eget initiativ eller utifrån statsmakternas krav arbetar med när det gäller trygghet och säkerhet, krisberedskap och civilt försvar. I framtiden kan därigenom arbetet med trygghet och säkerhet, krisberedskap och civilt försvar komma att förstärka varandra eller i värsta fall konkurrera med varandra i fråga t.ex. om politisk uppmärksamhet, personella och ekonomiska resurser.



## 4 Aktörernas syn på lokalt geografiskt områdesansvar

Denna studie syftar till att belysa hur kommunerna uppfattar det lokala geografiska områdesansvaret. För att undersöka detta har intervjuer genomförts med kommuner och andra aktörer. Fokus har legat på vilka utmaningar och möjligheter som kommunerna uppfattar inom ramen för sitt geografiska områdesansvar. Resultaten från dessa intervjuer redovisas nedan i strukturerad form. Det ska noteras att intervjuerna representerar ett urval av kommuner. Samtliga intervjuade befattningshavare har uttalat sig i egenskap av sakkunniga på sitt område, och deras utsagor behöver inte nödvändigtvis återspegla deras organisationers officiella ståndpunkter. Vidare har det i flertalet av intervjuerna varit svårt att separera resonemang om krisberedskap och civilt försvar generellt och det lokala geografiska områdesansvaret specifikt. Redovisningen nedan representerar författarnas bild utifrån intervjuerna, och ska tas som indikativ snarare än som en absolut och heltäckande sanning.

### 4.1 Skilda förutsättningar avseende geografiskt områdesansvar

Lag 2006:544 (LEH) som reglerar kommunernas geografiska områdesansvar respektive dithörande kommunöverenskommelser specificerar endast *vad* kommunerna är förpliktade att göra och inte *hur* förpliktelsen ska verkställas. Det är således upp till kommunerna, med eventuellt stöd från länsstyrelsen, att utforma egna lösningar för det lokala geografiska områdesansvaret.

Intervjuerna bekräftar att förutsättningarna för arbetet med krisberedskap och civilt försvar, samt utövandet av ett lokalt geografiskt områdesansvar ser mycket olika ut i landets 290 kommuner. Dessa skillnader i förutsättningar handlar bl.a. om storlek (såväl till yta som i antal invånare) och ekonomi, geografiska förutsättningar, tillgång till utbildad och erfaren personal, intresse och engagemang från den politiska ledningen, erfarenhet från hantering av samhällsstörningar och kriser, typ av näringar, hot- och riskbild m.m. De intervjuade kommunrepresentanterna har haft stor spridning i sin bakgrund, från uniformsyrken till akademisk utbildning i krishantering. I vissa fall arbetade de främst på en långsiktigt strategisk nivå, i andra arbetade de främst med dagliga och nästintill operativa frågor. I några fall både och. Även detta är en del av skillnaderna i kommunernas förutsättningar, och tycks bl.a. påverka vilka nätverk som beredskapsfunktionen bygger upp.



Det finns också skillnader i hur kommunerna organiserar sitt arbete med krisberedskap och civilt försvar, inklusive det lokala geografiska områdesansvaret. Likaså skillnader i hur mycket resurser som kommunerna lägger på dessa frågor, och var och hur dessa resurser används. Generellt tycks det finnas ett samband mellan storleken på resurser och antalet invånare i kommunen, men det är inte självklart proportionellt och inte utan undantag. Sambandet mellan avsatta resurser och resultat tycks inte heller alltid vara direkt proportionellt, utan även andra faktorer påverkar. Slutligen varierar avståndet mellan de personer och enheter som arbetar med krisberedskapsfrågor och den högsta tjänstemannanivån, och den politiska nivån, stort i de intervjuade kommunerna. I de flesta fall är krisberedskapsfrågorna placerade på kommunledningskontoret (motsvarande), men det finns också exempel där de är placerade ute på en förvaltning eller i räddningstjänsten. Även i de fall där de ligger hos befattningar på kommunledningskontoret så varierar närheten till de högsta beslutsnivåerna (se nedan).

## 4.2 Länen ser olika ut

I studiens intervjuunderlag har kommuner i fyra län av olika karaktär ingått: Norrbottens, Västra Götalands, Västmanlands och Stockholms län. Norrbottens län med 14 kommuner utmärks av glesbygd och långa avstånd mellan tätorter samt av att ha kommuner som gränsar mot två andra länder. Västra Götalands län utmärks av det osedvanligt stora antalet kommuner, 49 stycken, som länsstyrelsen har att stödja och följa. Det stora antalet kommuner påverkar länsstyrelsens förutsättningar att avsätta tid för att kunna stödja enskilda kommuner i deras arbete med det lokala geografiska områdesansvaret. Länet utmärks därutöver av storstaden Göteborg och dess kranskommuner som ett sammanhängande storstadsområde samtidigt som länet inbegriper ett stort antal små landsbygdskommuner. Även Västra Götaland inrymmer kommuner med gräns till annat land. Västmanlands län utmärks av sina kontraster mellan stad och glesbygd och mellan industri- och skogskommuner, men också av att vara ett län där flera kommuner länge har arbetat systematiskt med krisberedskapsfrågor. Det är också ett län som har flera kommuner som har drabbats av en extraordinär händelse, skogsbranden 2014. Stockholms län, slutligen, utmärks av att dess 26 kommuner till största del, med undantag för enstaka landsbygdskommuner, utgörs av tätortskommuner vilka med avseende på infrastruktur samt boende och arbetspendling är fysiskt integrerade.

Länens olika förutsättningar återspeglar sig i hur de tar sig an frågor avseende krisberedskap, men även avseende civilt försvar. I Norrbotten, Västmanland och Västra Götaland är relationen mellan länsstyrelse och kommuner vad som kan sägas vara mer traditionell. I samtliga tre län finns

det olika samarbetskonstellationer för kommunerna i länsstyrelsernas regi. Inom ramen för dessa finns också möjligheten till stöd, såväl i planering som i krissituationer. Samverkan har generellt karaktären av viss arbetsdelning och gemensamt arbete i förberedelskedet och, vid behov, stöd i kris, snarare än att betrakta potentiella eller uppkomna kriser som gemensamma problem.

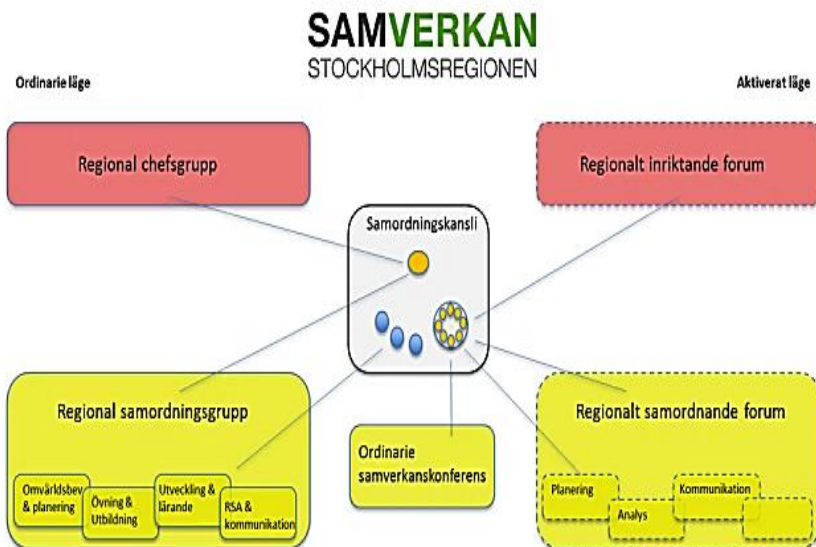
I Stockholms län är situationen en annan. Kommunerna är i högre grad geografiskt sammantvinnade och verksamhetsmässigt integrerade. Detta innebär att störningar i en kommun ofta snabbt får återverkningar på övriga kommuner och därmed blir en fråga för länsstyrelsernas regionala geografiska områdesansvar. Härigenom upplöses till stora delar den praktiska (dock ej den formella) gränsen mellan den enskilda kommunens och övriga kommuners lokala geografiska områdesansvar. Även det lokala geografiska områdesansvarets gräns mot den regionala nivån löses i praktiken upp. Detta har kommit att påverka kommunernas syn på, och hantering av, det lokala geografiska områdesansvaret såväl gentemot grannkommunerna som gentemot länsstyrelsen. I Stockholms län har länsstyrelsen, kommunerna, och ett antal andra aktörer skapat ett för länet särskilt samverkanskoncept för hantering av störningar och fredstida kriser – *Samverkan Stockholmsregionen (SSR)*.<sup>46</sup> Samverkanskonceptet, som arbetar med både hantering och förberedelser, ska kortfattat presenteras nedan för att närmare ge en bild av hur länets lokala och regionala geografiska områdesansvar ska uppfyllas.

SSR drivs och bekostas gemensamt av ett 40-tal aktörer. Dessa är länets 26 kommuner, vilka representeras genom kommunkonstellationen Norr, Mitt, Syd och Stockholms stad, samt Länsstyrelsen, Polisen, Trafikverket, SOS Alarm, Stockholms hamnar, Trafik Stockholm, länets olika brandförsvarsförbund, Kustbevakningen, Mellersta militärregionen samt Region Stockholm.

Arbetet i samverkanskonceptet omfattar uppföljning, analys, utveckling, beslut och genomförande och följer en beslutad modell för regional samverkan (Figur 8).

---

<sup>46</sup> Samverkan Stockholmsregionen, <http://www.samverkanstockholmsregionen.se/> (hämtad 2019-10-22).



Figur 8 Organisationsdiagram över Samverkan Stockholmsregionen (källa: Samverkan Stockholmsregionen, <http://www.samverkanstockholmsregionen.se/>. (2019-10-22).

*Regionala chefsgruppen* ansvarar för budget och inriktning. Den består av personer på övergripande ledningsnivå (kommundirektörer eller motsvarande) i medlemsorganisationerna. Den leds av länsöverdirektören. *Regionala samordningsgruppen* samordnar uppföljning, analys och förslag till inriktningsbeslut. Den består av personer med det övergripande ansvaret i den egna organisationen för sakfrågorna. *Samordningskansliet* leder det gemensamma arbetet för att nå satta mål. Samordningschefen leder arbetet i regionala samordningsgruppen. I kansliet finns resurser som lånas in från medlemsorganisationerna, så att ett brett spektrum av olika funktioner finns representerade (trafik, kommun etc.). Inom samordningskansliet finns även en beredskapspool som kan vid behov arbeta med skarpa händelser, men även leda veckovisa samverkanskonferenser.<sup>47</sup>

En central del i konceptet SSR, som också har understrukits i intervjuerna, är att det utgör ett verktyg för ett rationellt utövande av det regionala och de lokala geografiska områdesansvaren. Däremot innebär det *inte* att ansvaret skickas uppåt eller neråt.

<sup>47</sup> <http://www.samverkanstockholmsregionen.se/>, hämtat 2019-10-22.

## 4.3 Arbetet med krisberedskap har fått upp fart

Ett övergripande intryck från intervjuerna är att de allra flesta av de studerade kommunerna och länsstyrelserna nu på allvar har kommit igång med arbetet med att utveckla förmågan till krisberedskap och krishantering, inklusive det geografiska områdesansvaret. Detta uppfattas av de intervjuade som en effekt både av den ersättning som staten ger kommunerna, vilken har medgivit för dem en möjlighet att anställa personal, och av det stöd i form av t.ex. de vägledningar som MSB har givit ut om hur arbetet ska bedrivas.

I en intervju konstaterades lite lakoniskt att det i mångt och mycket har varit femton förlorade år sedan *Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* beslutades. Utöver SKL:s juridiska handbok *Samhällskriser och katastrofer*, samt Krisberedskapsmyndighetens *Kommunens geografiska områdesansvar - krishanteringsrådets samordnande roll*, båda utgivna 2007, har det med undantag för visst stöd avseende Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) i stort saknats underlag för kommunernas arbete med det lokala geografiska områdesansvaret. Under 2018 och 2019 har emellertid MSB utkommit med en rad vägledningar för bl.a. beslutsfattande, krigsplacering, identifiering av samhällsviktig verksamhet, kriskommunikation och lokal inriktnings- och samordningsfunktion (ISF).

## 4.4 Arbetet med civilt försvar är fortfarande i startgroparna

En generell svårighet för arbetet med civilt försvar, som har lyfts i flera intervjuer, är att hotet kan upplevas som abstrakt och osannolikt, såväl av politiker som av allmänhet. Det kan då vara svårt att prioritera satsningar på detta område, i en situation där kommunerna står inför många andra behov, inom t.ex. skola, omsorg och trygghet, vilka kan kännas mer omedelbara.

Intervjuerna indikerar dock att intresset och förståelsen för civilt försvar kan vara på väg att öka hos såväl allmänhet som politiker. Ur intervjuerna framgår vidare att oavsett hur civilt försvar uppfattas, och vilken förståelse som finns för området, så tar kommunerna uppgiften på allvar.

Samtliga intervjuade kommunrepresentanter är väl medvetna om att de har ett geografiskt områdesansvar vid höjd beredskap. Flera uttrycker dock osäkerhet vad avser detta ansvars omfattning och hur förberedelsearbetet bör bedrivas. Det finns på principiell nivå en skillnad mellan de kommuner som till största del ser förberedelserna inför höjd beredskap som något som är väsensskilt från krisberedskapsarbetet och de som ser höjd beredskap som en

fortsättning och utvidgning av arbetet med krisberedskap. De sistnämnda lyfter bl.a. fram att kommunernas har ett verksamhetsansvar, särskilt för samhällsviktiga verksamheter, även i krig. Fokus hamnar på det som måste fungera. De förstnämnda ser skillnader i såväl att det är delvis andra uppgifter och roller som tillkommer som att kommuner vid höjd beredskap kan behöva avsätta resurser för att stödja aktörer utanför sitt eget geografiska område. Flera av de intervjuade länsstyrelserepresentanterna lyfter fram att kommunernas förståelse för gällande lagstiftning kan vara bristfällig men även att den lagstiftning som finns är gammal och anpassad efter det forna totalförsvaret.

Det är stora skillnader mellan kommunerna avseende hur långt de har kommit i arbetet med civilt försvar. Vissa är i fasen att försöka förstå uppgifterna, medan andra har kommit igång med sin planering och vissa åtgärder, främst inom områden som säkerhetsskydd, krigsplacering och kompetensutveckling. Flera av de intervjuade ansåg att kunskapshöjande ansatser (såväl riktade som allmänna) utgör en av de viktigaste, men också svåraste, uppgifterna i arbetet med civilt försvar. Detta beror delvis på att uppdraget i sig är så pass nytt men flera lyfter även fram att det kan vara svårt att hinna ifatt utbildningsbehoven då omsättningen av personal är stor, inte minst på de högre beslutsnivåerna.

En svårighet som nämns av flera intervjuade är att det saknas tillräckligt med planeringsförutsättningar för att påbörja faktiskt arbete. Det finns en önskan om att kraven på enskilda kommuner ska tydliggöras. En länsstyrelserepresentant uttryckte en oro för att kommunernas arbete med att samordna förberedelsearbetet för höjd beredskap kan gå i stå om inte staten och ansvariga myndigheter blir tydligare i inriktningen.

Flera av de intervjuade kommunrepresentanterna anser det vara svårt att identifiera vilka aktörer inom det geografiska området som är prioriterade att samverka med inför och under höjd beredskap. Även ambitionen i sådan samverkan uppfattas som oklar. Samtidigt påpekas i flera intervjuer också att lagstiftningen som reglerar förberedelserna inför höjd beredskap inte speglar de förändringar som samhället har genomgått de senaste årtiondena. Det gäller t.ex. den privatisering som skett av samhällsviktig verksamhet, både i kommunerna och i samhället i stort. Det efterlyses tydliga riktlinjer för hur marknaden ska fungera under höjd beredskap. Vidare uppfattar flera intervjuade kommunrepresentanter att det ställs ökade krav på hur kommunerna skriver avtal med de privata aktörer som bedriver verksamheter inom kommunala ansvarsområden.

En stor andel av de intervjuade kommunrepresentanterna ser det som svårt att precisera hur långt deras geografiska områdesansvar under höjd beredskap sträcker sig i förhållande till det regionala och nationella ansvaret. Flera efterfrågar tydliga direktiv gällande denna gränsdragning, för att

tydliggöra vilka funktioner och aktörer som är kommunalt ansvar och vilka som är regionalt eller nationellt ansvar.

Närbesläktat uttrycker ett antal kommuner osäkerhet gällande vilka ledningsstrukturer/hierarkier som ansvarar för vad inom det civila försvaret. Det gäller inte bara relationen till den egna länsstyrelsen, även om det ofta är denna som står i fokus, utan även relationen med t.ex. Försvarmakten och MSB. I grunden uppfattas här finnas en fråga avseende det kommunala självstyret, och vilka behov och krav som ska vara styrande vid höjd beredskap.

De intervjuade har varierande uppfattningar gällande kommunernas exakta uppgifter, ansvar och prioriteringar under höjd beredskap. Gemensamt är dock att de uppfattar att den övergripande uppgiften att bygga upp ett civilt försvar på ett hållbart och systematiskt sätt kommer att ta lång tid. Samhället och politikerna måste vara realistiska med vilka mål som kommunerna rimligen kan uppnå inom t.ex. ett årtionde.

## 4.5 Skillnader i kommunernas inriktning

Det finns skillnader mellan de intervjuade kommunrepresentanterna inte bara avseende var de befinner sig i utvecklingsarbetet utan även vart de är på väg. Vissa kommuner befinner sig långt fram, och har haft ett proaktivt förhållningssätt till såväl krisberedskap som civilt försvar. Andra har varit mer reaktiva och inväntat direktiv och vägledningar. Detta innebär att de har kommit olika långt, men även att de kan ha utvecklat delvis olika tolkningar av vad målbilden är, både när det gäller den egna rollen och vad det geografiska områdesansvaret ska omfatta.

Det finns vidare betydande skillnader mellan de intervjuade kommunerna i hur de organiserar arbetet med krisberedskap och civilt försvar. I vissa fall ligger dessa områden tillsammans med trygghetsfrågor och frågor om kommunens inre säkerhet (inpassering, hot mot personal etc.), i andra fall har kommunerna delat upp dessa områden på flera enheter. I några kommuner uttrycks säkerhetschefens roll snarare som att samordna arbetet avseende krisberedskap och civilt försvar, än att ha ett direkt verksamhetsansvar. Dessa skillnader i hur kommunerna organiserar arbetet tycks ha en direkt påverkan på arbetets inriktning. En säkerhetschef med ansvar även för kommunens interna säkerhet beskrev sitt arbete som att "leva i popcornvärlden", då det hela tiden poppar upp konkreta saker som t.ex. hotfulla personer i kommunhusets reception som han förväntas hantera. Fokus blir på operativa aspekter, snarare än på det strategiska utvecklingsarbetet.

## 4.6 Arbetet kommer att ta lång tid

Flera av de intervjuade kommunföreträdarna påpekar att med de förutsättningar som gäller idag vad avser uppgifter, resurser etc. så kommer utvecklingen att ta tid. Det gäller för såväl krisberedskap som civilt försvar, inklusive det geografiska områdesansvaret. Det krävs utbildning, planering och sedan genomförande och uppföljning. I flera intervjuer anges resurserna som en gränssättande faktor (se nedan). Specifikt vad avser arbetet med det geografiska områdesansvaret så har av allt att döma många av de intervjuade kommunerna fortfarande lång väg att gå, med undantag för det arbete som utförs inom ramen för RSA och kriskommunikation.

Ytterligare en aspekt som har lyfts i intervjuerna är att det krävs ett samhällsplaneringsperspektiv i utvecklingen av kommunernas roll och förmåga avseende krisberedskap och höjd beredskap, inklusive det geografiska områdesansvaret. Genom att inkludera krisberedskapens och den höjda beredskapens behov i den långsiktiga, fysiska samhällsplaneringen blir det en naturlig del av kommunernas utveckling och det går att undvika nöd- och särlösningar. Det innebär dock att ledtiderna för specifika projekt kan bli längre, för storstäder kanske tiotals år från beslut till färdig resurs.

## 4.7 Lagen fungerar, men det finns gränsdragningsproblem

Ingen av de i studien intervjuade företrädarna för kommuner och länsstyrelser anser att LEH:s skrivningar om det lokala geografiska ansvaret i fredstid och vid höjd beredskap behöver skrivas om även om flera ansåg att lagtexten är bitvis luddig. Däremot tycks det finnas flera gränsdragningsproblem som kan skapa otydlighet och osäkerhet kring kommunernas förståelse av vem, och hur, det lokala geografiska områdesansvaret ska hanteras. Detta handlar framförallt om vilken räckvidd det lokala geografiska ansvaret har och var gränserna för detsamma går. Flera kommunföreträdare framhåller också att deras tolkning och förståelse av det lokala geografiska områdesansvaret inte alltid överensstämmer med grannkommunernas. Detta indikerar en osäkerhet och en bristande samsyn kring vad lokalt geografiskt områdesansvar innebär. Samtidigt beskriver flera länsstyrelseföreträdare hur länsstyrelsen arbetar aktivt med att i länen försöka skapa en gemensam syn på vad det lokala geografiska områdesansvaret inbegriper och vad som avkrävs genom LEH och kommunöverenskommelsen. Denna strävan mot att skapa en gemensam förståelse av det lokala geografiska områdesansvaret uppges dock försvåras av en kontinuerlig omsättning av säkerhetschefer, beredskapssamordnare (etc.) samt politiskt förtroendevalda ute i kommunerna.

Gränsdragningsproblematiken handlar för det första om gränsen mellan det kommunala verksamhetsansvaret och det geografiska områdesansvaret på lokal och regional nivå. Studien indikerar att det finns konceptuella skillnader mellan kommunerna avseende frågan om verksamhetsansvar kontra geografiskt områdesansvar. Vissa kommuner gör en tydlig skillnad mellan verksamhetsansvar och geografiskt områdesansvar medan andra ser det geografiska områdesansvaret som en del av kommunens verksamhetsansvar, då de anser att de i sitt verksamhetsansvar är ålagda att arbeta med krisberedskap och civilt försvar. Ett par intervjuade kommunföreträdare gjorde inte heller någon konceptuellt tydlig åtskillnad mellan socialtjänstlagens vistelsebegrepp och geografiskt områdesansvar. Detta uttrycks som att kommunen har ansvar för att alla som vistas i kommunen får den hjälp och det stöd de behöver vid en fredstida kris eller vid höjd beredskap. I det praktiska arbetet var det dock, utifrån intervjuerna, svårare att se några stora skillnader.

Studiens intervjuer indikerar att framförallt resurssvagare kommuner vid kris kan komma försöka lyfta över hela, eller delar av, det lokala geografiska områdesansvaret till länsstyrelserna och det regionala geografiska områdesansvaret, när så är möjligt. Detta för att kunna frigöra samordningskraft för uppgifterna inom det egna verksamhetsansvaret. Kommunernas egen verksamhet är omfattande och mångskiftande och kan därför beroende på typ av kris kräva en omfattande intern samordning, i värsta fall på bekostnad av samordningen av externa aktörer. I intervjuerna nämns däremot inte att lyfta ansvar till nationell nivå. Dock uttryckte en stor kommun att de önskade att vid planering inför, och i hanteringen av, kriser i högre grad få direkt tillgång till sakexpertis från centrala myndigheter.

Gränsdragningsproblematiken handlar för det andra om huruvida det åligger kommunerna som lokalt geografiskt områdesansvariga myndigheter eller länsstyrelserna som regionalt geografiskt områdesansvariga myndigheter att samverka med aktörer på regional nivå i form av t.ex. telekombolag och livsmedelsgrossister. Det gäller både vid planering inför och vid hantering av en kris eller höjd beredskap. Flera intervjuade kommunföreträdare framförde att det lokala geografiska områdesansvaret kräver samverkan med t.ex. större livsmedelsgrossister på den regionala nivån. Men eftersom detta samverkansbehov troligen gäller flera kommuner i länet så är det enligt kommunföreträdarna inte rimligt att lägga ansvaret på den enskilda kommunen. Istället borde, menar flera av de intervjuade, denna samverkan samordnas av länsstyrelsen inom ramen för dess regionala geografiska områdesansvar. Flera intervjuade tycks se detta som en oklarhet mellan lokalt och regionalt geografiskt områdesansvar. I intervjuerna påtalas också att även viktiga, gemensamma resurser som ett sjukhus eller en hamn kan hamna i gråzonen mellan lokalt och regionalt geografiskt områdesansvar.



Gränsdragningsproblematiken handlar för det tredje om att kommunerna uppfattar att myndigheter på central nivå ibland vid kris släpper delar av sitt ansvar ända ner till kommunerna. Kommunerna får härvid inom ramen för sitt verksamhetsansvar och sitt lokala geografiska områdesansvar hantera ett problem som de menar ytterst inte är deras att hantera. Exempel som nämnades i intervjuerna var hanteringen av de asylsökande under flyktkrisen och logi m.m. för utländsk räddningstjänstpersonal i samband med skogsbrandsbekämpning. Fenomenet indikerar att det, åtminstone från kommunernas sida, uppfattas att det kan finnas en gränsdragningsproblematik mellan det lokala och centrala verksamhets- och områdesansvaret.

## 4.8 Ambitionsnivån i det geografiska områdesansvaret kan behöva tydliggöras

I intervjuerna framgår att kommunerna uppfattar en otydlighet avseende vilken *ambitionsnivå* som det lokala geografiska ansvaret ska fullföljas och verkställas. Inte minst gäller det tolkningen av LEH:s skrivningar om att ”verka för att”. När har en kommunal säkerhetschef (motsvarande) gjort tillräckligt vad gäller verkställighet av det lokala geografiska områdesansvaret? Det kan t.ex. handla om hur stor andel, eller med vilken typ, av företagare i kommunen samverkan ska ske, och på vilket sätt, för att det ska anses som tillräckligt. Flera kommunföreträdare efterlyser en bättre strategisk dialog med länsstyrelsen kring dessa frågor.

## 4.9 Det geografiska områdesansvaret och samverkan med näringslivet

Skillnaderna i var kommunerna befinner sig och vart de är på väg, blir särskilt tydliga i relationen till näringsliv och andra icke-offentliga aktörer. Förutsättningarna för att involvera näringslivet i arbetet med det lokala geografiska områdesansvaret ser olika ut mellan stora kommuner med ett mycket stort antal näringsidkare och mindre kommuner med ett mer begränsat antal. Men även om förutsättningarna är olika tycks flera av de intervjuade kommunrepresentanterna i stort arbeta på ett likartat sätt när det gällde att involvera näringslivet i arbetet med krisberedskap och det lokala geografiska områdesansvaret. Vanligen sker arbetet via olika specifika och redan existerande nätverk, som t.ex. evenemangsnätverk och näringslivsnätverk. I dessa försöker kommunerna föda in krisberedskapsfrågorna. Kommunens förvaltningar har i sin tur ofta egna nätverk gentemot företag och organisationer. Att arbeta med särskilda

formella samverkansråd för krisberedskap sågs i intervjuerna oftast inte som en lösning av rent praktiska skäl. Det handlar dels om antalet företag som skulle vara berörda, dels om att denna typ av sammankomster ansågs ofta bli samverkan för samverkans egen skull.

De flesta intervjuade kommunrepresentanterna tycks se arbetet med att involvera näringslivet som överlag svårt. Många frågor rörande kommunernas möjligheter att samverka är kopplade till marknads- och avtalsfrågor. Kommunernas egen verksamhet är i sig i hög grad i dag utkontrakterad till privata företag. Det blir därför viktigt att redan vid upphandling få in frågor om ansvar vid kris eller höjd beredskap i avtalen. Kommunrepresentanterna ansåg också frågan om samverkan med viktiga regionala aktörer som t.ex. telekombolag som problematiskt i förhållande till länsstyrelsernas regionala geografiska områdesansvar (belyst ovan). Just relationerna till telekombolagen sågs av flera intervjuade som särskilt bekymmersam då dessa upplevs som svåra att få till samverkan med samtidigt som deras tjänster ses som helt avgörande för att kommunen ska kunna axla sitt geografiska områdesansvar vid en kris.

## **4.10 Gräns mot annat land ställer särskilda krav**

Enligt studiens intervjuer behöver den samverkan som löper över gränsen till annat land i stor utsträckning hanteras på regional nivå, dvs. länsstyrelsenivå. Det finns här ett antal formella avtal och samverkansstrukturer att stödja sig emot. Samtidigt finns det också en nära daglig interaktion och samverkan mellan de i studien aktuella kommunerna och deras grannkommuner i Norge respektive Finland.

Studiens intervjuer ger vid handen att de berörda kommunerna överlag har ett otvunget samarbete med sina respektive grannkommuner på andra sidan gränsen avseende krisberedskap. Detta tycks bl.a. bygga på personliga kontaktnät och en vilja att hitta praktiska lösningar på gemensamma problem utifrån olika nationella lagstiftningar, ansvarsstrukturer och organisationer. Det utesluter emellertid inte att komplikationer kan uppstå i samverkanssituationer, t.ex. om frågor hanteras på olika beslutsnivåer på ömse sidor om gränsen.

Den gränsöverskridande kommunala krisberedskapssamverkan tycks också, utifrån intervjuerna, främst ha fokus på den operativa blåljusverksamheten. De aspekter som rör långsiktig planering inom ramen för det lokala geografiska områdesansvaret verkar vara mindre utvecklade även om det i ett av fallen framhölls att kommunerna tar del av varandras risk- och sårbarhetsanalyser. Det framkommer i intervjuerna att det t.ex. kan finnas behov av att samverka med privata företag på andra sidan gränsen vid arbetet

med risk- och sårbarhetsanalyser. Sådan samverkan kan dock vara svår att få till stånd. Sammanfattningsvis behöver det från statsmakternas sida beaktas att kommuner med gräns mot ett grannland har särskilda utmaningar och möjligheter, bl.a. i kontakter med aktörer utanför det egna geografiska området, när det gäller deras verkställighet av det lokala geografiska områdesansvaret.

## 4.11 Politiskt intresse och eldsjälar centrala

I princip samtliga intervjuade, såväl från kommuner som från andra aktörer, är överens om att politiskt intresse och engagemang utgör en grundförutsättning för utveckling av förmågan avseende krisberedskap och civilt försvar, inklusive lokalt geografiskt områdesansvar. Detta är inte förvånande, givet att en kommun är en politiskt styrd organisation, men får betydelse för hur andra aktörer som länsstyrelser, MSB och bevakningsansvariga myndigheter ska nå fram till kommunerna. I intervjuer med såväl kommuner som andra aktörer så har rollen för länsstyrelser, men även för MSB, att skapa intresse för frågorna hos kommunernas politiska ledningar lyfts fram. Det har i vissa intervjuer också framförts önskemål om att länsstyrelserna i än högre grad ska ta på sig att informera och driva på kommunernas politiska ledningar.

Det politiska intresset ser emellertid olika ut i de besökta kommunerna. Det går inte att se något tydligt samband mellan kommuner som uppfattar sig ha haft någon form av kris eller krisliknande händelse och graden av gehör hos den politiska nivån. I intervjuerna märks dock en skillnad mellan stora och små kommuner, där de intervjuade i stora kommuner generellt anser sig ha bra stöd från den politiska nivån, medan det är mer blandat i de mindre kommunerna. Det finns inga tydliga indikationer på varför, men möjligen kan det vara en kombination av tillgängliga resurser och av att större kommuner också oftare har större händelser som har krävt samverkan med andra aktörer.

Många intervjuade vittnar om ett ökande politiskt intresse för krisberedskap, för civilt försvar och, i någon mån, för det geografiska områdesansvaret. Några intervjuade menar att det kan bero på det ökade trycket för civilt försvar och den information som nu kommer ut från MSB och länsstyrelser. De flesta av de intervjuade tycks dock se intresset som individberoende och kopplar det till att en ordförande i kommunstyrelsen eller en kommundirektör har ett särskilt fokus på frågorna.

Några intervjuade kommunföreträdare uppger att i deras kommuner så ligger fokus för den politiska nivån, men även för kommundirektör och förvaltningschefer, framförallt på trygghetsfrågor. Detta kan vara en underrepresenterad aspekt i intervjuerna, då flera av de kommuner som har

kontaktats för intervjuer och tackat nej är kommuner med så kallade särskilt utsatta områden. Ett skäl skulle kunna vara att dessa kommuner helt enkelt fokuserar på trygghet medan krisberedskap och civilt försvar, inklusive det lokala geografiska ansvaret, inte anses prioriterat.

Huvuddelen av de intervjuade kommunrepresentanterna arbetar inom funktionerna med ansvar för krisberedskap och civilt försvar, som chefer eller handläggare. Påfallande många av dem tycks i sig vara eldsjälar. Flera har mångårig bakgrund från att arbeta med frågorna inom kommuner eller andra myndigheter. En stor andel vittnar om hur de på olika vis ständigt bär med sig sin yrkesroll och är nåbara i princip dygnet runt, året runt, även utan att vara stå i beredskap.

## 4.12 Närheten till politiken viktig, men varierar

I de flesta av de studerade kommunerna är det vanligast att säkerhetschefen är placerad på kommunledningskontoret (motsvarande) men det finns också exempel där säkerhetschefen med organisation sitter på en förvaltning, eller till och med i räddningstjänsten. I de fall som säkerhetschefen sitter på kommunledningskontoret, så varierar närheten till kommundirektör (motsvarande) och den politiska nivån. Inte hos någon av de intervjuade kommunerna så sitter säkerhetschefen (motsvarande) i kommunens ledningsgrupp. I ett par intervjuer har det angivits snarast som en fördel att inte tillhöra ledningsgruppen, eftersom det frigör tid för kontakter ut i verksamheten och med andra aktörer.

Det har vidare uttryckts att en förutsättning för att krisberedskap och lokalt geografiskt områdesansvar inte bara ska bli räddningstjänst, utan något som involverar hela kommunen, är att funktionen sitter nära politiken. Detta kan vara ett skäl till att det i vissa intervjuer med kommuner och länsstyrelser har understrukits att i kontakter med kommunerna så är det viktigt att gå direkt på antingen den politiska nivån eller nivån kommundirektör för att få genomslag. Att gå via säkerhetschefer eller krisberedskapssamordnare anses inte ha samma effekt. Om det är flera led mellan säkerhetsfunktionen och den strategiska ledningsnivån (såväl den politiska ledningen som tjänstemannaledningen), påverkar detta troligen vilken roll som beredskapsfunktionen kan ha.

## 4.13 Resurser

Flertalet intervjuade kommunföreträdare har lyft fram resursbrist, även efter de senaste tillskotten, som en försvårande omständighet i arbetet med att förbereda och planera för krisberedskap och civilt försvar generellt, men

även i arbetet med det lokala geografiska områdesansvaret specifikt. Bland de aspekter som har nämnts som särskilt resurskrävande är risk- och sårbarhetsanalyser samt kartläggningen av samhällsviktig verksamhet tillsammans med hot och risker mot densamma. Vidare konstateras också i flera intervjuer att civilt försvar specifikt kommer att dra stora resurser framöver särskilt när uppgiften breddas och omfattar mer än att bara höja kompetensen, informera och arbeta med säkerhetsskydd.

Även om det av flera ses som nästan omöjligt att uppfylla kraven med nuvarande resurser, så understryks också att detta inte får vara en ursäkt för att inte göra något. I några intervjuer lyfts också fram att det kan finnas en konkurrens mellan behoven för krisberedskap och civilt försvar. En intervjuad länsstyrelse understryker att krisberedskapen inte får hamna i skuggan av civilt försvar när det gäller fokus och resurser. Flera intervjuade kommunföreträdare understryker att de resurser som tilldelas som en effekt av kommunöverenskommelserna utgör en viktig förutsättning för att verksamhet överhuvudtaget ska påbörjas och bedrivas.

Många av de intervjuade mindre kommunerna betraktar lagstiftning och överenskommelser som något trubbiga. De uppfattar det som att alla kommuner förväntas göra samma saker, oavsett storlek och geografiskt läge, och oavsett resurser. Flera kommuner påpekar att bara att hålla sig uppdaterad om innehållet i olika regelverk och vägledningar i sig kan utgöra en övermäktig uppgift. Då har de inte ens påbörjat något implementeringsarbete. Också att informera ut i verksamheterna är en uppgift som kan vara svår att finna tid till enligt en intervju. Om flera uppgifter (RSA, övningar, de prioriterade uppgifterna i kommunöverenskommelserna) sammanfaller tidsmässigt, menar flera representanter för mindre kommuner att det blir väldigt svårt att mäta med detta med nuvarande resurser och nuvarande nivåer på ersättning.

Det understryks av flera intervjuade att kommunernas verksamhetsansvar fortsätter att gälla även vid kris och höjd beredskap. Det kan då vara svårt att under pågående händelser ha resurser för att till exempel inom ramen för det lokala geografiska områdesansvaret leda och stödja en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF). Flera mindre kommuner konstaterar att deras samlade personalstyrka på kommunledningskontor och i förvaltningar är så liten att bara det begränsar förmågan att bedriva en krisorganisation någon längre period.

Skillnaderna mellan stora och små kommuners resurser är betydande, men små kommuner tycks delvis kompensera detta med lokala och informella nätverk till näringsliv och organisationer. Krishantering sker ad-hoc och genom personliga kontakter med olika aktörer. I de större kommuner som intervjuats tycks det generellt finnas mer av strukturer och rutiner, även vad avser det geografiska områdesansvaret.

De större kommuner som har intervjuats tycks generellt ha lättare att få resurserna att räckta till, både för planering och för hantering av händelser. Detta kan bero på att de just *är större* och därmed har mer resurser avsatta för att arbeta med krisberedskap och höjd beredskap, men också på att ett högre politiskt intresse färgar av sig ut i verksamheterna. Stora kommuner har också en bredare palett av resurser att dra på vid hantering av specifika händelser.

I intervjuerna lyfter representanter för såväl kommuner som andra aktörer att arbetet med krisberedskap och civilt försvar, inklusive det lokala geografiska områdesansvaret, inte kommer att bli framgångsrikt om det förblir en fråga endast för beredskapssamordnare, tjänstemän i beredskap och krisorganisation. Istället måste arbetet bedrivas ute i förvaltningar och övriga verksamheter, inom ramen för ordinarie strukturer och processer. Det gäller såväl i planering, som i utövandet av det geografiska områdesansvaret vid händelser. Samtidigt finns det i intervjuerna få exempel på där uppgifter har lagts ut på förvaltningar och bolag, och än färre där förvaltningar och bolag har personal med särskilt ansvar för krisberedskap och civilt försvar.

En ytterligare aspekt som har understrukits i flera intervjuer, såväl med kommuner som med andra aktörer, är att linjeorganisationen inte bara har ansvar för att planera för kris och höjd beredskap, utan även för upphandlingsavtal, rekrytering och samhällsplanering. Dessa måste utformas så att de bidrar till ökad förmåga på sikt. Merparten av de allvarligare händelser som har berörts i intervjuerna har också hanterats i den ordinarie organisationen, och i de fall då en krisledningsnämnd dragits igång så har det oftast varit för att informera den politiska nivån, inte för att fatta beslut.

Samarbete mellan kommuner sker i viss utsträckning. Det finns i intervjuerna exempel på kommuner som delar på personal, eller på konsultupphandlingar, och på så vis även kan dela på kostnaden för grundläggande utvecklingsarbete avseende krisberedskap och civilt försvar, som t.ex. att konkretisera lagar och andra regelverk till lokal nivå. I storstadsregionerna träffas kommunerna i olika konstellationer, där det sker viss arbetsdelning. I viss mån tycks så också ske i län utanför storstäderna, men då antingen i länsstyrelsens regi eller i ad-hoc konstellationer mellan kommuner. I vissa fall så sker överföring av kunskap direkt mellan kommuner, och då inte bara i de länsvisa samarbetsforumen, utan även i mindre kretsar av kommuner. I Stockholms län har i sådana grupperingar skett viss arbetsdelning när det gäller att ta fram eller tolka underlag. Samtidigt ger intervjuerna bilden av att många kommuner ändå till största del arbetar ensamma med dessa frågor, särskilt utanför storstadsregionerna.

Större kommuner har också sagts ge viss draghjälp åt de mindre, och genom att dela med sig av resultat minska arbetsbördan för övriga. Samtidigt är det inte säkert att det är just grannkommunerna som en kommun har mest

gemensamt med, beroende på storlek, geografi, näringsliv och andra förutsättningar. Intrycket från de intervjuade kommunrepresentanterna är att i vad mån de samarbetar, och i så fall om vad, varierar stort, och att det skulle kunna vara en högre grad av lärande mellan kommuner.

Intervjuerna har givit vid hand betydande skillnader i de aktiviteter som olika kommuner genomför specifikt avseende det lokala geografiska områdesansvaret. Medan vissa har pågående processer för att träffa och samverka med andra aktörer, uppfattar andra att de inte mäktar med att påbörja ett sådant arbete. Dessa skillnader kan emellertid inte enbart förklaras med skillnader i resurser, då det inte alltid finns ett direkt samband mellan resurser och aktiviteter. Även arbetsformer samt stöd från politisk ledning och övriga delar av förvaltningen kan antas ha betydelse. Här tycks finnas ett utrymme för att fördjupa kunskapen om de goda exemplen för att sprida dessa till andra kommuner.

## 4.14 Utbildning, övning och kompetensutveckling

I intervjuerna har lyfts fram generella utbildnings- och kompetensbehov både för den politiska nivån och för tjänstemannanivån. Det konstateras i flera intervjuer att det kan vara svårt att hålla den högsta nivån utbildad, då såväl politiker som de högsta tjänstemännen byter befattning ofta. I vissa fall har länsstyrelserna tagit på sig rollen att organisera och genomföra utbildningar med den kommunala nivån, bl.a. i MSB:s nationella koncept *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.<sup>48</sup>

De flesta intervjuade kommunerna har genomfört någon form av intern utbildning (av politiker och tjänstemän) och/eller skickat personal (tjänstemän) på centrala utbildningar. Utbildning kan beröra allt från konkret hantering av WIS och Rakel till appliceringen av *Gemensamma grunder*. I några fall är utbildning ett område som sägs vara under utveckling.

Utbildning för den politiska nivån tycks utifrån intervjuerna ibland vara mer av informationstillfällen, där bl.a. politikernas och krisledningsnämndens roller vid kris och höjd beredskap diskuteras, och där det orienteras om vad totalförsvaret och civilt försvar innebär. I flera intervjuer betonas att den politiska nivån kan bli *för* involverad i det operativa arbetet vid en händelse, istället för att fokusera på det strategiska beslutsfattandet. Övningar där både tjänstemän och politiker deltar lyfts i några intervjuer också fram som viktiga utbildningstillfällen.

---

<sup>48</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, (2018a).

Generellt tycks utbildningarna för tjänstemän ofta vara fokuserade på stabsmetodik, men även samverkan nämns. Det är bara i en intervju som utbildning i frågor explicit rörande det lokala geografiska områdesansvaret lyfts fram. Det påpekas dock i ett par intervjuer, gjorda i ett och samma län, att en väl spridd stabsmetodik, som används av även andra aktörer än de kommunala, kan vara en grund för samverkan inom ramen för det lokala, och även regionala, geografiska områdesansvaret. När det gäller utbildning rörande civilt försvar är intrycket att de flesta kommuner har genomfört, eller planerar, sådan utbildning, men att det fortfarande befinner sig i ett inledande stadium. I två intervjuer, varav en med en länsstyrelse, konstateras att länsstyrelserna kan ha svårt att hinna ifatt också sina egna utbildningsbehov. Trots, eller på grund av, hög personalrotation så är det svårt att finna tid för fortbildning.

## 4.15 Stödet från länsstyrelser och MSB

MSB har, i samverkan med bl.a. SKL, under 2018 och 2019 tagit fram ett antal vägledningar vilka syftar till att stödja kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar, inklusive det lokala geografiska områdesansvaret. Det är bl.a. vägledningar för beslutsfattande, krigsplacering, identifiering av samhällsviktig verksamhet, kriskommunikation och lokal inriktnings- och samordningsfunktion (ISF). Detta är en förändring gentemot tidigare, då huvudlinjen var att det var länsstyrelserna som skulle stödja kommunerna.

Vägledningarna för t.ex. inriktnings- och samordningsfunktion tycks överlag efterlängta hos kommunerna. Även om *Gemensamma grunder för samverkan och ledning* generellt ses som ett bra dokument i intervjuerna, ger intervjuerna vid handen att den ibland uppfattas som svår att konkret översätta i verksamheten. Det framförs i några intervjuer också kritik mot vissa vägledningar, som har ansetts som svåra att tillämpa i den kommunala verkligheten. Det finns även en spänning mellan kommunernas önskan om så enkla, korta och konkreta vägledningar som möjligt, inte minst på grund av brist i tid och andra resurser, och MSB:s behov av att i underlagen spegla den fulla komplexiteten och ge kommunerna möjlighet till att genomgå en egen läroprocess.

I intervjuer konstateras samtidigt att eftersom MSB inte har resurser för att ge direktstöd till 290 kommuner, så faller fortsatt ett tungt ansvar på länsstyrelserna. Kommunöverenskommelserna innehåller också detaljerade beskrivningar av MSB:s respektive länsstyrelsernas stöd, där länsstyrelsernas ska konkret stödja kommunernas arbete, t.ex. med utveckling av det lokala geografiska områdesansvaret och med framtagandet av utbildnings- och



övningsplaner. I flera intervjuer understryks också behovet av detta stöd. Inte minst efterfrågas hjälp att starta upp samverkan med näringslivet.

I praktiken tycks, utifrån intervjuer med såväl länsstyrelser som kommuner, stödet från länsstyrelserna ännu vara i en utvecklingsfas. Det som främst genomförs är olika former av utbildningsinsatser, även om det också finns exempel på länsvisa planeringsdagar där stöd i såväl sak som metod diskuteras. Samtliga länsstyrelser har samarbetsforum genom vilka information sprids och som tycks utgöra en central del i det stöd som länsstyrelserna är ålagda i kommunöverenskommelserna. Specifikt vad avser utbildning för civilt försvar så har arbetet precis inletts, men det betonas i en intervju med en länsstyrelse att de inte kan utbilda alla i kommunernas krigsorganisationer, bara nyckelpersonerna.

Flertalet intervjuade kommunrepresentanter understryker att de uppfattar att MSB:s och länsstyrelsernas stöd har utvecklats positivt de senaste åren. Det uttrycks förståelse för att även länsstyrelserna har begränsat med resurser, och att inte allt kan komma på en gång. Samtidigt uppfattar vissa det som att såväl länsstyrelser som MSB ibland befinner sig lite långt från kommunernas verklighet. Stödet och vägledningarna från MSB kan också uppfattas som lite fyrkantiga, lika för alla kommuner oavsett storlek och karaktär. I intervjuer har representanter för såväl kommuner som länsstyrelser uttryckt att de upplever att det vid styrning, stöd och uppföljning från högre nivå brister i insikt och hänsyn till de olika förutsättningar som råder i olika delar av landet eller mellan olika kommuner i samma län. Det kan t.ex. handla om att styrdokument, handledningar m.m. är anpassade till en ”genomsnittlig” kommun som det kan vara svårt att relatera till för den som faller utanför ramen för ”genomsnittet”. Det har uttryckts önskemål om styr- och stöddokument som bättre tar hänsyn till olika kategorier av kommuner och län. Detta gäller inte minst för frågor avseende det geografiska områdesansvaret. Vidare framkommer i flera intervjuer med kommunrepresentanter att de uppfattar att länsstyrelser och centrala myndigheter ibland inte fullt ut förstår hur en kommun fungerar och är organiserad. En länsstyrelse betonar att varje län och kommun fortsatt behöver ha utrymme att anpassa arbetet lokalt.

I flera intervjuer med kommunrepresentanter har länsstyrelsernas roll att lyfta fram frågor om krisberedskap och civilt försvar för kommunernas politiska ledning betonats. Även på länsstyrelserna har detta slags önskemål noterats. Vidare efterlyses olika typer av konkreta projekt, t.ex. spridning av goda exempel för arbetet med geografiskt områdesansvar, mer stöd för vissa likartade krisscenarier, som pandemi, och mer av dialog än information. Slutligen betonas också i ett par intervjuer att aktiviteter som krisberedskapsveckan är bra för att väcka uppmärksamhet för ämnet, inte minst hos allmänheten.

Ett antal kommunrepresentanter lyfter i diskussionen om länsstyrelsernas och MSB:s stöd något som i det närmaste är en paradox. Samtidigt som de efterfrågar bra vägledningar som är lätta att ta till sig och som kan användas för att bedriva konkret verksamhet, uppger flera att det inte finns tid att ta emot och läsa de vägledningar som ges ut. Detta är en grundläggande utmaning för stödet, där många kommuner sitter med så lite resurser, att de har svårt att ens ta emot det stöd som de behöver för att lösa sina uppgifter.

Samverkan i huvudstadslandet kretsar mycket kring Samverkan Stockholmsregionen (SSR), som har en roll såväl i planeringsarbetet som vid händelser. De intervjuade betonar att SSR är ett samarbete, där alla parter lägger in resurser, för att effektivare gemensamt kunna planera inför och hantera kriser. De intervjuade betonar att detta inte är ett organ som aktörer kan skjuta upp, eller ner, ansvar till, utan den samarbetsform som kommuner, länsstyrelse och andra aktörer har valt för utövandet av bl.a. sitt eget geografiska områdesansvar. Det är i detta format som t.ex. mycket av samverkan sker vid kris. För flera län tycks de länsstyrelsedrivna samarbetena ha till del samma funktion, och en regional ISF vid en kris kan få rollen att även stödja enskilda kommuners samverkan med externa aktörer.

För gränskommuner anges att länsstyrelsen kan behöva stödja i relationer till grannlandet, i planering och vid händelser. Det lyfts också att det generellt kan behöva tillföras resurser från länsstyrelser och MSB vid större händelser, särskilt till mindre kommuner.

Flera av de intervjuade kommunrepresentanterna uppfattar den redovisning som avkrävs i länsstyrelsernas uppföljning som mekanisk och att de får lite eller ingen återkoppling. I en intervju sägs uppföljningarna vara svåra att göra eftersom de inte är tillräckligt konkreta i vad som ska uppnås. Vidare har några intervjuade menat att länsstyrelserna är lite okänsliga, och ibland uppfattas som att "mästra" kommunerna, snarare än att stödja dem. Samtidigt understryks också i intervjuer att det är en utvecklingsprocess för alla parter, och att länsstyrelserna i allt högre utsträckning förstår kommunerna och kommunernas verklighet.

I uppföljningen är självskattning den ledande metoden, vilken i intervjuer kritiserats för att leda till för mycket av lokalt godtycke. Öppna jämförelser understryks ändå som en väg framåt genom att bidra till att lära av varandra men också driva på varandra. I ett par intervjuer betonas att länsstyrelsernas besök i kommunerna för att följa upp är bra, då det ger möjlighet att identifiera och diskutera brister. Det blir också tillfälle att konkretisera det som har angivits i uppföljningen, vad förmågan till samverkan verkligen innehåller.

## 4.16 Samordnad information till allmänheten

En central del av det lokala geografiska områdesansvaret är att svara för samordning av information till allmänheten. Det finns en allmän uppfattning bland intervjuade företrädare för kommuner och länsstyrelser att det överlag nu har byggts upp en bra förmåga när det gäller att kunna kommunicera information till allmänheten vid störningar och kriser. Det finns utbildade kommunikatörer hos kommunerna och fungerande kommunikatörsnätverk på regional nivå. Det förutsätter dock att det finns fungerande el- och telekommunikationer för dessa ska kunna verka. En utmaning som en del intervjuade framhåller är de sociala medierna och den snabbhet med vilken okontrollerad information och rykten kan spridas via dessa. Kommunernas samordnade budskap kan, enligt vissa intervjupersoner, i värsta fall riskera att hamna i bakvattnet av sådan snabb informationsspridning.

## 4.17 Risk- och sårbarhetsanalyser

Samtliga intervjuade kommuner genomför risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). Det finns emellertid skillnader i huruvida kommunerna fokuserar enbart på händelser som får konsekvenser för kommunens egen verksamhet eller om de har ett bredare anslag utifrån ett geografiskt områdesansvar. I några fall är det ett mellanting, där kommunen tittar på verksamheter utanför de kommunala men som har påverkan på den kommunala verksamheten. Här finns paralleller till diskussionerna om vilka aktörer som kommunen ska samverka med inom ramen för det geografiska områdesansvaret.

Vidare tycks det utifrån intervjuerna som att det även i RSA-arbetet finns betydande utmaningar i att engagera externa aktörer. Det är både en fråga om vilka aktörer som ska tas med, givet att det inte är möjligt att inkludera alla, och en fråga om vilka som vill vara med och är beredda att dela information med kommunerna. I vissa fall, när det gäller verksamheter med betydelse antingen för fler än den enskilda kommunen eller för den regionala eller nationella nivån, har det lyfts oklarheter huruvida det verkligen är den enskilda kommunen som ska stå för analysen. Kommunen är kanske inte ens medveten om verksamhetens betydelse. Även här finns paralleller till diskussionerna om det geografiska områdesansvaret, och då gränsdragningen mellan lokal och regional nivå.

Risk- och sårbarhetsanalyserna uppfattas generellt som ett arbete som kräver mycket resurser. Flera betonar att själva analysprocessen är ett mål i sig som många gånger kan vara viktigare än slutprodukten. Samtidigt efterlyser vissa intervjuade kommuner färre men utslagsgivande standardscenarier i RSA-arbetet, som t.ex. elavbrott. Andra vill se att länsstyrelserna tar ett större ansvar för de delar som är lika för alla kommuner i länet, så att kommunernas fokus kan ligga på det som är kommunspecifikt.

I ett par intervjuer ges uttryck för att RSA-arbetet ses som lite fyrkantigt, och i ett fall efterfrågas en högre av standardisering för att öka fokus på det som är verkligt utskiljande lokalt. I någon intervju ifrågasätts också behovet av att fortsätta analysera, då risker och sårbarheter är kända och det är viktigare att lägga fokus på att åtgärda dessa.



## 5 Sammanfattning och slutsatser

Syftet med denna studie har varit att undersöka hur kommunerna uppfattar det lokala geografiska områdesansvaret, såväl för den fredstida krisberedskapen som för det civila försvaret, och vad som motverkar respektive främjar deras verkställighet av detta ansvar. Målet har varit att studiens resultat ska kunna utgöra ett *kunskapsunderlag* för Regeringskansliet inför dess fortsatta styrning och inriktning av arbetet med lokal fredstida krisberedskap och lokalt civilt försvar.

Studien har fokuserat på fem frågeställningar:

1. Vilken är bakgrunden och de ursprungliga intentionerna med det lokala geografiska områdesansvaret?
2. Vad innebär det lokala geografiska områdesansvaret i kris respektive vid höjd beredskap, och hur relaterar detta till övriga uppgifter som kommuner har vid kris och höjd beredskap?
3. Hur tolkar ett urval kommuner och dess intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) innebörden av det lokala geografiska områdesansvaret?
4. Vilka problem och möjligheter ser de utvalda kommunerna, SKL samt länsstyrelser och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), att det föreligger vid verkställigheten av det lokala geografiska områdesansvaret vid fred respektive höjd beredskap och krig?
5. Vilka problem och möjligheter ser MSB och ett urval länsstyrelser, samt kommuner och SKL, att det föreligger i MSB och länsstyrelsernas roll att stödja och följa upp kommunerna i deras verkställighet av det lokala geografiska områdesansvaret?

Nedan redovisas en sammanfattning av studiens resultat samt de rekommendationer som ges av författarna.

### 5.1 Bakgrund och intentioner med det lokala geografiska områdesansvaret

Dagens fredstida och krigstida lokala geografiska områdesansvar har sitt ursprung i totalförsvaret under det kalla kriget, med dess parallella civila och militära lednings- och samverkansstrukturer. Efter det kalla kriget, och vid tillkomsten av dagens svenska fredstida krisberedskapssystem (krishanteringssystem) i början av 2000-talet, lades det fast att det skulle

skapas ett sammanhängande system med områdesansvar, på lokal, regional och nationell nivå.

Syftet med områdesansvaret var bl.a. att hantera en från statsmakternas sida uppfattad brist på förmåga att i samhället samordna hanteringen av svåra påfrestningar i fred. Områdesansvaret innebar att det på de aktuella nivåerna skulle finnas ett organ som hade det yttersta ansvaret för att initiera och underlätta samverkan mellan de krishanteringsaktörer som verkade i det aktuella geografiska ansvarsområdet, så att dessa uppträdde samordnat och effektivt i hanteringen av en kris. Även i ett föreskede skulle områdesansvaret gälla för arbetet med förberedelser och planering.

De lokala geografiska områdesansvaren i fred respektive krig lades fast explicit först år 2006 genom specifika paragrafer (2 kap. 7 § respektive 3 kap. 4 §) i *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap* (LEH). Lagtexten i LEH är allmänt hållen och anger att kommunerna ska verka för samverkan och samordning före och under fredstida extraordinära händelser och vid höjd beredskap bland olika aktörer samt att vid fredstida kriser information samordnas till allmänheten. Vidare åläggs kommunerna skyldigheten att ha en krisledningsnämnd, även om det inte finns någon uttrycklig skyldighet att använda denna nämnd vid en fredstida kris. Vid höjd beredskap ersätts krisledningsnämnden av kommunstyrelsen. Även uppgiften att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) till stöd för arbetet med områdesansvaret avseende den fredstida krisberedskapen infördes i LEH liksom kommunernas rätt till ekonomisk ersättning från statsmakterna för sitt arbete med bl.a. det geografiska områdesansvaret samt till stöd från länsstyrelser och MSB (före 2010 Krisberedskapsmyndigheten, KBM). Ersättning, stöd och förtydligande av mål har därefter fastlagts i ett antal så kallade kommunöverenskommelser.

Sammanfattningsvis har statsmakterna i lagstiftning och särskilda överenskommelser med kommunerna lagt fast *vad* de förväntar sig att kommunerna ska göra gällande sitt områdesansvar men inte *hur* och med vilken *ambitionsnivå* det ska göras. Utformningen av genomförandet är i enlighet med det kommunala självstyret upp till kommunerna själv att fatta beslut om, med eventuellt stöd av berörd länsstyrelse. Detta har skapat frihet och möjlighet men tycks, utifrån några intervjuer, också ha bidragit till osäkerhet och tvekan hos kommuner om hur de ska axla det ansvar som det lokala geografiska områdesansvaret innebär. Resultaten från intervjuerna indikerar att tiden från tillkomsten av LEH och det lokala geografiska områdesansvaret år 2006 och fram till de allra senaste åren i mångt och mycket har tjänat som en startsträcka för kommunerna, men även för länsstyrelserna och MSB, att hitta formerna för sitt arbete med det nämnda områdesansvaret. Mer synliga resultat av arbetet är därför att vänta framöver.

Startsträckan avseende den fredstida krisberedskapens lokala geografiska områdesansvar kan tyckas ha varit lång men får nog ses som en tämligen rimlig implementeringstid när det gäller 290 kommuner med vitt skiftande förutsättningar att axla en så pass komplex uppgift som det geografiska områdesansvaret. Detta särskilt som det har i stort saknats olika former av vägledning för arbetet.

Kommunernas arbete med det geografiska områdesansvaret har hittills endast gällt fredstida kriser. Resultaten från intervjuerna ger vid hand att det nu inledda arbetet med lokalt geografiskt områdesansvar för det civila försvaret också kommer att ta tid.

## 5.2 Kommunernas arbete med lokalt geografiskt områdesansvar

Kommunerna har ett *verksamhetsansvar* som utgår från de lagar och regler som styr den kommunala verksamheten, som t.ex. socialtjänstlag, skollag och miljöbalk. Detta ansvar finns, med vissa modifieringar, även i kris och vid höjd beredskap. Det *lokala geografiska områdesansvaret* är ett specifikt ansvar inför och vid kris respektive höjd beredskap, som går utöver verksamhetsansvaret och framförallt syftar till att möjliggöra samverkan för att samordna olika aktörers insatser i planering eller hantering av händelser. Det lokala geografiska områdesansvaret utgör således bara en av flera komponenter som kommunerna på eget initiativ eller utifrån statsmakternas krav arbetar med när det gäller trygghet och säkerhet, krisberedskap och civilt försvar.

Eftersom det utifrån LEH och kommunöverenskommelsen åligger kommunerna att själva avgöra hur lagen ska implementeras så är det inte förvånande att kommunerna har närmat sig arbetet med det lokala geografiska områdesansvaret på olikartade sätt. Det finns flera påverkande faktorer. En är olikheter i kommunernas strukturella förutsättningar i stort, inklusive intresse och fokus hos kommunernas beslutsfattare. En annan är att ansvariga tjänstemän i sig har olika förutsättningar och fokus, t.ex. beroende på utbildnings- och yrkesbakgrund och tidigare erfarenheter. Utifrån intervjuerna tycks detta få genomslag på kommunens ansats i krisberedskapsarbetet, vilket varierar från mer operativt handfast till mer strategiskt långsiktigt strukturuppbyggande. Detta påverkar även arbetet med det geografiska områdesansvaret.

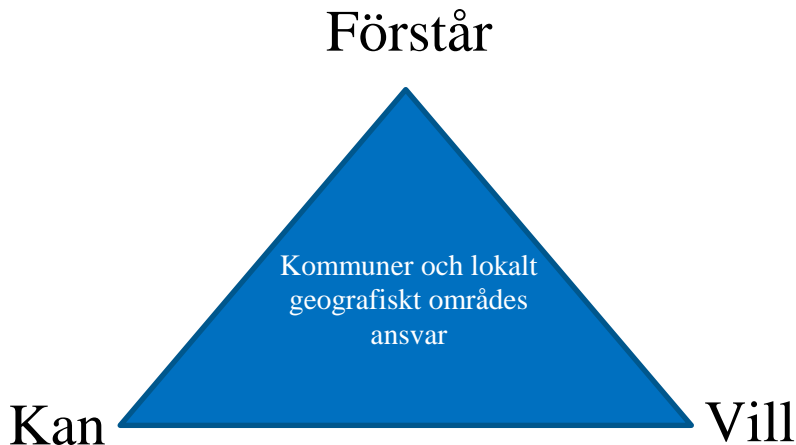
En slutsats är att skillnader i hur kommunerna närmar sig arbetet med krisberedskap, inklusive det geografiska områdesansvaret, leder till en svåröverskådlig "krisberedskapsmosaik". Detta tycks gälla såväl inom län som mellan län. Det saknas i mångt och mycket fortfarande ett enhetligt nationellt system av geografiskt områdesansvar på lokal nivå.



På nationell nivå kan det behövas en ökad öppenhet och ett större utbyte mellan landets kommuner kring arbetet med det geografiska områdesansvaret inom krisberedskapen, men även kring arbetet med det geografiska områdesansvaret inom civilt försvar. Detta skulle utan att inkräkta på det kommunala självstyret kunna ske genom olika former av öppna jämförelser och spridning av goda exempel när det gäller arbetsprocesser och strukturella lösningar. Idag finns redan närliggande sådana som t.ex. SKL:s *Öppna jämförelser: Trygghet och säkerhet 2018: riskkommunikation och individens beredskap* (2019) och *Säkra städer: Fem exempel på hur städer styr och organiserar arbetet med trygghet och säkerhet* (2017).

### **5.3 En tolkning av kommunernas problem och möjligheter**

Studien har utgått från en enkel *verkställighetsmodell* för att tolka de synpunkter som kommuner och andra i studien intervjuade aktörer har framfört rörande framförallt det lokala geografiska områdesansvaret. Modellens utgångspunkt är att verkställighet i det aktuella fallet förutsätter att kommunerna sammantaget ”förstår” vad det är de ska verkställa, att de ”kan” verkställa i meningen att de har vad som krävs i form av förmågor och resurser samt att de ”vill” verkställa områdesansvaret utifrån externa styrningar samt interna drivkrafter (Figur 9). I studien har intervjuresultaten analyserats med hjälp av denna tolkningsmodell. Fokus har legat på att identifiera de mest framträdande problem som behöver beaktas från statsmakternas sida.



Figur 9 Förutsättningar för effektiv implementering av lokalt geografiskt områdesansvar.

### 5.3.1 Förstår

Lagen om extraordinära händelser reglerar bara *vad* kommunerna ska göra avseende lokalt geografiskt områdesansvar, inte *hur* de ska göra det. En av de mest framträdande förståelse- och tolkningsfrågorna hos de intervjuade kommunerna var därför med vilken ambitionsnivå som lagen ska implementeras, dvs. när en kommun kan anses ha gjort tillräckligt för att leva upp till statsmakternas förväntningar. Vissa av de intervjuade kommunerna efterlyste någon form av måttstock att mäta sina egna insatser mot. Riktmärkning (*bench marking*) gentemot andra kommuner och en större spridning av goda exempel inom och mellan länen skulle härvid, i linje med resonemangen ovan, kunna bidra till att minska osäkerheten kring vad som kan antas vara en rimlig ambitionsnivå. Länsstyrelsernas uppföljning av kommunöverenskommelsen verkade i sammanhanget inte ge tillräckligt vägledning.

Även om LEH:s skrivningar om det lokala geografiska områdesansvaret av flera av de intervjuade kommunföreträdarna uppfattades som vagt formulerade, efterfrågade ingen att lagtexten borde ses över och skrivas om. Studiens intervjuer gav vid hand att det bland kommunerna fanns flera olika uppfattningar om hur det lokala geografiska områdesansvaret generellt skulle uttolkas. Vad detta, om det gäller generellt för Sveriges kommuner, får för praktiska implikationer på systemnivå är inte självklart. Kommunernas olikheter innebär i sig ett behov av att få närma sig detta slags frågor på olika

sätt. Samtidigt skapar det en kommunal ”krisberedskapsmosaik” där delarna inte självklart passar med varandra. Ett exempel är om grannkommuner har väldigt olika syn på hur det lokala näringslivet ska involveras. Studiens intervjuer indikerade vidare att kommunerna vanligen inte specifikt särskiljer det geografiska ansvaret från annat ansvar och arbete rörande trygghet, säkerhet och krisberedskap. Dessa frågor tycktes i vardagens praktiska arbete för många kommuner smälta samman till en helhet, med ett kontinuitetsperspektiv som grund.

Studien visar i linje med detta på att vissa kommuner har svårt att särskilja det egna verksamhetsansvaret från LEH:s angivna lokala geografiska områdesansvar. Vissa kommuner upplevde också att det kan vara svårt att dra gränsen mellan det lokala och regionala geografiska områdesansvaret. Samtidigt indikerar intervjuerna att det i många kommuner inte reflekteras särskilt över rollen i krisberedskapssystemet specifikt för det geografiska områdesansvaret, och att vissa även har svårt att se denna roll överhuvudtaget.

Studien noterar att det fram till de senaste åren i stort har saknats skriftligt material i form av handledningar m.m. som närmare problematiserar och uttolkar LEH:s skrivningar om det lokala geografiska områdesansvaret (möjligen undantaget material från enskilda länsstyrelser riktade mot länets kommuner). Sådant material har dock nu börjat bli tillgängligt genom bland annat samarbete mellan MSB och SKR (tidigare SKL). Studiens intervjuer indikerar samtidigt att kommunerna av tidsskäl ofta inte maktar med att tillgodogöra sig mer djupgående eller problematiserande underlag utan istället efterlyser korta handfasta handledningar och checklistor. Detta är något av en paradox, men har troligen sin grund i att många kommuner har så pass lite resurser för krisberedskap och civilt försvar att oavsett hur lättillgängliga handledningarna är så saknas tiden för att ta emot dem.

Intervjuerna ger en bild av att kommunerna har svårt att hålla den politiska ledningen och den högre tjänstemannanivån utbildad avseende krisberedskap och höjd beredskap, inklusive geografiskt områdesansvar. Inte sällan är omsättningen av individer hög på dessa befattningar, och det finns också en lång rad andra frågor och utmaningar i den ordinarie verksamheten som måste prioriteras då de har en omedelbar påverkan på invånarnas dagliga liv. Länsstyrelsernas ansträngningar att söka skapa en samsyn kring tolkningen av det lokala geografiska områdesansvaret inom länet försvåras inte sällan av liknande skäl.

Flertalet av de intervjuade kommunerna uttrycker att de tycker att stödet från länsstyrelser och nationell nivå har utvecklats positivt de senaste åren. Många ser också att en viktig roll för detta stöd är att påverka de högsta beslutsnivåerna i kommunerna. Stöd, och inriktning, bedöms behövas i ökad utsträckning för uppgifter avseende höjd beredskap. Såväl kommuner som

länsstyrelser efterlyser också att stöd och vägledning i ökad grad anpassas till olika typer av kommuner och deras olika förutsättningar.

Det har av intervjuerna framgått att det finns en hög medvetenhet hos de berörda kommunföreträdarna om att kommunen har ett geografiskt områdesansvar även vid höjd beredskap. Flera företrädare uttrycker dock osäkerhet vad avser detta ansvars omfattning och hur förberedelsearbetet bör bedrivas. Inte minst efterlyses planeringsförutsättningar. Flera av de intervjuade länsstyrelserepresentanterna lyfter också fram att kommunernas förståelse för gällande lagstiftning vid höjd beredskap, inklusive det geografiska områdesansvaret, kan behöva utvecklas.

Sammantaget tycks det finnas utmaningar i form av skillnader i förståelsen för verkställigheten av det lokala geografiska områdesansvaret, t.ex. avseende ambitionsnivåer, hur externa aktörer ska involveras samt skillnader och likheter mellan krisberedskap och civilt försvar. Studien visar att MSB och länsstyrelserna kontinuerligt behöver hjälpa kommunerna med att tolka sin roll i krisberedskapssystemet när det gäller geografiskt områdesansvar och härvid stödja dem med olika former av utbildningar, goda exempel och strategiska dialoger.

### 5.3.2 Kan

Utifrån intervjuerna går det att konstatera att det finns skillnader i förutsättningar i form av bland annat personella resurser och sakkunskap hos kommunerna, vilket påverkar deras förmåga att axla sitt geografiska områdesansvar, och hos länsstyrelserna, vilket påverkar deras förmåga att ge stöd till kommunerna. Kommunerna har kommit olika långt i sitt arbete med det lokala geografiska områdesansvaret och är i olika grad proaktiva. Resursbrist i form av tillgång på personal och tid har av flertalet intervjuade kommunföreträdare utpekats som det enskilt största problemet i arbetet med krisberedskap och civilt försvar, inklusive arbetet med geografiskt områdesansvar. Inte minst ses arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, som utgör ett fundament för att kunna axla det geografiska områdesansvaret, som särskilt resurskrävande. Bara att hålla sig uppdaterad om innehållet i olika regelverk och vägledning och att informera om dessa ut i verksamheterna ses i sig av flera som en närmast övermäktig uppgift, inte minst för mindre och resurssvaga kommuner.

Ett annat framträdande problem som har lyfts fram i intervjuerna är att kommunerna ofta har svårt att närma sig näringslivet. Det handlar både om att näringslivet kan ha svårt att prioritera deltagande i detta slags arbete, och om att det finns en utmaning i att välja ut och prioritera företag att samarbeta med, givet att inte alla har samma betydelse i alla typer av kriser. Många kommuner saknar ännu ett strukturerat och långsiktigt sätt att involvera

näringslivet i krisberedskapsarbetet och flera har i intervjuerna efterfrågat ett utökat stöd från länsstyrelserna.

När det gäller arbetet med det geografiska områdesansvaret under en eventuell kris framhölls av flera kommunföreträdare att det kan vara svårt att under en kris ha resurser för att till exempel leda och stödja en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF). Från flera mindre kommuners sida framhölls att deras samlade personalstyrka på kommunledningskontor och i förvaltningar är så liten att bara det begränsar förmågan att bedriva en krisorganisation någon längre period. I intervjuerna framkom vidare att tillgången på fungerande telekommunikationer är helt avgörande för en fungerande krishantering i kommunerna, inklusive utövandet av det geografiska områdesansvaret. Samtidigt gav vissa kommunföreträdare uttryck för erfarenheter visar på stora svårigheter vid samverkan med telekombolagen i samband med störningar i telefunktionerna.

Flera intervjuade kommunföreträdare, framför allt från mindre kommuner, understryker att de resurser som tilldelas av statsmakterna genom kommunöverenskommelserna utgör en mycket viktig förutsättning för att verksamhet rörande det geografiska områdesansvaret överhuvudtaget ska kunna påbörjas och bedrivas. I intervjuerna har det också i ett flertal fall påpekats att det nu påbörjade arbetet med civilt försvar kommer att dra stora resurser framöver.

Detta aktualiserar behovet av en fortsatt analys av kommunernas behov av resurser för att lösa uppgifterna kopplade till krisberedskap, civilt försvar och det geografiska områdesansvaret. Denna analys behöver då ta avstamp i hur olika typer av kommuner, med olika förutsättningar och olika hot- och riskbilder, ska kunna lösa de uppgifter som har ålagts dem. Det ska samtidigt noteras att det ur intervjuerna inte går att utläsa någon direkt proportionalitet mellan tillgängliga resurser och de resultat som genereras. En slutsats är att mängden resurser inte är den enda faktorn som styr vilket resultat som kan åstadkommas. Aspekter som det stöd och den prioritet som frågorna ges av kommunens beslutsfattare, hur arbetet organiseras och med vilket fokus samt i vilken mån förvaltningar (motsvarande) engageras i arbetet spelar troligen också roll.

Sammanfattningsvis genomför kommunerna idag en rad insatser kopplade till det geografiska områdesansvaret framförallt för fredstida kriser. Det finns dock betydande utmaningar i tillgången på resurser som tid, personal och ekonomiska medel. Detta drabbar både förmågan att ta till sig väg- och handledningar och möjligheterna att genomföra konkreta insatser t.ex. för att involvera externa aktörer ur näringslivet. Det är dock inte självklart att det alltid handlar om mer resurser, utan det kan även handla om hur och till vad resurserna används samtidigt som även andra faktorer påverkar arbetets

effekt. Utmaningarna i att kunna involvera näringslivet i arbetet med krisberedskap och i det geografiska områdesansvaret utgör också en tydligt begränsande faktor.

### 5.3.3 Vill

Intervjuerna visar generellt på en vilja att arbeta med det geografiska områdesansvaret hos de studerade kommunerna. Påfallande många av de tjänstemän (säkerhetschefer, beredskapssamordnare etc.) som har intervjuats har ett mycket stort engagemang, närmast som ett kall, när det gäller arbetet med krisberedskap och höjd beredskap. Deras drivkraft utgör en viktig framgångsfaktor för implementeringen av LEH och det lokala geografiska områdesansvaret såväl för den fredstida krisberedskapen som för höjd beredskap.

I intervjuerna framkommer att det finns ett ökande intresse på den politiska nivån i kommunerna för krisberedskap och civilt försvar. Det politiska intresset ser emellertid olika ut i de kommuner som har studerats. Förklaringen härvid är oklar. En viss skillnad kan dock noteras mellan stora och små kommuner. I de stora kommunerna framhåller intervjuade tjänstemän generellt att de anser sig ha bra stöd från den politiska nivån, medan det är en mer blandad bild i de mindre kommunerna. Flera av de intervjuade har understrukt vikten av att länsstyrelsen och MSB främjar ett intresse hos kommunens högsta ledning (både hos den politiska ledningen och tjänstemannaledningen) kring krisberedskap och höjd beredskap, inklusive det geografiska områdesansvaret. Det är också tydligt att flera av de intervjuade ser en risk att dagsaktuella trygghetsfrågor, såsom kriminalitet och utanförskap, tar överhand i kommuner på bekostnad av krisberedskap och civilt försvar, inklusive det geografiska områdesansvaret. Det har i några intervjuer också lyfts att de senaste årens diskussion om civilt försvar har bidragit till att lyfta intresset för krisberedskap och civilt försvar.

Sammanfattningsvis skiljer sig det politiska engagemanget för arbetet med krisberedskap, civilt försvar och lokalt geografiskt områdesansvar åt mellan kommunerna. De flesta intervjuade vittnar dock om ett ökande politiskt intresse, samtidigt som, något motsägelsefullt, det också tycks finnas en ökande risk för att dessa frågor hamnar i skuggan av trygghetsfrågorna. Detta kan utgöra en utmaning för implementeringen av det lokala geografiska områdesansvaret. Statsmakterna behöver därför på olika sätt hålla uppe ett tryck kring denna fråga gentemot kommunernas ledningar.

## 5.4 Rekommendationer

Ur analysen kan följande tentativa rekommendationer, till berörda policymakare på olika nivåer, identifieras:

- Främja spridandet av goda exempel, t.ex. genom av MSB anordnade nationella temaveckor rörande lokalt geografiskt områdesansvar (förhållningssätt, strukturella lösningar m.m.).
- Främja en mer utvecklad och ensad syn på vad som ingår i det lokala geografiska områdesansvaret och klargör tydligare utifrån kommunöverenskommelsen statens generella förväntningar härvid, men se också skillnaderna mellan kommunerna och avpassa kraven och stödet efter detta.
- Genomför en fördjupad analys av kommunernas resursbehov för att lösa uppgifter kopplade till krisberedskap och civilt försvar, inklusive det geografiska områdesansvaret. Analysen bör utgå från kommuners olika förutsättningar och karaktär, men också vilka övriga faktorer hos kommunen som påverkar resursbehovet.
- Säkerställ att länsstyrelserna och MSB har de resurser som krävs för att effektivt kunna stödja kommunerna i deras arbete med det lokala geografiska områdesansvaret. Detta gäller både krisberedskap och civilt försvar.
- Underskatta inte behovet av statlig ersättning och stöd till kommunerna för deras arbete med det geografiska områdesansvaret vid höjd beredskap. Underskatta inte heller den tid som utvecklingen av det civila försvaret, inklusive det lokala geografiska områdesansvaret, kan komma att ta i kommunerna.
- Främja utvecklingen av en mer ensad kompetensnivå på individnivå bland de som arbetar med frågor avseende krisberedskap och civilt försvar på lokal nivå så att "krisberedskapsmosaiken" mildras och att krisberedskapssystemet och det civila försvaret därigenom blir mer sammanhållet. Individer är viktiga, både på beslutsnivån och på utförarnivån i kommunerna.
- Tydliggör gränsen mellan de olika nivåernas geografiska områdesansvar.

# Referenser

## Intervjuer

Sveriges Kommuner och Landsting, 2019-03-08

MSB (Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar), 2019-03-25

MSB (kommunöverenskommelse/Samverkansområdet för geografiskt områdesansvar), 2019-03-26

Länsstyrelsen Stockholm, 2019-03-26

Länsstyrelsen Norrbotten, 2019-06-25

Länsstyrelsen Västra Götaland, 2019-06-13

Länsstyrelsen Västmanland, 2019-10-30

Norrtälje kommun, 2019-04-11

Danderyd kommun, 2019-04-25

Stockholm stad, 2019-05-14

Upplands-Bro, 2019-09-27

Haparanda kommun, 2019-06-26

Överkalix kommun, 2019-06-26

Luleå kommun, 2019-06-25

Göteborg stad, 2019-06-13

Strömstad kommun, 2019-08-27

Uddevalla kommun, 2019-08-27

Västerås kommun, 2019-10-29

Skinnskatteberg kommun, 2019-10-30

Fagersta kommun, 2019-10-29



## Lagar och förordningar

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

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

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

Lag (1994:1720) om civilt försvar

Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

## Tryckt publikationer

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) (odaterat). *Kommuners uppgifter i samhällets krishanteringssystem*.

Larsson, Per (2002). *Att studera civil ledning. Perspektiv på ett forsknings- och kunskapsområde*. FOI-R--0372--SE.

Larsson, Per och Ryghammar, Lotta (2013). *Från civilt försvar till kontraktbaserad samhällssäkerhet* i FOI, Fokus Samhällssäkerhet: FOI och arbetet med samhällets säkerhet och trygghet. FOI-R--3684--SE.

Länsstyrelsen Uppsala Län (2019). *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar Vägledning för utövande*, dnr 7701-17.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014). *Faktablad. Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017). *Nationell risk- och förmågebedömning 2017*. Dnr. MSB1102.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018a). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (rev. 2018)*. Dnr MSB777.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018b). *Utvärdering av överenskommelse om kommunernas krisberedskap*. Dnr. MSB1190.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap – Precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH*. Dnr. SKL 12/6159, MSB 2012-5541.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2018a). *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020*. Dnr. SKL 18/011807, MSB 2018-05681.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2018b). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022*. Dnr. MSB 2018-09779, SKL 18/03101.

Proposition 2001/02:10 (2002). *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*.

Proposition 2001/2002:158 (2002). *Samhället säkerhet och beredskap*.

Proposition 2001/02:184 (2002) *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*.

Proposition 2005/06:133 (2006). *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle*.

Regeringens skrivelse (2009), 2009/10:124.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), (2007). *Samhällskriser och katastrofer. Juridisk handbok*.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (2001). *Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41)*.

Utredningen om lagen om civilt försvar (2004). *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting (SOU 2004:134)*.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), (1997). *Civil beredskap (97:11)*.

## Länkar (internet)

MSB, *Krishantering i kommuner och landsting* (utbildningspaket), (odaterat):

[https://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/infopak/krishantering\\_kommun\\_landsting/Lyssnarkopior\\_dec09.pdf](https://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/infopak/krishantering_kommun_landsting/Lyssnarkopior_dec09.pdf). (hämtad 2019-01-15).

Regeringskansliet (2019). ”Indelning och uppgifter i kommuner och landsting” (<https://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/indelning-och-uppgifter-i-kommuner-och-landsting/>) (hämtad 2019-01-08).

Kristianstads kommun (2019). ”Hur fungerar en kommun” (<https://www.kristianstad.se/sv/kommun-och-politik/kommunens-organisation/hur-fungerar-en-kommun/>), (hämtad 2019-01-08).

SCB (2019). <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/kommuner-i-siffror/#?region1=2403&region2=>. (hämtad 2019-01-08).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2019). ”Kommunernas åtaganden”

(<https://skl.se/tjanster/kommunerregioner/faktakommunerochregioner/kommunernasataganden.3683.html>, (hämtad 2019-01-08)).

Samverkan Stockholmsregionen,  
<http://www.samverkanstockholmsregionen.se/>, (hämtad 2019-10-22)).

Wikipedia (2019). [https://sv.wikipedia.org/wiki/Sveriges\\_kommuner](https://sv.wikipedia.org/wiki/Sveriges_kommuner).  
(hämtad 2019-01-07).

Wikipedia (2019).  
[https://sv.wikipedia.org/wiki/Lista\\_%C3%B6ver\\_Sveriges\\_kommuner](https://sv.wikipedia.org/wiki/Lista_%C3%B6ver_Sveriges_kommuner).  
(hämtad 2019-01-08)

# Bilaga 1 Utvecklingen av lokalt geografiskt områdesansvar

## Förslag till ett krisberedskapssystem – med lokalt geografiskt områdesansvar

Under 1990-talet försköts fokus från det kalla krigets behov av ett civilt försvar till behovet av att kunna hantera olika former av fredstida kriser. Mot denna bakgrund bemyndigade regeringen år 1999 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag till principer för en bättre helhetsyn vid planering för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar (kriser) på samhället i fred. Utredning kom att benämnas *Sårbarhets- och säkerhetsutredningen*. Utredningens förslag kom bli grunden för vad som är dagens svenska krisberedskapssystem (i utredningen benämmt krishanteringssystem) grundläggande struktur och ansvarsfördelning.<sup>49</sup>

### Förslag till grundstruktur för krisberedskapen i samhället

Utredningen föreslog en grundstruktur för krisberedskapen i samhället när det gäller ansvar. Denna grundstruktur skulle utgöras av: 1) områdesansvar, 2) samverkansansvar samt 3) bevakningsansvar. Områdesansvaret borde enligt utredningen finnas på a) nationell nivå, b) regional nivå och c) lokal nivå.

Med *områdesansvar* avsåg utredningen att det på varje nivå skulle finnas ett organ som hade det yttersta ansvaret för att krishanteringen anpassas till de behov som finns inom det aktuella geografiska ansvarsområdet. Ansvaret omfattade även att de aktörer som fanns inom detta område skulle uppträda samordnat och effektivt vid hanteringen av krisen. Med *samverkansansvar* avsåg utredningen att centrala statliga myndigheter skulle åläggas att samverka med andra organ i syfte att tillgodose de krav på samordning som finns inom vissa sakområden som har betydelse för hanteringen av mycket allvarliga kriser i samhället. Med *bevakningsansvar* avsåg utredningen slutligen att centrala statliga myndigheter skulle åläggas att genomföra den omvärldsbevakning och att upprätthålla den kompetens som krävs för att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska kunna åstadkomma anpassningsförmåga och i övrigt tillgodose de krav som ställs på

---

<sup>49</sup> I texten kommer den nu förhärskande termen krisberedskap användas istället för termen krishantering som generisk term.

myndighetens verksamhet vid höjd beredskap.<sup>50</sup> Av störst betydelse vid hanteringen av akuta kriser var enligt utredningen områdesansvaret.<sup>51</sup>

### **Utredningens tolkning av det då rådande civila försvarets system för ledning och samordning och den då rådande ordningen för hantering av fredstida kriser**

Som grund för den närmare diskussionen om områdesansvaret på de olika nivåerna i ett krisberedskapssystem diskuterade utredningen det då rådande systemet för ledning och samverkan inom civilt försvar samt då rådande ordning för hantering av fredstida kriser. I fallet med det civila försvarets ledning och samordning konstaterade utredningen att syftet med det rådande lednings- och samverkanssystemet var tvåfaldigt. Ett syfte vara att möjliggöra den kraftsamling av resurser som krävs för att landet ska kunna möta ett väpnat angrepp. Ett annat syfte var att tillhandahålla effektiva former för samverkan mellan militärt och civilt försvar. Utredningen konstaterade härvid att systemet var uppdelat i ett horisontellt orienterat områdesansvar och ett vertikalt orienterat funktionsansvar (dvs. ett sektors- eller fackmässigt ansvar).

Områdesansvaret innebar enligt utredningen att en myndighet gavs ansvar för att samordna beredskapsarbetet och/eller verksamheten vid höjd beredskap inom ett avgränsat geografiskt område.<sup>52</sup> En viktig uppgift för de områdesansvariga organen, förutom samordning av det civila försvarets verksamhet inom det aktuella området, var enligt utredningen att samverka med det militära försvaret.<sup>53</sup> I sammanhanget skriver utredningen:<sup>54</sup>

Då ledningssystemet infördes vidtogs en rad åtgärder för att främja samverkan med det militära försvaret. Samverkansgrupper och kontaktorgan tillsattes på olika nivåer. På lägre och högre regional nivå avsågs verksamheten vid höjd beredskap komma att bedrivas på gemensamma stabsplatser. Dessa åtgärder motiverades till stor del av den säkerhetspolitiska situation som rådde och de omfattande samordningsbehov som fanns mellan civilt och militärt försvar.

På den lokala nivån, konstaterade utredningen, skulle områdesansvaret utövas av kommunstyrelsen. Härvid gjorde utredningen bedömningen att kommunstyrelsen i förhållanden till de statliga berörda organen på central och regional nivån hade ett begränsat samordningsansvar. I praktiken omfattades enligt utredningen endast den egna kommunala verksamheten.<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (2001). *Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41)*, s. 23.

<sup>51</sup> *Ibid.*, s. 23.

<sup>52</sup> *Ibid.*, s. 113.

<sup>53</sup> *Ibid.*, s. 114.

<sup>54</sup> *Ibid.*, s. 114.

<sup>55</sup> *Ibid.*, s. 113.

Att områdesansvaret i praktiken endast omfattade ett samordningsansvar för kommunens egen verksamhet låg inte i linje med den bedömning som Överstyrelsen för civil beredskap gjorde i slutet av 1990-talet.<sup>56</sup> I då gällande *lag (1994:1720) om civilt försvar* hette det också i lagens andra kapitel, första och andra paragrafen:

1 § Kommunerna och landstingen skall vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. Kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen ansvarar inom kommunen respektive landstinget för att beredskapsförberedelserna får en enhetlig inriktning och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Beredskapsförberedelserna skall genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och landsting.

2 § Kommunen skall verka för att beredskapsförberedelserna för den civila verksamhet som bedrivs i kommunen av statliga myndigheter, landstinget samt organisationer och företag får en enhetlig inriktning och för att samverkan kommer till stånd mellan dem. Detta gäller dock endast i fråga om sådan verksamhet som är inriktad på kommunen.

För fredstida kriser i samhället konstaterade utredningen att ansvaret för att hantera dessa låg på respektive myndighet och samhällssektor enskilt. För det civila försvaret gällde härutöver enligt utredningen att de resurser som skapas för att kunna möta situationer vid höjd beredskap så långt som möjligt ska anpassas så de även kan komma till nytta vid fredstida kriser ("svåra påfrestningar på samhället i fred").<sup>57</sup> I sammanhanget pekade utredning på avsaknaden av utpekade organ för ledning och samordning:<sup>58</sup>

Till skillnad från vad som gäller inom det civila försvaret finns dock inga organ i samhället som har något särskilt utpekad ansvar för att leda och/eller samordna de åtgärder som kan krävas för att hantera en svår påfrestning på samhället i fred eller att under normala förhållanden förbereda en sådan ledning eller samordning. Det är därför en uppgift för varje myndighet att var för sig inom sitt verksamhetsområde bedöma vilka åtgärder som kan krävas för att möta en svår påfrestning på samhället i fred.

Som en slutsats av sina resonemang kring den då rådande ordningen för hanteringen av fredstida kriser konstaterade utredningen att "[...] det f.n. inte finns något egentligt system för hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred".<sup>59</sup>

Mot denna bakgrund menade utredningen bland annat att grundläggande för ett kommande krishanteringssystem bör vara en tydlig ansvarsfördelning såväl i det förebyggande arbetet som vid hanteringen av en akut kris-situation.<sup>60</sup> I sammanhanget skriver utredningen att: "Av störst betydelse i detta sammanhang är områdesansvaret. Det är detta ansvar som i första hand

<sup>56</sup> Se t.ex. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), (1997). *Civil beredskap* (97:11), s. 59.

<sup>57</sup> Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (2001), s. 114.

<sup>58</sup> *Ibid.*, s. 114-115.

<sup>59</sup> *Ibid.*, s. 115.

<sup>60</sup> *Ibid.*, s. 119.

ska trygga de behov av tvärssektoriell samordning och samverkan som finns i en allvarlig krissituation”.<sup>61</sup>

## Områdesansvaret

När utredningen diskuterade områdesansvarets roll i ett framtida svenskt krisberedskapssystem konstaterade den att i en akut krissituation är det väsentligt att det på varje nivå och inom varje geografiskt indelningsområde som berörs av krisen finns ett organ som har ett övergripande ansvar för inriktning, prioritering och samordning av de krishanteringsåtgärder som behöver vidtas. Det ankommer också, enligt utredningen, på detta organ att initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som krävs för att tillgängliga resurser ska kunna mobiliseras och utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen. Motsvarande behov kan enligt utredningen finnas i förberedelse- och planeringsskedet inför en kris. Det blir då fråga om att tillse att planeringen utgår från enhetliga förutsättningar och att de åtgärder som genomförs av olika organ stödjer varandra på ett effektivt sätt, enligt utredningen. Dessa ansvarsuppgifter skulle enligt utredningen utgöra krisberedskapssystemets *områdesansvar*.<sup>62</sup>

Utredningen klargjorde att, som framgått ovan, områdesansvar bör finnas på tre nivåer i samhället: *nationell nivå*, *regional nivå* och *lokal nivå*. Samtidigt underströks att hanteringen av en krissituation inte bör ske på högre nivå än nödvändigt i samhället. Områdesansvaret bör enligt utredningen utövas av befintliga besluts- och ledningsorgan på respektive nivå. Detta innebär att områdesansvar ytterst utövas av regeringen på nationell nivå, länsstyrelsen på regional nivå och kommunstyrelsen på lokal nivå. Dessa organs legala och strukturella förutsättningar för att axla områdesansvaret varierar dock enligt utredningen. Detta medför att områdesansvaret kan behöva ges något olika innebörd på olika nivåer, enligt utredningen.<sup>63</sup>

Sammantaget blev innebörden av utredningens förslag härvid att på nationell och kommunal nivå så fick det geografiska områdesansvaret en politisk dimension via en demokratiskt förankrad regering och kommunstyrelser. Länsstyrelsens geografiska områdesansvar blev däremot en fördelning och regionalisering av regeringens ansvar för riket. Det politiska ansvaret för länsstyrelsernas åtgärder inom ramen för det geografiska områdesansvaret

---

<sup>61</sup> Ibid, s. 119.

<sup>62</sup> Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (2001), s. 120.

<sup>63</sup> Ibid, s. 120.

skulle således ytterst bäras av regeringen.<sup>64</sup> När det gällde länsstyrelsernas roll i förhållande till kommunerna konstaterade utredningen:<sup>65</sup>

Länsstyrelsens roll bör framförallt inriktas på stöd åt kommunernas krishantering samt samordning av centrala myndigheters engagemang i krisförlopp på lokal och regional nivå. Länsstyrelserna bör liksom nu ha uppföljnings-, utvärderings- och tillsynsuppgifter vad gäller den kommunala krishantering.

När det specifikt gäller kommunernas lokala geografiska områdesansvar framhöll utredningen att kommunernas områdesansvar inom krishantering syftar till att ge kommunstyrelsen som ansvarigt organ möjlighet att inrikta, samordna och prioritera de åtgärder som olika krisaktörer genomför med inriktning på kommunen och dess innevånare.<sup>66</sup> Något motsägelsefullt, eller åtminstone svårtolkat, framhölls det på ett annat ställe i utredningen att "[P]å lokal nivå bör områdesansvaret i första hand avse kommunens egen verksamhet".<sup>67</sup> Vidare framhåller utredningen att:<sup>68</sup>

En förutsättning för att kommunerna skall kunna axla ett sådant [geografiskt områdes] ansvar är att också kommunerna ges möjlighet att inrätta särskilda krisledningsorgan i en allvarlig krissituation och att kommunerna ges ett vidgat planeringsansvar för sådana krissituationer.

Nämnas kan här att utredningens förslag om ett krisledningsorgan och ett planeringsansvar för att kommunerna skulle kunna axla det lokala geografiska områdesansvaret idag är manifesterat i lagstadgat krav på att ha en särskild krisledningsnämnd och på att upprätta krishanteringsplaner samt att genomföra av risk- och sårbarhetsanalyser.

Utredningen framhöll vid redovisningen av hur det lokala geografiska områdesansvaret bör utformas att kommunstyrelsens befogenheter ska begränsas till ett rent samordningsansvar i förhållande till icke-kommunala aktörer, t.ex. aktörer inom stat och landsting, på motsvarande sätt som vid höjd beredskap och civilt försvar. Kommunstyrelsen borde således inte få ett ledningsansvar gentemot icke-kommunala aktörer, enligt utredningen. I sammanhanget skriver utredningen:<sup>69</sup>

Enligt lagen om civilt försvar skall kommunen verka för att de beredskapsåtgärder som vidtas inför höjd beredskap har en enhetlig inriktning. Kommunen har således inget ledningsansvar i förhållande till aktörer utanför kommunens egen verksamhet. Kommunen skall istället verka för att erforderlig samordning kommer till stånd. Det kan givetvis uppfattas som en nackdel att kommunen inte ges några tvingande befogenheter gentemot de krisaktörer som är verksamma inom kommunen. Å andra sidan bygger utredningens krishanteringsmodell i stor utsträckning på att olika krisaktörer skall behålla sitt ordinarie

<sup>64</sup> Ibid; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018a). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 26.

<sup>65</sup> Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (2001), s. 132.

<sup>66</sup> Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (2001), s. 157.

<sup>67</sup> Ibid, s. 132.

<sup>68</sup> Ibid, s. 124.

<sup>69</sup> Ibid, s. 157-158.



beslutsansvar och att erforderlig samordning skall ske på informell väg. Denna princip bör kunna tillämpas också på den kommunala nivån.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen överlämnade sitt förslag på ett nationellt system för fredstida krisberedskap, inkluderande ett lokalt geografiskt områdesansvar, till regeringen i maj 2001.

## Det politiska omhändertagandet och den legala utformningen

### Det politiska omhändertagandet av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag togs omhand politiskt i regeringens prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, prop. 2001/2002:158 *Samhället säkerhet och beredskap* samt prop. 2001/02:184 *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*. Ett senare slutligt omhändertagande skedde också genom prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle*, varigenom den nu gällande lag (2006:544) om *kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, sjsattes. Den sistnämnda propositionen baserades bland annat på utredningen om lagen om civilt försvar och dess betänkande *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:134) från 2004.

I proposition 2001/02:10 från hösten 2001 klargjorde regeringen att den till allra största del delade de bedömningar som Sårbarhets- och säkerhetsutredningen hade redovisat gällande ett krisberedskapssystem.<sup>70</sup> Regeringen klargjorde vidare att den året därpå avsåg att återkomma till riksdagen med slutliga ställningstaganden avseende den reformerade strukturen för krishantering i samhället. I den aktuella propositionen skulle därför endast huvuddragen i krisberedskapssystemet struktur behandlas, dvs. sektors- och områdesperspektivet, samt dess vägledande principer (ansvars-, närhet- och likhetsprincipen).<sup>71</sup> Regeringen betonade att både sektors- och områdesperspektivet måste beaktas för att uppnå en tillräcklig förmåga att hantera fredstida kriser. Särskilt det områdesvisa perspektivet borde enligt regeringen ges en ökad tyngd.<sup>72</sup>

Regeringen noterade, helt i linje med Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, att med områdesansvar menas att det inom ett geografiskt område finns ett

<sup>70</sup> Proposition 2001/02:10, (2002) *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s.75.

<sup>71</sup> *Ibid*, s.75-77.

<sup>72</sup> *Ibid*, s.77.

organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation. Samordning i denna bemärkelse innebär att organet i fråga ska initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som behövs för att tillgängliga resurser ska kunna utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen. Motsvarande samordningsbehov kan också finnas i förberedelse- och planeringsarbetet för att hantera kriser, påpekar regeringen.<sup>73</sup> Regeringen konstaterade vidare att områdesansvaret borde finnas på tre nivåer i samhället: nationell, regional och lokal nivå.<sup>74</sup> När det gällde det lokala geografiska områdesansvaret skrev regeringen att det borde utövas av kommunstyrelsen, men för att kunna axla detta ansvar behöver kommunerna ha möjlighet att inrätta särskilda krisledningsorgan och ges ett vidgat planeringsansvar för fredstida krissituationer.<sup>75</sup> Regeringen skriver härvid:<sup>76</sup>

Kommunerna har i många krissituationer ett viktigt ansvar då flera av de offentliga verksamheter som berörs vid en kris bedrivs i kommunal regi, t.ex. räddningstjänst och socialtjänst. Till skillnad från länsstyrelsernas stöd enligt ovan handlar kommunernas områdesansvar sålunda om att vidta faktiska åtgärder för att minska skadeverkningarna i en krissituation. En förutsättning för att kommunerna skall kunna axla ett områdesansvar är dock att kommunerna ges möjlighet att inrätta särskilda krisledningsorgan i en allvarlig krissituation och att kommunerna ges ett vidgat planeringsansvar för sådana situationer. Detta förutsätter enligt Sårbarhets- och säkerhetsutredningen att kommunallagen och annan berörd lagstiftning ändras och kompletteras.

Mot denna bakgrund angav regeringen att den hade uppdragit åt en särskild utredare att göra en översyn och lämna förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära händelser i samhället i fred (dir. 2001:40). Uppdraget redovisades i slutet av år 2001 i form av SOU (2001:105) *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*. Utredningens förslag omhändertogs våren 2002 genom regeringens proposition 2001/02:184 *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*. I propositionen föreslår regeringen en ny lag för hantering av fredstida kriser (extraordinära händelser) i fredstid hos kommuner och landsting. Propositionen godtog av riksdagen och 2003 trädde lagen (2002:833) *om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* i kraft.

Lagen innebar främst att det i kommuner och landsting skulle finnas en nämnd (krisledningsnämnd) för att fullgöra uppgifter under fredstida kriser (extraordinära händelser). Nämnden hade rätt att överta verksamhetsområden från andra nämnder. Kommunerna och landsting blev också skyldiga att en gång per mandatperiod anta en plan för hur fredstida kriser ska hanteras.

---

<sup>73</sup> Ibid, s.77.

<sup>74</sup> Proposition 2001/02:10, (2002) *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s.77.

<sup>75</sup> Ibid, s.78.

<sup>76</sup> Ibid, s.78.

Genom lagen kom också de organisations- och planeringsförutsättningar på plats som Sårbarhets- och säkerhetsutredningen hade föreslagit för att kommunerna skulle kunna axla sitt lokala geografiska områdesansvar. Det enda undantaget var att lagen inte krävde genomförande av risk- och sårbarhetsanalyser avseende förhållanden som kan ge upphov till allvarliga kriser inom kommunens geografiska område. Att särskilt notera är att det geografiska områdesansvaret vare sig fick en särskild paragraf i lagen eller överhuvudtaget omnämns i lagens övriga paragrafer.

Våren 2002 (i tid strax före nyss nämnda proposition 2001/02:184) återkom regeringen också som utlovat med slutliga ställningstaganden avseende en struktur för fredstida krishantering i samhället i propositionen 2001/2002:158 *Samhället säkerhet och beredskap*. I propositionen, som innebar sjuösättandet av dagens krisberedskapssystem, redovisade regeringen sitt planeringssystem för beredskapen vid fredstida kriser ("svåra påfrestningar på samhället i fred") samt vid höjd beredskap. Vidare lämnade regeringen en redogörelse för hur strukturen för krishantering i samhället skulle förstärkas. Ansvarsförhållanden gällande krishantering, planering och vidtagande av åtgärder för att möta fredstida kriser och vid höjd beredskap preciserades också. Regeringen föreslog därutöver att en ny myndighet med planeringsuppgifter vid höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred skulle inrättas – *Krisberedskapsmyndigheten* (KBM).<sup>77</sup>

När det närmare gäller områdesansvaret nämner regeringen att den områdesvisa samverkans- och samordningsförmågan vid svåra påfrestningar på samhället i fred skulle ges ökad prioritet inom ramen för regeringens nya helhetssyn på krisberedskap.<sup>78</sup> Det lokala geografiska områdesansvaret behandlades emellertid inte specifikt i propositionen. Regeringen skrev dock att länsstyrelserna borde tillhandahålla underlag till stöd för kommunerna i deras roll som områdesansvariga på lokal nivå samt årligen följa upp kommunernas risk- och sårbarhetsplanering och utvärdera den. Härigenom skulle, menar regeringen, länsstyrelserna kunna dels vid behov stödja enskilda kommuner i deras planeringsarbete, dels kontinuerligt utveckla länets risk- och sårbarhetsplanering.<sup>79</sup>

Regeringen framhöll också i propositionen behovet av statlig ersättning, stöd och uppföljning gentemot kommunerna.<sup>80</sup> Härvid nämner regeringen att den under 2002 skulle besluta om förhandling med Svenska kommunförbundet om ersättningen till kommunerna mot bakgrund av att de regionala mål- och riskanalyserna för planeringen av verksamhet vid höjd beredskap ska ses över samt mot bakgrund av behovet av planering för fredstida kriser av

---

<sup>77</sup> Proposition 2001/2002:158, (2002). *Samhället säkerhet och beredskap*, s. 1.

<sup>78</sup> *Ibid.*, s. 23.

<sup>79</sup> *Ibid.*, s. 57-59.

<sup>80</sup> *Ibid.*, s. 36.

kommunerna. Dessa förhandlingar kom att 2004 leda fram till en kommunöverenskommelse mellan staten och kommunerna rörande arbetet med fredstida krisberedskap.<sup>81</sup>

### **Den gällande lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap (LEH) och lokalt geografiskt områdesansvar**

År 2006, cirka tre år efter att lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting hade trätt i kraft, kom den att tillsammans med lag (1994:1720) om civilt försvar<sup>82</sup> att ersättas av nu gällande lag (2006:544) om kommuners och landsting åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH). Denna nya lag innehöll en särskild paragraf om lokalt geografiskt områdesansvar. Med lagen följde förordning (2006:637). Då denna förordnings paragrafer inte tillför något specifikt avseende det geografiska områdesansvaret behandlas den emellertid inte vidare i rapporten.

Den aktuella lagen (LEH) utgick i stort från det författningsförslag som utredningen om lagen om civilt försvar hade presenterat i dess betänkande *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:134) från 2004. Utredningens uppgift hade varit att göra en översyn av den då gällande lagen om civilt försvar (1994:1720) och utarbeta förslag till de författningsändringar som kunde behöva göras. Huvudsyftet med översynen var att anpassa lagstiftningen till regeringens nya planeringsriktningar för civilt försvar och den överenskommelse som träffats mellan staten och Svenska Kommunförbundet 2004 (se nedan). Utredaren skulle också överväga om det var en lämplig lösning att, som var fallet vid denna tid, ha bestämmelser om kommunernas och landstingens planering inför höjd beredskap och regler om hantering av extraordinära händelser i fredstid i olika lagar. Utredaren kom härvid fram till slutsatsen att det var lämpligast att samla kommunernas och landstingens arbete med fredstida krisberedskap och höjd beredskap och civilt försvar i en och samma författning:<sup>83</sup>

Utredningen anser att helhetssynen på krishantering i hela hotskalan skulle komma bättre till uttryck i lagstiftningen om reglerna som gäller kommunernas och landstingens ansvar

<sup>81</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap - Precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH*. Dnr SKL 12/6159 MSB 2012-5541, s. 1.

<sup>82</sup> När lagen avskaffades kom de delar av lagen om civilt försvar, som inte fördes över till LEH, såsom regleringen av verkkydd, hemskydd, mörkläggning och varning att helt utgå. Bestämmelserna om skyddsrum fördes samman i en lag om skyddsrum. Även lagens bestämmelser om utrymning och inkvartering under höjd beredskap samlades i en egen lag.

<sup>83</sup> Utredningen om lagen om civilt försvar (2004:). *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:134), s. 12.

på krishanteringsområdet i huvudsak samlas i en författning. På så sätt förenklas planeringen och onödiga gränsdragningsproblem undviks. Därigenom blir det också tydligare att olika former av hot bör ses i ett sammanhållet sammanhang. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret och bestämmelserna om deras organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid samlas i en lag.

Den nya lagen om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap som utredningen presenterade föreslogs ersätta den då gällande *lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting*. Till den nya lagen skulle samtidigt överföras vissa bestämmelser om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret, som fanns i den då gällande *lagen om civilt försvar (1994:1720)*, vilken utredningen föreslog att riksdagen skulle upphäva. Utredaren föreslog också bland annat att den i kommunöverenskommelsen från 2004 frivilligt fastlagda uppgiften att fram risk- och sårbarhetsanalyser skulle lagfästas liksom kommunernas geografiska områdesansvar för fredstida krisberedskap.<sup>84</sup>

Vidare lagregleras kommunernas geografiska områdesansvar för den fredstida krishanteringen. Detta ansvar innefattar att kommunen skall verka för att det sker en samordning av all krishantering som genomförs av andra aktörer i kommunen, t.ex. statliga myndigheter, landstinget, organisationer och företag. Om en extraordinär händelse skulle inträffa skall kommunen verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas och att den information som lämnas till allmänheten är samordnad.

På basis av den aktuella utredningens författningsförslag presenterades regeringen våren 2006 i proposition 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Bestämmelserna i lagen syftade enligt regeringen till att kommuner och landsting skulle minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Därigenom, menade regeringen, uppnås också en grundläggande förmåga för civilt försvar. I lagen, som trädde i kraft juni 2006, tillkom därmed för första gången en särskild paragraf för lokalt geografiskt ansvar i fredstid, tillsammans med en motsvarande för höjd beredskap. Den senare paragrafen var överförd från lag (1994:1720, 2 kap. 2 §). I lagen, som trädde ikraft vid halvårsskiftet 2006, står det följande när det gäller lokalt geografiskt områdesansvar i fredstida kriser (2 kap. 7 §):

Geografiskt områdesansvar

7 § Kommuner skall inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att

1. olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,

---

<sup>84</sup> Utredningen om lagen om civilt försvar (2004:134), s. 12.

2. de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och
3. informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas

Lagtexten är som framgår allmänt hållen och anger endast att kommunerna ska *verka för* samverkan och samordning före och under *extraordinära händelser* bland *olika aktörer* samt att information samordnas till allmänheten under de extraordinära händelserna. I författningskommentarerna till den aktuella paragrafen heter det i sin helhet att:<sup>85</sup>

I bestämmelsen anges kommunernas geografiska områdesansvar för den fredstida krishanteringen. Det geografiska områdesansvaret avser ett samordnings- och samverkansansvar för kommunen särskilt på detta område. Kommunen skall verka för att det sker en samordning av all den krishantering som genomförs av olika aktörer i kommunen, t.ex. statliga myndigheter, landsting, organisationer och företag. Om en extraordinär händelse skulle inträffa skall kommunen verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas och att den information som lämnas till allmänheten är samordnad. En effektiv krishantering förutsätter förebyggande arbete. Områdesansvaret innefattar därför åtgärder såväl före (planerings- och förberedelsearbete) som under och efter en krissituation. Områdesansvaret innebär inte att kommunen tar över andra aktörers ansvar. Det handlar istället om ett ansvar för kommunerna att verka för att samordning och samverkan kan åstadkommas. För kommunen innebär ansvaret därmed att vara den part som stödjer andra aktörer i syfte att skapa gemensamma målsättningar och en gemensam inriktning. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att krishanteringen på lokal nivå sker samordnat och effektivt. Det geografiska områdesansvaret påverkar inte heller det faktum att kommunen givetvis har ansvar för sin verksamhet på vanligt sätt i övrigt.

När det gäller ledningsansvaret för utövandet av det lokala geografiska områdesansvaret vid en fredstida kris står det (2 kap. 2 §):

Krisledningsnämnd

2 § I kommuner och landsting ska det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i detta kapitel. I övrigt tillämpas kommunallagens (2017:725) bestämmelser. Lag (2017:750).

Med andra ord är kommunerna skyldiga att ha en krisledningsnämnd för att vid behov i en fredstida kris kunna utöva det geografiska områdesansvaret. Någon uttrycklig skyldighet för krisledningsnämnden att utöva ett ledningsansvar vid en fredstida kris finns dock inte. Det är med andra ord upp till kommunen själv att avgöra om och när den vill aktivera sin krisledningsnämnd.

I LEH:s 2 kap. 1 § omhändertogs för första gången *Sårbarhets- och säkerhetsutredningens* krav på att kommunerna kontinuerligt skulle genomföra risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida kriser

---

<sup>85</sup> Proposition 2005/2006:133, (2006), s. 159.

(extraordinära händelser) för att kunna axla ansvaret med lokala geografiska områdesansvaret. Detta krav hade förbigåtts i *lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting*. I LEH lyder den aktuella paragrafen:

1 § Kommuner och landsting skall analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och landsting skall vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser. [...].

I författningskommentarerna till 1 § heter det i sin helhet:<sup>86</sup>

Genom bestämmelsen lagfästs en skyldighet för kommuner och landsting att analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa och hur sådana händelser kan påverka deras egen verksamhet. Sådana risk- och sårbarhetsanalyser som det är fråga om görs redan i dag i många kommuner och landsting som underlag till den plan för hantering av extraordinära händelser som kommuner och landsting är skyldiga att fastställa enligt 2 § lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Analyserna skall ta sikte på hur extraordinära händelser i fredstid kan påverka den egna verksamheten i kommunen respektive landstinget. Men arbetet med att ta fram analyserna kan även antas komma att vara till stor nytta för kommunerna och landstingen när det gäller deras arbete med att reducera sårbarheten i verksamheten över hela hotskalan. Arbetet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser kräver samarbete och samordning mellan olika aktörer i kommunen och får på så sätt en koppling till kommunens geografiska områdesansvar som regleras i detta kapitel 7 §.

Genom LEH:s krav på risk- och sårbarhetsanalys var samtliga av de förutsättningar som Sårbarhets- och säkerhetsutredningen ställde upp för möjliggörandet av det lokala geografiska områdesansvaret uppfyllda: krisledningsnämnd och ett planeringsansvar baserad på en risk- och sårbarhetsanalys vad gäller förhållanden som kan ge upphov till allvarliga kriser inom kommunens geografiska område.<sup>87</sup> Noteras ska att risk- och sårbarhetsanalysen inte gäller risker och hot kopplade till höjd beredskap och civilt försvar utan endast risker och hot som kan leda till fredstida kriser.

<sup>86</sup> Proposition 2005/2006:133, (2006), s. 157.

<sup>87</sup> Se t.ex. SOU 2001:41, (2001), s. 160-160: ”Utredningen har följande förslag vad gäller kommunernas roll inom krishanteringsområdet: att kommunstyrelsen bör tilldelas ett områdesansvar som bör omfatta också andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap; att kommunerna bör tilldelas ett planeringsansvar som bör omfatta också andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap; att planeringsansvaret skall omfatta ett krav på att kommunerna skall genomföra risk- och sårbarhetsanalyser vad gäller förhållanden som kan ge upphov till allvarliga kriser inom kommunen; att kommunallagen bör ändras på ett sådant sätt att kommunerna i en allvarlig krissituation ges möjlighet att upprätta ett krisledningsorgan som skall kunna ta över beslutsrätt från kommunala nämnder.”

När det gäller det lokala geografiska områdesansvaret vid höjd beredskap heter det i LEH:s 3 kap. 4 §:

Geografiskt områdesansvar

4 § Kommunstyrelsen skall under höjd beredskap verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten

För höjd beredskap heter det i LEH när det gäller ledningsansvar rörande lokal geografiskt områdesansvar i 3 kap. 2 §:

Ledningsansvar

2 § Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen skall bedriva

Vid höjd beredskap kan ledningsansvaret således enligt lagen inte ligga hos en fredstida krisledningsnämnd utan ska ligga hos kommunstyrelsen i dess helhet. Härvid heter det i propositionens författningskommentarer:<sup>88</sup>

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 § lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. För att förtydliga att bestämmelserna om krisledningsnämnden inte skall tillämpas under höjd beredskap har dock ett tillägg gjorts i form av att orden i fredstid lagts till, dvs. att krisledningsnämnden skall finnas för uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. En krisledningsnämnd har således ingen uppgift att fullgöra under höjd beredskap. Under sådana förhållanden gäller för ledningsansvaret i stället vad som sägs i 3 kap. 2 § i denna lag. [...].

Till skillnad mot det geografiska områdesansvaret i krisberedskapen specificerar lagtexten vid höjd beredskap endast att kommunstyrelsen ska verka för samverkan och samordning under höjd beredskap, inte under planerings- och förberedelsearbetet. Men detta åtagande får enligt denna studies förmenande sägas återfinnas i 3 kap. 1 §, även om den har ett fokus på kommunernas egna verksamheter:

Förberedelser

1 § Kommuner och landsting skall vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser)

I författningskommentarerna för 3 kap. 1 § i LEH heter det vidare att:

Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § första stycket lagen om civilt försvar. Med beredskapsförberedelser avses alla de åtgärder som normalt sett behövs för att kunna hantera verksamheten under höjd beredskap. Kommuner och landsting skall alltså även fortsättningsvis vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. Förberedelser skall också ske för extraordinära händelser i fredstid i enlighet med vad som stadgas i 2 kap. denna lag. Genom att vidta förberedelser enligt 2 kap. skapas även en struktur för verksamheten under höjd beredskap. I planeringen för den fredstida krishantering är det emellertid då viktigt att helhetssynen inte glöms bort. Ett av målen med att ha en god krishanteringsförmåga i fred är att skapa en

---

<sup>88</sup> Proposition 2005/2006:133, (2006), s. 158.



grundläggande förmåga för civilt försvar. Arbetet med den fredstida krishanteringens är således en viktig och grundläggande del av de beredskapsförberedelser som behövs för höjd beredskap.<sup>89</sup>

I författningskommentarerna i propositionen står det också när det gäller 1 kap. 1 §:<sup>90</sup>

Bestämmelsen anger syftet med denna lag, dvs. att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Någon motsvarande målsättningsparagraf finns inte i dag i lagen om civilt försvar eller i lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Paragrafen ger uttryck för den helhetssyn som skall anläggas på planering för kriser över hela hotskalan, från mindre allvarliga händelser i fredstid över extraordinära händelser i alla dess former upp till mycket omfattande och svåra extraordinära händelser i fred, till krig i vårt land.

I LEH:s 5 kap. 1 § specificeras också att kommunerna ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt LEH:s 2 och 3 kap. Dit hör bland annat arbetet med geografiskt områdesansvar.

1 § Kommunerna och landstingen skall få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. Uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive landstingets verksamhet.

## **Statens överenskommelser med kommunerna om genomförandet av LEH (2006:544)**

Enligt den så kallade finansieringsprincipen, som innebär att de åtgärder som staten ålägger kommunerna också ska finansieras av staten, har staten och kommunerna slutit överenskommelser om ersättning och stöd vid genomförandet av LEH. Den rådande så kallade kommunöverenskommelsen (2018) mellan kommunerna (företrädna av Sveriges Kommuner och Landsting, numera Sveriges Kommuner och Regioner) och staten (MSB) rörande fredstida krisberedskap samt överenskommelsen om kommunernas arbete med civilt försvar (2018) har sin närmaste utgångspunkt i förhandlingarna om lag (1994:1720) om civilt försvar. Inför lagens tillkomst 1995 genomfördes förhandlingar mellan staten och SKL om hur de åtgärder som kommuner och landsting ålades genom denna lag skulle finansieras. Våren 1994 träffades en överenskommelse som även i övrigt konkretiserade kommunernas skyldigheter enligt lagen och tillhörande förordning om civilt försvar samt statens ersättning och stöd till kommunerna härvid.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Proposition 2005/2006:133, (2006), s. 160.

<sup>90</sup> Proposition 2001/2002:133, (2006), s. 156.

<sup>91</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2007). *Samhällskriser och katastrofer: Juridisk handbok*, s. 11.

När lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde ikraft år 2003 gällde alltså de i överenskommelsen gamla finansieringsreglerna som grundades på riskparametrar för det civila försvaret. Samtidigt skulle kommunernas uppgifter i det nya krisberedskapssystemet avsevärt komma att skilja sig från de uppgifter som ålades dem i lagen om civilt försvar (1994:1720).<sup>92</sup> I samband med sjösättningen av krisberedskapssystemet och lag 2002:833 upptogs därför på nytt förhandlingar mellan staten och kommunerna om ett nytt system för statlig ersättning till kommunerna för planering av verksamhet vid höjd beredskap och vid extraordinära händelser i fred.

I det nya systemet skulle kommunernas risker främst grunda sig på en fredstida riskbild.<sup>93</sup> Förhandlingarna, som föregicks av en utredning, skulle dels konkretisera kommunernas uppgifter i det nya systemet, dels lösa finansieringen. I utredningen gjordes flera analyser för att konkretisera kommunernas roll i det nya krishanteringssystemet och av till exempel behovet av kompetensutveckling liksom av kvarvarande uppgifter för höjd beredskap enligt lagen om civilt försvar, uppföljning och utvärdering i det nya systemet. Det nya systemet föreslogs få en uppbyggnadsperiod om tre år eftersom det hade blivit allt tydligare under utredningens arbete och i förhandlingarna att det var svårt att konkret och i detalj identifiera kommunernas uppgifter i det nya systemet. Följaktligen gick det inte heller att ekonomiskt värdera dem.<sup>94</sup>

År 2004 nåddes en överenskommelse mellan staten och kommunerna, den så kallade *kommunöverenskommelsen*. Genom överenskommelsen blev parterna bland annat överens om en treårig uppbyggnadsperiod av den kommunala fredstida krisberedskapen, under vilken de skulle stämma av kostnaderna för LEH:s genomförande. Uppbyggnadsperioden skulle börja 2006 och sluta 2009 varefter nya överläggningar av uppgifter och ersättningssystem vid behov kunde tas upp.<sup>95</sup> År 2013 justerades 2004 års överenskommelse i en ny överenskommelse (*Överenskommelse om kommunernas krisberedskap – Precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH*).<sup>96</sup> Denna överenskommelse justerades i sin tur och en ny kommunöverenskommelse slöts 2018 (*Överenskommelse om kommunernas krisberedskap: 2019-*

---

<sup>92</sup> Ibid, s. 12.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2007), s. 12-14.

<sup>96</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap – Precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH*. Dnr. SKL 12/6159, MSB 2012-5541.

2022).<sup>97</sup> Överenskommelsen gäller tillsvidare, men kan först justeras eller sägas upp 2023.

Avseende kommunöverenskommelsen från 2004 konstaterar Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i sin juridiska handbok för samhällskriser och katastrofer (2007) att:<sup>98</sup>

[M]ot bakgrund av det geografiska områdesansvarets stora betydelse för krishanteringssystemet var det en av de stora frågorna som processades i förhandlingarna mellan staten och SKL under 2003.

SKL konstaterar vidare att överenskommelsen mellan staten och SKL saknar rättslig verkan för landets kommuner på grund av regler i regeringsformen samt eftersom SKL saknar behörighet och befogenhet att binda sina medlemskommuner genom överenskommelser med andra parter. Regleringen sker istället via LEH. Härvid skriver SKL:

I 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns den rättsliga regleringen i fråga om det geografiska områdesansvaret. Även om kommunöverenskommelsen saknar direkt rättslig verkan är den ett mycket viktigt tolkningsunderlag för innehållet i det geografiska områdesansvaret på lokal nivå. Överenskommelsen är väl genomarbetad och konkretiserar på ett tydligt sätt riksdagens och regeringens inställning. I den identifieras dessutom ett antal nödvändiga åtgärder för att få till stånd ett fungerande områdesansvar. Mot denna bakgrund utgör synpunkterna i överenskommelsen en utmärkt bas för tolkningen av det geografiska områdesansvaret.

---

<sup>97</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2018). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap: 2019-2022*. Dnr. MSB 2018-09779, SKL 18/03101.

<sup>98</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2007), s. 43.

I överenskommelsen från 2004 står bl.a. att:

#### **Kommunöverenskommelsen 2004**

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

Vid en inträffad extraordinär händelse skall kommunen verka för samordning av krishanteringens inom kommunens geografiska område.

Sammanfattningsvis innebär detta geografiska områdesansvar att kommunen skall

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

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

Källa: Citat via Sveriges Kommuner och Landsting (2007). *Samhällskriser och katastrofer: Juridisk handbok*, s. 44.

I överenskommelsen från 2013 står det när det gäller statens målbild för kommunernas genomförande av det lokala geografiska områdesansvaret:

### **Målbild i kommunöverenskommelsen 2013**

”Genom målbeskrivningar i denna bilaga preciseras statens förväntningar på hur uppgifterna ska genomföras för att uppnå syftet i lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). [...]

#### *Geografiskt områdesansvar*

Kommuner ska inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att:

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

Mål för kommunens arbete med det geografiska områdesansvaret är att:

- kommunen ska ta initiativ till att aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område ges möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför och åtgärder under en extraordinär händelse,
- kommunen ska vara sammankallande för ett samverkansorgan i vilket representanter för kommunen och aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område bör ingå,
- kommunen ska verka för att information till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas samt att kommunen ska ta initiativ till att en samlad lägesbild tas fram i samband med en extraordinär händelse. Kommunen ska ta initiativ till att aktörerna som ska hantera händelsen kan få en samstämd uppfattning om vad som hänt, vilka åtgärder som vidtagits och de åtgärder som behöver samordnas.”

Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2013). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap – Precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH*. Dnr. SKL 12/6159, MSB 2012-5541, s. 11-12.

I överenskommelsen från 2018 står det när det gäller statens målbild för kommunernas genomförande av det lokala geografiska områdesansvaret:

### **Målbild i kommunöverenskommelsen 2018**

*”Kommunens uppgifter (avs. geografiskt områdesansvar, förf. anm.)*

- Kommunen ska ge aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför extraordinära händelser.
- Kommunen ska under en extraordinär händelse kunna stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) på lokal nivå, i syfte att verka för samordning av olika aktörers åtgärder.
- Kommunen ska ta initiativ till att en samlad lägesbild tas fram i samband med en extraordinär händelse.
- Kommunen ska verka för att information till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas.
- Kommunens förberedelser inför extraordinära händelser ska ske i samverkan med närliggande kommuner och relevanta aktörer utanför det egna geografiska området. En förutsättning för att samverkan ska ske är att de externa aktörerna vill och kan samverka med kommunen.
- Berörda kommuner ska säkerställa att Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) kan sändas via anläggningar för utomhusvarning genom att ljudsändare underhålls.

### *Förtydliganden*

- En inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) består av företrädare för offentliga och privata aktörer samt frivilliga resurser som möts för att åstadkomma gemensam inriktning och samordning vid samhällsstörningar. Kommunen ansvarar för att erbjuda en mötesplats och att driva arbetet kopplat till ISF framåt. Här ingår till exempel att sammankalla, leda och dokumentera möten, samt följa upp överenskomna åtgärder.
- Kommunen kan samverka med andra kommuner om att stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion.”

Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2018). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap – 2019-2022*, s. 12.

När det gäller uppgifter och målbild för verkställighet av det lokala geografiska områdesansvaret så har det bara skett mindre förändringar över tiden. Det handlar om åtgärder rörande *Viktigt meddelande till allmänheten* och ett tydliggörande att under en extraordinär händelse kunna stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) på lokal nivå, i syfte att verka för samordning av olika aktörers åtgärder.

I kommunöverenskommelserna rörande fredstida kriser så läggs inte bara fast statens krav och målbilder även det stöd som statsmakterna ska bistå kommunerna med och formerna för uppföljningen av den ekonomiska ersättning som de har erhållit. När det gäller stöd var det i överenskommelserna från 2004 och 2013 tämligen allmänt beskrivit, men i den från 2018 har det tillkommit en precisering. När det gäller stödet för verkställighet av det lokala geografiska områdesansvaret heter det:

#### **Statliga myndigheters stöd i kommunöverenskommelsen 2018**

”MSB ska

- ta fram en samverkansmatris som beskriver vilka förutsättningar de viktigaste aktörerna inom krisberedskapen har för att samverka med kommuner i det förberedande och hanterande arbetet.
- ta fram en vägledning för inriktnings- och samordningsfunktion på lokal nivå.
- ta fram en praktisk vägledning för kommunens information till allmänheten vid extraordinär händelse.
- ta fram en vägledning för att skapa samlad lägesbild.

Länsstyrelsen bör

- stödja kommunerna i utvecklingen av det geografiska områdesansvaret på lokal nivå. Länsstyrelsen bör även bidra till en tydligare ansvarsfördelning och tolkning av de geografiska områdesansvaren på lokal och regional nivå.
- stödja kommunerna i implementering av Gemensamma grunder för samverkan och ledning [nationellt lednings- och samverkanskoncept, förf. anm.]”

Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2018). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap – 2019-2022*, s. 13.

När det gäller krav och målbild samt statligt stöd för lokalt geografiskt områdesansvar vid höjd beredskap har detta beskrivits i den särskilda överenskommelsen om kommuners arbete med civilt försvar. Som framgår av texten är kraven och målbilden fram till år 2020 för lokalt geografiskt områdesansvar vid höjd beredskap högst begränsade:

**Målbild och stöd avseende lokalt geografiskt områdesansvar i den särskilda överenskommelsen om kommuners arbete med civilt försvar 2018**

”I det geografiska områdesansvaret finns en förberedande del som är nödvändig för att såväl fredstida krishantering som den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap ska fungera. Många kommuner har ett samverkansorgan för krisberedskap, som används för den förberedande delen av det geografiska områdesansvaret.

Formerna för hur det geografiska områdesansvaret ska tillämpas inför och vid höjd beredskap kommer att utvecklas under de kommande åren.

*Uppgifter enligt lag:*

Kommuners geografiska områdesansvar, som regleras i 3 kap. 4 § LEH, innebär att kommunstyrelsen under höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

*Kommunens uppgifter:*

Kommunen bör informera berörda lokala aktörer om arbetet med beredskapsförberedelser och möjligheter till samverkan på lokal nivå.

*Statliga myndigheters stöd:*

- Länsstyrelsen bör stödja kommunen i utvecklingen av geografiskt områdesansvar inför och vid höjd beredskap.
- MSB ska i samverkan med Försvarsmakten och kommunala företrädare ta fram ett informationsmaterial som är anpassat till ovanstående åtgärd.”

Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting (2018). *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar – 2018-2020*. Dnr. SKL 18/011807, MSB 2018-05681.



## Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) tolkning av det lokala geografiska områdesansvaret

Året efter att lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap trädde i kraft utkom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, numera Sveriges Kommuner och Regioner, SKR) med en juridisk handbok (*Samhällskriser och katastrofer: Juridisk handbok*) om vad lagen innebar och hur den tolkades från organisationens sida. Boken vände sig i första hand till handläggare, beslutsfattare och förtroendevalda som arbetade med området krisberedskap och annan berörd personal inom kommuner och landsting.<sup>99</sup> SKL:s officiella beskrivning och tolkning av det lokala geografiska områdesansvaret i handboken är intressant då den kan antas utgöra ett referensverk ute i kommunerna när de ska tolka innebörden av sitt geografiska områdesansvar vid verkställighet. Handbokens skrivningar om det lokala geografiska områdesansvaret ska därför kort belysas.

Handboken beskriver till största del endast innehållsmässigt de olika delarna i lagen (LEH). SKL framhåller inledningsvis att krishanteringssystemet har sin legala grund främst i *lagen (2006:544)* och *förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* och *förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*.<sup>100</sup> SKL betonar också att LEH innebär en viktig förskjutning av fokus för kommunernas och landstingens beredskapsåtgärder, från civilt försvar i krig till krisberedskap i fred.<sup>101</sup> SKL framhåller att det lokala geografiska områdesansvaret i LEH rör sig om målstyrning och inte detaljstyrning från statens sida.<sup>102</sup>

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

SKL betonar i sammanhanget att detaljreglering från riksdagens och regeringens sida i lagar och andra författningar har minskat på flera områden, inklusive LEH. I stället anges allmänna nationella mål och riktlinjer för verksamheten. Statens uppmärksamhet riktas, menar SKL, mot det som produceras – mot mål- och resultat – men lämnar större frihet när det gäller hur resultaten uppnås. Inom de fastlagda nationella ramarna ska statsmakterna i stort sett lämna fältet fritt för lokala och regionala variationer. Hur verksamheten ordnas i detalj, hur den organiseras och med vilken personal m.m. överlämnas till kommuner och landsting att själva råda över,

<sup>99</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), (2007).

<sup>100</sup> Ibid, s. 3.

<sup>101</sup> Ibid, s. 10.

<sup>102</sup> Ibid, s. 43.

framhåller SKL. Kraven på en kommun att vara geografiskt områdesansvarig kan därför enligt SKL sägas vara målstyrande.<sup>103</sup>

SKL redovisar de olika uppgifter som åligger kommunerna enligt kommunöverenskommelsen från 2004 (se ovan) samt klargör att det lokala geografiska områdesansvaret kan delas in i två delar: planering och förberedelser samt den akuta krishanteringens när en extraordinär händelse har inträffat.<sup>104</sup> Den förberedande delen handlar, enligt SKL, till stor del om informationsutbyte och samråd.

SKL framhåller att det i kommunöverenskommelsen från 2004 bland annat föreslogs att kommunen skulle vara sammankallande för ett krishanteringsråd (eller motsvarande) med representanter för de lokala krisaktörerna. Inom ramen för detta råd skulle informationsutbyte och samråd kunna ske.<sup>105</sup> I förarbetena sägs, understryker SKL, att en viktig förutsättning för att områdesansvaret ska kunna utövas är att kommunen har tillgång till ett nätverk – ett krishanteringsråd eller motsvarande – med representanter för de lokala krisaktörerna och kommunen som sammankallande. En viktig uppgift för kommunen är därför, menar SKL, att bygga upp och underhålla ett lämpligt kontaktnät som kan utgöra det lokala forum där frågor om bland annat samarbete och samordning mellan de lokala krisaktörerna hanteras. Något uttryckligt krav på ett krishanteringsråd eller motsvarande finns emellertid inte i lagstiftningen, betonar SKL.<sup>106</sup> Det är dock svårt, påpekar SKL, att fullgöra ålagda uppgifter som geografiskt områdesansvarig utan ett dylikt nätverk. Vidare skriver SKL:<sup>107</sup>

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

När det gäller akut krishantering skriver SKL:<sup>108</sup>

Det enda krav som ställs på kommunen i rollen som geografiskt områdesansvarig är att verka för att samordning kommer till stånd och att kommunen i största möjliga mån försöker skapa en enhetlig lägesbild.

---

<sup>103</sup> Ibid, s. 43, 46.

<sup>104</sup> Ibid, s. 43.

<sup>105</sup> Ibid, s. 46.

<sup>106</sup> Ibid

<sup>107</sup> Ibid

<sup>108</sup> Ibid, s. 4.

I detta sammanhang menar SKL att vid de flesta svårare kriser så berörs förutom kommunen även en rad andra aktörer som verkar inom kommunens geografiska område. Det kan exempelvis vara statliga myndigheter, landsting, företag, trossamfund och olika organisationer. Dessa ska, betonar SKL, i detta sammanhang betraktas som lokala krisaktörer. De hanterar samma kris som kommunen men med olika uppgifter och varje aktör agerar självständigt och leder sin egen verksamhet. Samtidigt finns ett starkt beroendeförhållande mellan de lokala krisaktörerna, framhåller SKL.<sup>109</sup>

För att krisen som helhet skall hanteras på ett effektivt sätt krävs därför samordning. Aktörerna måste försäkra sig om att de har samma uppfattning om vad som har hänt, hur krisen kommer att utvecklas, vilken inriktning de bör ha för sina åtgärder och vilka prioriteringar som bör göras. Aktörerna är beroende av varandras information. Den information om händelsen som skall förmedlas till allmänhet och medier måste vara samstämmig. Det geografiska områdesansvaret på den lokala nivån handlar om att få till stånd denna samordning. Det innebär dock inte på något sätt att kommunen tar över andra aktörers ansvarsområden. Varje aktör agerar självständigt och leder sin egen verksamhet även om kommunen har ett geografiskt områdesansvar.

Det tycks inte förekomma några avvikelser av betydelse från SKL:s sida i förhållande till förarbetena till LEH och regeringen slutliga lagförslag när det gäller innebörden av det lokala geografiska områdesansvaret i fredstid. I sin handbok skriver SKL också om det regionala geografiska områdesansvaret och hur det kopplar till det lokala.<sup>110</sup>

För att ytterligare konkretisera innebörden av det geografiska områdesansvaret framhålls i förarbetena att länsstyrelsen bör samverka med och stödja de aktörer som är primärt ansvariga för krishantering i länet utan att ta över deras ansvar. Därför bör länsstyrelsen särskilt stödja kommunerna när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning.

---

<sup>109</sup> Ibid, s. 45.

<sup>110</sup> Ibid, s. 49.

## Det geografiska områdesansvaret inom ramen för det civila försvaret

SKL klargör i sin juridiska handbok att ett lokalt geografiskt områdesansvar vid fredstida kriser i LEH i grunden inte är en nyhet, utan härstammar från det geografiska ansvar för höjd beredskap som tidigare fanns i lagen (1994:1720) om civilt försvar.<sup>111</sup> I LEH saknas emellertid ett motsvarande stadgande om områdesansvar för beredskapsförberedelser som fanns i lagen om civilt försvar, klargör SKL vidare. Men, betonar SKL, i 3 kap. 4 § (felaktigt angivet som 5 § i SKL:s text) i LEH föreskrivs emellertid att kommunstyrelsen under höjd beredskap skall verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten. Detta motsvarar, enligt förarbetena, i sak 3 kap. 1 § andra stycket lagen (1994:1720) om civilt försvar, betonar SKL.<sup>112</sup>

Anledningen, framhåller SKL, till att det inte finns ett motsvarande stadgande om områdesansvar för beredskapsförberedelser i den nya lagen LEH hänger samman med helhetssynen i det nya krishanteringssystemet, som ska kunna fungera i ett sammanhang från fred över kriser till krig. Enhetligheten har, framhåller SKL, även manifesterats i 1 kap. 1 § i lagen där det framgår att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sina verksamheter och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.<sup>113</sup> SKL skriver vidare:<sup>114</sup>

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

---

<sup>111</sup> Ibid, s. 50

<sup>112</sup> Ibid, s. 51.

<sup>113</sup> Ibid, s. 51.

<sup>114</sup> Ibid.



## **Bilaga 2. Statsmakternas specifika målsättningar för kommunernas arbete med fredstida krisberedskap samt höjd beredskap och civilt försvar.**

I delkapitel 3.4.2 beskrevs statsmakternas specifika målsättningar när det gäller kommunernas arbete med geografiskt områdesansvar för fredstida krisberedskap och för höjd beredskap och civilt försvar. Utöver det geografiska områdesansvaret har statsmakterna i lagstiftning och överenskommelser stipulerat ett antal andra specifika mål för kommunerna inom området krisberedskap och civilt försvar. Dessa är:

### **Fredstida krisberedskap**

1. Risk- och sårbarhetsanalys
2. Planering
3. Utbildning och övning
4. Rapportering

#### *Risk- och sårbarhetsanalys (2000:544)*

När det gäller arbetet med risk- och sårbarhetsanalys är målet att den enskilda kommunen ska:

- analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa, hur de kan påverka den egna verksamheten och sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys,
- utifrån analysen genomföra åtgärder för att öka förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet och hantera extraordinära händelser, och
- efter en inträffad kris utvärdera kommunens hantering.

#### *Planering (2006:544)*

När det gäller arbetet med planering är målet att den enskilda kommunen ska planera för:

- personella och materiella resurser, exempel: resursinventering, identifiering av möjliga förstärkningsresurser, samt planering för att ta emot förstärkningsresurser
- specifika funktioner, exempel: krisstöd
- specifika händelser, exempel: värmebölja, skogsbrand eller oljeutsläpp.

#### *Utbildning och övning (2006:544)*

När det gäller arbetet med utbildning och övning är målet att kommunen ska:

- ha en regelbundet utbildad och övad krisorganisation, inklusive till exempel beredskapsfunktioner inom kommunalteknisk försörjning och krisstöd
- genomföra och utvärdera minst två övningar under en mandatperiod
- kommunens krisledningsnämnd och tjänstemannaledning ska övas minst en gång per mandatperiod
- om möjlighet ges delta i samverkansövningar på regional eller nationell nivå.

#### *Rapportering (2006:544)*

När det gäller arbetet med rapportering är kravet att kommunen ska:

- ha förmåga att ta emot och dela information med stöd av den teknik och metodik som används för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, till exempel WIS och Rakel.
- ha förmåga att ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse.

### **Höjd beredskap och civilt försvar**

1. Att vidta de förberedelser och ta fram den planläggning som behövs för verksamheten under höjd beredskap (*lag 2006:544, förordning 2006:637*)
2. *Geografiskt områdesansvar (lag 2006:544)*
3. Ytterligare roller för den kommunala räddningstjänsten (*Lagen om skydd mot olyckor (2003:778), förordningen om skydd mot olyckor (2003:789)*)

4. Förnödenhetsförsörjning, tillämpning av ransoneringslagen och förfogande (*bl.a. lag 2006:544, förordning 2006:637, lag 1978:268 (ransoneringslagen), lag 1978:262 (förfogandelagen) samt förordning 1978:448 (förfogandeförordningen)*)
5. Bistånd till annan kommun (*lag 2006:544, förordning 2006:637*)
6. Skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer (*lag 2006:544*)
7. Åtgärder så att mynt, sedlar, utbetalningskort etc. inte faller i fiendens händer
8. Uppgifter som kvarstår vid höjd beredskap, eventuellt i förändrad form (skollagen, socialtjänstlagen, lagen om allmänna vattentjänster, hälso- och sjukvårdslagen)
9. Rapportering (*lag 2006:544, förordning 2006:637*).

*Förberedelser och planering för kommunens verksamhet under höjd beredskap*

Lagstiftaren har ställt potentiellt långtgående krav på kommunernas förberedelser och planering för höjd beredskap. Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap anger att:

Kommuner och landsting skall vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).

Detta vidareutvecklas i förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap:

Varje kommun och landsting skall ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa skall innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna skall också framgå krigsorganisationen, den personal som skall tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller landstinget skall kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

Planeringen skall avse såväl beredskapshöjningar efter hand som omedelbart intagande av högsta beredskap.

Kommunen ska vidare enligt förordningen (2006:637) hålla länsstyrelsen underrättad om beredskapsförberedelser, samt vid höjd beredskap om beredskapsläget.

Även i viss sektorslagstiftning finns diskuterar planläggning inför höjd beredskap. Till exempel anger *förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och krigsfara* att planering avseende skolverksamhet vid höjd beredskap ska genomföras efter samråd med länsstyrelse och Arbetsförmedlingen. Vid höjd beredskap anger lagen (1992:1403) att:



kommuner och landsting 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.

Vid högsta beredskap, eller beredskapslarm, ska kommunerna övergå i krigsorganisation (2015:1053) och i en sådan situation ansvarar kommunstyrelsen för ledningen för den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva (2006:544).

#### *Ytterligare roller för den kommunala räddningstjänsten*

*Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor* anger att en kommun ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet (kap 3, § 3) men också att kommunen ansvarar för att det finns en räddningstjänst inom kommunen (kap 3, § 7). Vid höjd beredskap får den kommunala räddningstjänsten ytterligare roller i att skydda befolkningen och civil egendom (kap 8, § 2):

I syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig skall kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, utöver vad som i övrigt framgår av denna lag, ansvara för

1. upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden,
2. indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel,
3. kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt denna paragraf skall kunna fullgöras.

Personal inom kommunens organisation för räddningstjänst skall under samma tid delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade samt för befolkningsskydd.

Vad som gäller vid kommunal räddningstjänst skall gälla även när personalen inom kommunens organisation för räddningstjänst utför uppgifter enligt första och andra styckena.

Regeringen och länsstyrelser kan vid höjd beredskap också besluta om att en kommuns räddningstjänst ska nyttjas i andra kommuner (*Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*, kap 8 § 4; *Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor*, kap 8 § 3).

#### *Förnödenhetsförsörjning, tillämpning av ransoneringslagen och förfogande*

*Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* anger att:

Kommunen skall under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar,

1. vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor,
2. medverka vid allmän prisreglering och ransonering, och

3. medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.

I förordningen (2006:637) specificeras detta ytterligare, och kommunen ska, när ovanstående trätt i kraft:

1. lämna sådant biträde åt statliga myndigheter som behövs för att trygga befolkningens och produktionens försörjning med nödvändiga varor,
2. övervaka föreskriven inventering av förråd av sådana varor och lämna allmänheten behövlig hjälp vid inventeringen,
3. se till att varor som skall lämnas till staten, kommunen eller landstinget noggrant vårdas och i föreskriven omfattning kommer staten, kommunen eller landstinget till del,
4. medverka vid planläggning och verkställighet av undanförelse,
5. dela ut ransoneringsbevis och andra av myndigheter utfärdade inköpstillstånd samt övervaka att föreskrifter i konsumtionsreglerande syfte efterlevs, och
6. sprida upplysning om de krav som kristiden ställer och om medel att undvika eller lindra rådande svårigheter.

Kommuner har även möjlighet att använda förfogande instrumentet. *Förfogandelagen (1978:262)* och *Förfogandeförordning (1978:558)* anger att kommuner kan besluta om förfogande men också att kommunen ska föra förteckning över detta.

#### *Bistånd till annan kommun*

I ett normalläge får en kommun enligt *kommunallagen (2017:725)* endast bedriva sådan verksamhet som berör den egna kommunen. Kommuner får ”inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om”. Vid höjd beredskap stipulerar emellertid *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* att:

Om en kommun eller ett landsting har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och landsting skyldiga att lämna hjälp.

I *förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* preciseras att det är länsstyrelsen som beslutar om omfattning om sådant stöd.

#### *Skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer*

För att uppfylla Genèvekonventionen ska uppgifter om identitet, vistelseort, hälsotillstånd och liknande förhållanden som avser krigsfångar och andra skyddade personer som är i Sveriges våld lämnas till en officiell nationell

upplysningsbyrå. Kommunerna är enligt *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* skyldiga lämna sådana uppgifter i fråga om krigsfångar till Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och i fråga om andra skyddade personer till Migrationsverket, i båda fall för vidare befordran till den nationella upplysningsbyrå. Kommunerna ska vidare kunna lämnas om var avlidna skyddade personer har begravts, samt samla in värdeföremål och handlingar som har kvarlämnats av skyddade personer. Svenska Röda Korset kan även begära stöd av kommuner att förbereda den nationella upplysningsbyråns verksamhet.

*Åtgärder så att mynt, sedlar, utbetalningskort etc. inte faller i fiendens händer*

Det finns också bestämmelser i lagar och förordningar, vilka inte nödvändigtvis är aktuella i en nutida situation av höjd beredskap. Ett exempel är *kungörelse (1964:18) med vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen den 20 december 1957 (nr 684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden* vilken säger att

Föreligger risk för att riket eller del därav skall besättas av fientlig makt, skola de statsmyndigheter, kommunalmyndigheter samt penninginrättningar, som ha sin verksamhet inom område vilket kan komma att beröras därav, vidtaga sådana åtgärder att förråd av mynt, sedlar, penninganvisningar och blanketter till sådana samt gireringskort, utbetalningskort och direktutbetalningskort icke falla i fiendens händer.

*Obligatoriska uppgifter som kvarstår vid höjd beredskap*

Det finns en rad obligatoriska uppgifter som kommuner har i ett normalläge vilka kvarstår vid höjd beredskap. Till exempel förändras inte kommunernas ansvar i enlighet *socialtjänstlagen (2001:453)*, och lagens krav på att kommunerna ska se till att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver kan snarast intensifieras i en situation av ofred. Även de delar av *socialtjänstlagen* som berör kommunens stöd till äldre, unga och funktionshindrade fortsätter att gälla även vid kris och vid höjd beredskap. Kommunerna ska vidare, i enlighet med *hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)*, fortsatt erbjuda hälso- och sjukvård bl.a. till äldre och funktionshindrade i särskilda boenden. Kommunernas skyldighet att ordna vattenförsörjning och avlopp är också oförändrade vid kris och höjd beredskap i enlighet med *lag 2006:412 om allmänna vattentjänster*.

I vissa fall kvarstår uppgifterna med något förändrade förutsättningar vid höjd beredskap. Ett sådant exempel är skolan, där kommunerna enligt *skollagen (2010:800)* är huvudmän för bl.a. grundskola och gymnasieskola. Kommunen ansvarar för att undervisningen följer skollagen och andra föreskrifter, men även att elever under skolplikt fullgör sin skolgång.

Vid krig och krigsfara kvarstår kravet på kommunerna vad avser grundskola, men kommunen tillåts justera tim- och kursplaner i enlighet med den rådande situationen. För gymnasieskolan gäller att kommunerna, *i den utsträckning som förhållandena medger det*, ska fortsatt bedriva verksamheten. Behövs det så kan gymnasieverksamheten helt eller delvis läggas ner till förmån för grundskolan. Vidare har länsstyrelsen möjlighet att besluta om att prioritera arbetsmarknadsutbildning på bekostnad av gymnasieskolan.<sup>115</sup>

#### *Rapportering*

Kommunerna ska enligt *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, och den förordning (2006:637) som är knuten till denna lag hålla länsstyrelserna underrättade om de beredskapsförberedelser och andra förhållanden av betydelse för det civila försvaret i kommunen. Under höjd beredskap ska kommunen hålla länsstyrelsen underrättad om beredskapsläget i kommunen andra förhållanden av betydelse för det civila försvaret.

---

<sup>115</sup> Förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m., § 3, 8-11.



## Bilaga 3. Studiens frågebatterier

### Frågebatteri

2019-02-15

#### MSB – personer som medverkat vid kommunöverenskommelsernas tillkomst

- Vilka var eventuellt stötestenarna mellan staten respektive SKL och kommunerna vid framförhandlandet av *kommunöverenskommelsen*? Och varför? Något som specifikt relaterat till uppgifter och åtagande avseende geografiskt områdesansvar?
- Hur anser ni att kommunerna har klarat av att leva upp till sin del av överenskommelsen i en historisk tillbakablick, särskilt vad gäller geografiskt områdesansvar? Vad utgör de största utmaningarna för kommunerna? Finns det tydliga variationer mellan olika typer av kommuner när det gäller efterlevnad av överenskommelsen? Vad tror ni blir de stora utmaningarna i den nya överenskommelsen? Särskilt vad avser det geografiska områdesansvaret.
- Uppfattar ni att kommunerna förstår innebörden av sin roll avseende lokalt geografiskt områdesansvar vid framtida extraordinära händelser?
- Uppfattar ni att kommunerna har regelverk/utbildning/resurser för att lösa dessa uppgifter? Vad uppfattar ni saknas?
- Hur anser ni att länsstyrelserna har klarat av att leva upp till sin roll i kommunöverenskommelsen, framförallt med avseende på att stödja kommunerna (manualer/regelverk, utbildning, resurser, annat) respektive att följa upp kommunernas verkställighet av överenskommelsen? Vad blir utmaningarna i den nya överenskommelsen?
- Hur anser ni att MSB har klarat av att leva upp till sin del av överenskommelsen i en historisk tillbakablick? Vilket stöd har MSB givit (manualer/regelverk, utbildning, resurser, annat)? Vad utgör de största utmaningarna för MSB, tidigare och i den nya överenskommelsen?
- Vilka var eventuellt stötestenarna mellan staten respektive SKL och kommunerna vid framförhandlandet av överenskommelsen om *arbete med civilt försvar*? Och varför? Något som specifikt

relaterade till uppgifter och åtagande avseende geografiskt områdesansvar?

- Vad tror ni kommer att utgöra de stora utmaningarna för kommunerna, länsstyrelserna respektive MSB i överenskommelsen om civilt försvar, särskilt vad avser geografiskt områdesansvar? Vilket stöd anser ni att kommunerna kommer att behöva, i form av manualer/regelverk, utbildning och resurser?
- Uppfattar ni att kommunerna förstår innebörden av sin roll avseende lokalt geografiskt områdesansvar vid höjd beredskap?
- Uppfattar ni att kommunerna har regelverk/utbildning/resurser för att lösa dessa uppgifter? Vad uppfattar ni saknas?
- Hur ser ni på relationen mellan det kommunernas geografiska områdesansvar vid fredstida händelser respektive vid höjd beredskap?

### **Sveriges Kommuner och Landsting**

- Vilka var eventuellt stöttestenarna mellan staten och SKL och kommunerna vid framförhandlandet av den nya *kommunöverenskommelsen*? Och varför? Något som specifikt relaterade till uppgifter och åtagande avseende geografiskt områdesansvar?
- Hur anser ni att kommunerna har levt upp till sin del av överenskommelsen i en historisk tillbakablick? Var, och varför, brister eventuellt efterlevnaden, särskilt vad avser geografiskt områdesansvar? Vilka variationer finns mellan olika typer av kommuner när det gäller efterlevnad av överenskommelsen? Vad beror i så fall dessa på?
- Uppfattar ni att kommunerna förstår innebörden av sin roll avseende lokalt geografiskt områdesansvar vid fredstida extraordinära händelser?
- Uppfattar ni att kommunerna har regelverk/utbildning/resurser för att lösa dessa uppgifter? Vad uppfattar ni eventuellt saknas?
- Hur anser ni att staten (länsstyrelserna och MSB) har levt upp till sin del av överenskommelsen i en historisk tillbakablick, särskilt vad gäller det geografiska områdesansvaret? Var, och varför, brister eventuellt efterlevnaden? Vilket stöd till kommunerna i form av manualer/regelverk, utbildning och resurser har eventuellt saknats?

Hur har statens uppföljning av kommunernas verkställighet av den förra överenskommelsen fungerat?

- Vilka var eventuellt stötestenarna mellan staten respektive SKL och kommunerna vid framförhandlandet av överenskommelsen om *arbete med civilt försvar*? Och varför? Något som specifikt relaterade till uppgifter och åtagande avseende geografiskt områdesansvar?
- Vilka bedömer du kommer att bli de största utmaningarna och problemen för kommunerna när det gäller att axla det geografiska områdesansvaret inom ett nytt civilt försvar? Vilket stöd (manualer/regelverk, resurser, utbildning, annat) kommer kommunerna att behöva?
- Uppfattar ni att kommunerna förstår innebörden av sin roll avseende lokalt geografiskt områdesansvar vid höjd beredskap?
- Uppfattar ni att kommunerna har regelverk/utbildning/resurser för att lösa dessa uppgifter? Vad uppfattar ni saknas?
- Vilka konkreta krav på stöd från staten (MSB och länsstyrelserna) uppfattar ni att överenskommelsen avseende civilt försvar kan komma att innebära, särskilt vad gäller det geografiska områdesansvaret? (Nu står det att Länsstyrelsen ska stödja och MSB ska ta fram informationsmaterial) Vilken uppföljning krävs?
- Ser SKL några principiella skillnader mellan GO vid extraordinär händelse respektive vid höjd beredskap? Hur påverkar dessa i så fall kommunernas arbete med GO?

### **MSB – personer som jobbat med lednings- och samverkanskonceptet**

- Hur har MSB:s stöd till kommunerna sett ut de senaste åren vad gäller lokalt geografiskt områdesansvar (i form av manualer/regelverk, utbildning, resurser, annat) vid extraordinär händelse i fred (respektive höjd beredskap)? Vilka problem och utmaningar ser du/ni att det finns hos kommunerna att ta emot och tillgodogöra sig stödet? Skillnader mellan olika typer av kommuner? Och varför?
- Hur har kommunernas verkställighet följts upp?
- Ser ni/MSB några principiella skillnader mellan GO vid extraordinär händelse respektive vid höjd beredskap? Hur uppfattar ni att dessa i så fall påverkar kommunernas arbete med GO?



- Av Sveriges 290 kommuner, hur många har fått utbildning i MSB:s ledningskoncept ”Gemensamma grunder för samsamverkan och ledning” av MSB eller länsstyrelserna, som en del av stödet via LEH/kommunöverenskommelsen?
- Efterfrågar kommunerna/SKL aktivt något specifikt stöd relaterat till det lokala geografiska områdesansvaret? I så fall, vilken typ av stöd? Kan MSB eller länsstyrelserna tillhandahålla detta?
- Uppfattar ni att kommunerna förstår innebörden av sin roll avseende lokalt geografiskt områdesansvar vid fredstida extraordinära händelser respektive höjd beredskap?
- Uppfattar ni att kommunerna har regelverk/utbildning/resurser för att lösa dessa uppgifter? Vad uppfattar ni saknas?
- Vilka problem och möjligheter ser du/ni framöver för MSB:s del när det gäller att ge stöd till kommunerna respektive deras förmåga att tillgodogöra sig stödet rörande geografiskt områdesansvar vid höjd beredskap och civilt försvar?

### **Samverkansområdet geografiskt områdesansvar (SOGO)**

- Hur ser SOGO på rollen för det geografiska områdesansvaret på olika nivåer? Vad är SOGO roll och hur arbetar SOGO generellt med detta? Vilka principiella skillnader ser SOGO mellan GO för fredstida kriser respektive GO för höjd beredskap (i generell mening)?
- Hur ser ni på relationen mellan kommunernas geografiska områdesansvar vid fredstida händelser respektive vid höjd beredskap?
- Hur arbetar SOG specifikt med det lokala geografiska områdesansvaret och med att stärka kommunernas förmåga att hantera sin roll och sitt ansvar som lokalt geografiskt områdesansvarig inför och vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap? Hur har detta arbete utvecklats över tid och hur ser utvecklingen ut framöver? Finns det en samsyn eller oenighet inom SOG hur man ska arbeta med dessa frågor? Om det finns en oenighet vad gäller den i så fall?
- Vilka är det främsta problemen och utmaningar som kommunerna står inför när det gäller att axla sitt ansvar som geografiskt områdesansvariga vid fred respektive höjd beredskap? Och varför?

Finns det tydliga skillnader härvid mellan olika typer av kommuner?  
Hur kan problemen och utmaningarna lämpligast övervinnas?

- Uppfattar ni att kommunerna förstår innebörden av sin roll avseende lokalt geografiskt områdesansvar vid fredstida extraordinära händelser respektive höjd beredskap?
- Uppfattar ni att kommunerna har regelverk/utbildning/resurser för att lösa dessa uppgifter? Vad uppfattar ni saknas?
- Vilka är de främsta utmaningarna för Länsstyrelserna, MSB och andra statliga myndigheter i att stödja kommunerna i utövandet av det geografiska områdesansvaret?

### Länsstyrelserna

- Hur arbetar länsstyrelsen med, att utifrån kommunöverenskommelsen, stödja kommunerna (med manualer/regelverk, utbildning, resurser, annat) i deras ansvar som geografiskt områdesansvariga på lokal nivå avseende dels det förberedande arbetet och dels vid hanteringen av en fredstida kris/extraordinär händelse? Hur har utvecklingen sett ut över tiden avseende detta stöd?
- (utbildar länsstyrelsen i MSB:s koncept om gemensamma grunder för samverkan och ledning?)
- Vilka är de främsta problemen och utmaningarna för länsstyrelsen när det gäller att ge stöd (med manualer/regelverk, utbildning, resurser, annat) till kommunerna? Är er roll och uppgift tydlig härvid? Har ni de resurser och förmågor som krävs härvid? Finns det starka incitament för er att jobba med stödet (t.ex. krav från kommunerna eller RK)?
- Uppfattar ni att kommunerna förstår innebörden av sin roll avseende lokalt geografiskt områdesansvar vid fredstida extraordinära händelser?
- Uppfattar ni att kommunerna har regelverk/utbildning/resurser för att lösa dessa uppgifter? Vad uppfattar ni saknas?
- Hur är kommunernas förmåga att tillgodogöra sig ert stöd? Skiljer det sig åt på något tydligt sätt härvid mellan kommunerna? Varför i så fall?

- Har kommunerna olika uppfattningar om vad det innebär att vara geografiskt områdesansvarig på lokal nivå vid fredstida extraordinär händelse? Och i så fall varför?
- Har någon kommun haft en extraordinär händelse som föranlett dem att behöva agera i rollen som geografiskt områdesansvarig? Vilka lärdomar gick det att dra därvid?
- Hur arbetar länsstyrelsen med uppföljning av LEH/kommunöverenskommelsen ifråga om geografiskt områdesansvar, och vilka är de eventuella problemen och utmaningarna därvid?
- Har kommunerna och länsstyrelsen påbörjat arbetet med geografiskt områdesansvar vid höjd beredskap? I så fall hur? Hur ser länsstyrelsen på skillnaden mot GO för fredstida händelser?
- Vilka bedömer du/ni blir de största problemen och utmaningar för kommunerna när det gäller att axla det geografiska områdesansvaret vid höjd beredskap och civilt försvar? Och varför?
- Uppfattar ni att kommunerna förstår innebörden av sin roll avseende lokalt geografiskt områdesansvar vid höjd beredskap?
- Uppfattar ni att kommunerna har regelverk/utbildning/resurser för att lösa dessa uppgifter? Vad uppfattar ni saknas?
- Vilket stöd (med manualer/regelverk, utbildning, resurser, annat) från Länsstyrelsen kommer kommunerna att behöva före och under höjd beredskap för att kunna utöva sitt geografiska områdesansvar? Vilka resurser har Länsstyrelsen för att ge detta stöd?

## Kommunerna

### Allmänt

- Hur är kommunen organiserad när det gäller arbetet med krisberedskap och civilt försvar?
  - (Lokalt krisberedskapsråd eller formaliserade nätverk med privata och offentliga aktörer m.m.?)
- Hur ser det politiska intresset och trycket ut i frågor som rör krisberedskap och civilt försvar? Förändringar över tid? Vad är styrande för det politiska intresset och trycket anser du/ni?
  - ("Eldsjälar", förekomst av kriser som drabbat kommunen etc.?)
- Har ni haft någon form av extraordinär händelse i kommunen som föranlett att kommunen behövt agera i rollen som lokalt geografisk områdesansvarig? Vilka erfarenheter drog kommunen i så fall när det gäller utövande av lokalt geografiskt områdesansvar?
- Har det genomförts några utbildningar avseende extraordinära händelser/höjd beredskap för högre beslutsfattare respektive på bredden? I vilken omfattning ingick geografiskt områdesansvar i så fall i dessa?

### *Lokalt geografiskt områdesansvar vid fredstida krisberedskap i förbyggande- och förberedandefasen (förefasen)*

- Är det från kommunens sida klart vad den ska göra utifrån LEH och kommunöverenskommelsen avseende lokalt geografiskt områdesansvar i ett förebyggande- och förberedande skede? Om inte, vad består oklarheten i? Vad behöver göras för att eliminera eventuella oklarheter och av vem?
  - (Vad behöver göras? Hur behöver det göras? När behöver det göras?)
  - (Det påstås ibland att det bland kommunerna finns skilda uppfattningar om vad det lokala geografiska områdesansvaret innebär – om det stämmer, vad skulle det kunna bero på? Har er kommun samma uppfattning om innebörden av lokalt geografiskt områdesansvar som er grannkommuner?)
- Har kommunen de resurser i form av kunskap, personal m.m. som behövs för att leva upp till krav som ni anser statsmakterna ställer när det gäller arbetet med det lokala geografiska områdesansvaret i

ett förebyggande- och förberedande skede? Om inte, vad är det som saknas? Hur skulle eventuella brister kunna åtgärdas och av vem?

- Anser kommunen (du/ni) att det finns tillräckligt starka incitament i form av ”piskor och morötter” för att jobba med verksamhet relaterat till det lokala geografiska områdesansvaret? Om inte, hur skulle incitamenten kunna bli bättre?
  - (Tryck från länsstyrelser, MSB, kommuninvånarna, tillräcklig ekonomisk ersättning via kommunöverenskommelsen, avsaknad av sanktioner om man brister i sitt arbete m.m.)
- Får kommunen det stöd i form av utbildning, övningar/övningsstöd m.m. från MSB och länsstyrelserna som den behöver och förväntar sig mot bakgrund av kommunöverenskommelsen? Om inte, vad är det som saknas eller är otillräckligt vad gäller stöd? Hur skulle stödet kunna förbättras om så behövs?
  - (SKL:s eventuella stöd)

*Lokalt geografiskt områdesansvar vid fredstida krisberedskap vid ett hanterande skede av en kris (underfasen)*

- Är det från kommunens sida klart vad den ska göra utifrån LEH och kommunöverenskommelsen avseende lokalt geografiskt områdesansvar i ett hanteringsskede? Om inte, vad består oklarheten i? Vad behöver göras för att eliminera eventuella oklarheter och av vem?
  - (Vad behöver göras? Hur behöver det göras? När behöver det göras?)
- Har kommunen de resurser i form av kunskap, personal m.m. som behövs för att leva upp till krav som du/ni anser statsmakterna ställer när det gäller arbetet med det lokala geografiska områdesansvaret i ett hanteringsskede? Om inte, vad är det som saknas? Hur skulle eventuella brister kunna åtgärdas och av vem?
- Uppfattar du/ni att kommunen, om så behövs, kan få behövligt stöd från länsstyrelserna (eller MSB) för att kunna axla sitt lokala geografiska områdesansvar vid en fredstida kris? Om inte, varför? Vilket slags stöd behöver ni?
- Har kommunen fått utbildning om MSB:s nationella lednings- och samverkanskoncept: ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar”? Om så är fallet, anser du/ni att

utbildningen har gjort kommunen bättre på att axla ert geografiska områdesansvar? Om inte, varför?

*Lokalt geografiskt områdesansvar vid höjd beredskap och civilt försvar*

- Har kommunen påbörjat sitt arbete med civilt försvar med bäring på det lokala geografiska områdesansvaret?
- Om kommunen har börjat arbeta med eller tänka kring det lokala geografiska områdesansvaret vid höjd beredskap är det då klart vad det ansvaret inbegriper i både ett förberedande- och ett hanteringsskede? Om inte, vad består oklarheten i? Vad behöver göras för att eliminera oklarheten och av vem?
- Är din/er bedömningen att kommunen har de resurser i form av kunskap, personal m.m. som behövs för att leva upp till krav som du/ni anser statsmakterna ställer när det gäller arbetet med det lokala geografiska områdesansvaret vid höjd beredskap? Om inte vad är det som saknas? Hur skulle eventuella brister kunna åtgärdas och av vem?
- Vilket stöd uppfattar ni att ni skulle behöva från MSB/Länsstyrelsen för att kunna utöva det lokala geografiska områdesansvaret vid höjd beredskap? Vilket stöd krävs redan i förberedelsefasen?
- Anser du/ni att det finns tillräckligt starka incitament i form av ”piskor och morötter” för kommunen att jobba med verksamhet relaterat till det lokala geografiska områdesansvaret vid höjd beredskap och civilt försvar? Som det ser ut idag och inom de närmaste åren framöver?. Om inte, hur skulle incitamenten kunna bli bättre?
  - (SKL:s signaler)
- Rent allmänt vilka antar du kommer att bli de främsta problemen och möjligheterna för kommunen när den ska axla det lokala geografiska områdesansvaret vid höjd beredskap och civilt försvar inom ett totalförsvar?

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00  
Fax: 08-55 50 31 00

[www.foi.se](http://www.foi.se)