

Projektnummer/Project no Uppdragsgivare/Client
E13799 Uppsala kommun
FoT-område
Inget FoT-områdeFörfattare/Author
Ann ÖdlundDatum/Date Memo nummer/Number
2022-06-28 FOI Memo 7900**Kommuners ansvar och roller i totalförvarsutvecklingen****Innehåll**

1	Inledning	2
2	Totalförvarsutvecklingens påverkan på kommunerna	3
2.1	Försvarsbesluten 2015 och 2020	3
2.1.1	Mål för det civila försvaret	3
2.2	Statliga utredningar och regeringsuppdrag	4
2.2.1	Utredningen om civilt försvar	4
2.2.2	Hälsa- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap	10
2.2.3	Kommittén för förbättrat skydd för totalförvarsverksamhet.....	11
2.2.4	Civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap	13
2.2.5	Nationell samordning av försörjningsberedskapen	14
2.2.6	En ny livsmedelsberedskap	14
2.2.7	Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin	15
2.2.8	Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret.....	15
2.2.9	Förstärkning av det civila försvaret med anledning av kriget i Ukraina..	16
2.3	Nato-medlemskap och påverkan på civilt försvar	17
3	Slutsatser och diskussion	19
	Referenser	21
	Bilaga 1 Beredskapsmyndigheter	23
	Bilaga 2 NATO:s baskrav och behov vid värdlandsstöd	24

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

1 Inledning

Återuppbyggnaden av totalförsvaret påbörjades på allvar i och med försvarsbesluten 2015 och 2020. Flera utredningar har tillsatts de senaste åren, både generella kring det civila försvarets struktur och mer områdesspecifika inom bland annat hälso- och sjukvård, försörjningsberedskap, befolkningskydd och livsmedelsberedskap. Två händelser har fått politiska implikationer vilket gjort att utvecklingen påskyndats och inriktats på ett sätt som varit svårt att förutsäga. Den ena händelsen är pandemin, som nådde Sverige 2020 och de brister som framkom i hanteringen, vilket bland annat väckt frågor kring planering och försörjningsberedskap på olika nivåer. Den andra händelsen är Rysslands anfall på Ukraina i februari 2022, som dels förändrat synen på svenskt flyktmottagande, dels ändrat inriktning på försvars- och säkerhetspolitiken vilket lett till beslut om Nato-ansökan.

Detta memo är framtaget på uppdrag av Uppsala kommun och analyserar kommuners ansvar och roller ur ett totalförsvarsperspektiv.¹ Memot ingår i det övergripande projektet ”Totalförsvaret i översiktsplanen” där flera fallstudier ingår. Syftet med föreliggande studie är att identifiera och analysera möjliga krav som staten kan komma att ställa på kommunerna i och med återuppbyggnaden av totalförsvaret. Studien analyserar främst författningar och politiska styrdokument som kommittédirektiv samt statliga offentliga utredningar och propositioner.

I rapporten ges en översikt av några av de utredningar och regeringsuppdrag som getts inom främst civilt försvar efter försvarsbeslutet 2015, med fokus på vilka konsekvenser de får eller kan få för kommunerna. I memot ges även exempel på vilka krav Nato ställer på medlemsländer samt vilka behov som Nato har vid värdlandsstöd.

¹ FOI-2021-1767.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförvarsutvecklingenMemo nummer/Number
FOI Memo 7900

2 Totalförvarsutvecklingens påverkan på kommunerna

I sin bedömning av förmåga och brister inom det civila försvaret från maj 2022² konstaterar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att kommunerna behöver inkluderas mer i totalförvarsplaneringen. MSB konstaterar att kommunerna har ett viktigt ansvar för att värna civilbefolkningen vid höjd beredskap där räddningstjänst och befolkningsskydd är viktiga delar. Vidare påpekar MSB att verksamheter som vatten och avlopp, renhållning, skola och barnomsorg påverkar funktionen i annan samhällsviktig verksamhet.

Regeringens styrning i form av ökad finansiering och uppdrag har hittills främst riktats till Försvarsmakten, MSB och andra statliga myndigheter på central nivå, medan utvecklingen i kommunerna främst har baserats på överenskommelser mellan staten (MSB) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).³ Den senaste överenskommelsen ingicks för perioden 2018-2020 men har förlängts och gäller tills vidare.⁴ Områden som prioriteras är kompetenshöjning gällande totalförvar, säkerhetsskydd samt planering av krigsorganisation och dess bemanning av personal.

Nedan följer en kort beskrivning av utvecklingen av totalförsvaret sedan 2015.

2.1 Försvarsbesluten 2015 och 2020

Försvarsbesluten 2015⁵ och 2020⁶ har inneburit en utveckling av totalförsvaret. I försvarsbeslutet 2015 konstaterade regeringen att det under många år endast har bedrivits ett begränsat arbete med att planera och förbereda civilt försvar, eftersom det inte längre fanns något behov utifrån den hotbild och den inriktning för försvaret som följde efter det kalla krigets slut. Regeringen konstaterade vidare att omvärldsläget hade försämrats och det fanns behov att återuppta planeringen för det civila försvaret, och att en sammanhängande planering för totalförsvaret behöver säkerställas genom planeringsanvisningar till berörda myndigheter.⁷ I och med försvarsbeslutet 2020 fortsatte utvecklingen av totalförsvaret, både när det gäller ökad ambition och finansiering. Regeringen konstaterade att Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver stärkas på bred front och att det för att värna balansen i totalförsvaret är viktigt att också det civila försvaret prioriteras. Regeringen konstaterade vidare att utvecklingen av det civila försvaret kommer att förutsätta åtgärder från en lång rad aktörer, bland annat statliga myndigheter, kommuner och regioner, enskilda individer, näringsliv och frivilligorganisationer. Genomförandet av den försvarspolitiska inriktningen är ett ansvar för hela samhället, och en fråga som berör samtliga politikområden.⁸

2.1.1 Mål för det civila försvaret

Civilt försvar är den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. I försvarsbeslutet 2015 antogs ett

² MSB (2022). *Det civila försvaret. Förmåga och brister – 2022 årsredovisning av regeringsuppdraget att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret.*

³ Av 5 kap. LEH framgår att kommuner och regioner ska få ersättning av staten för de förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap LEH. Den sammantagna årliga ersättningen för kommunernas arbete med civilt försvar omfattar 100 miljoner kronor. Överenskommelsen utgår från de uppgifter som finns i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), samt säkerhetsskyddslagen (2018:585).

⁴ MSB och SKR, *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar – 2018 – 2020 med revideringar till och med 2022*, MSB 2021-13778.

⁵ Prop. 2014/15: 109.

⁶ Prop. 2020/21:30.

⁷ Prop. 2014/15:109.

⁸ Prop. 2020/21:30, s. 29.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

mål för civilt försvar som bestod av tre delar: värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. Detta utökades i och med försvarsbeslutet 2020, vilket innebär en ambitionshöjning och ett förtydligande jämfört med det tidigare målet.⁹

Enligt det nya målet ska det civila försvaret ha förmåga att:¹⁰

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- upprätthålla en nödvändig försörjning
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Målet ger en övergripande politisk inriktning av det civila försvarets uppgifter. De olika delarna behöver brytas ner i flera steg och anpassas till olika verksamheter och nivåer.

2.2 Statliga utredningar och regeringsuppdrag

Sedan 2015 har flera utredningar tillsatts och regeringsuppdrag getts till myndigheterna i syfte att anpassa totalförsvaret till omvärldsutvecklingen. Nedan presenteras några utredningar och uppdrag som på olika sätt kommer att påverka kommunerna och den kommunala verksamheten.

2.2.1 Utredningen om civilt försvar

Regeringen gav i augusti 2018 en särskild utredare i uppgift att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Strukturen skulle även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.¹¹ I utredningens direktiv betonades att utredningen inte fick lämna förslag som innebär ändring av grundlagen.¹² Utgångspunkten har således varit den svenska förvaltningsmodellen, med kommunalt självstyre och självständiga myndigheter. Regeringen underströk att ansvarsprincipen fortsatt ska gälla inom civilt försvar. I mars 2021 lämnade utredningen, nedan benämnd strukturutredningen, slutbetänkandet *Struktur för ökad motståndskraft*.¹³

Som ett resultat av utredningens förslag har beslut hittills fattats om förordningsstyrda förändringar. Regeringen beslutade den 19 maj 2022 att inrätta 60 beredskapsmyndigheter, inklusive de 21 länsstyrelserna, samt tio beredskapssektorer med sektorsansvariga myndigheter. Regeringen beslöt samtidigt att inrätta en högre regional nivå med sex civilområden i syfte att stärka och kraftsamla totalförsvaret. Den nya myndighetsstrukturen träder i kraft den 1 oktober 2022.

Ny förordning om statliga myndigheters beredskap

⁹ Samtidigt antogs även ett övergripande mål för totalförsvaret samt ett utökat mål för det militära försvaret.

¹⁰ Prop. 2020/21:30, s. 89.

¹¹ Dir.2018:79.

¹² Det är värt att påpeka att det för att ändra en grundlag enligt 8 kapitlet 14 § regeringsformen krävs att riksdagen fattar två likadana beslut, och att det hålls ett riksdagsval mellan de två besluten. Väljarna ska kunna ta ställning till förslaget om grundlagsändring och välja den riksdag som tycker som de själva gör i frågan.

¹³ SOU 2021:25.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

Förordningen om statliga myndigheters beredskap (2022:524), nedan benämnd beredskapsförordningen, innehåller bestämmelser om uppgifter som statliga myndigheter under regeringen har inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Syftet med förordningen är att statliga myndigheter under regeringen genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Definitioner

I förordningen används begreppen ”höjd beredskap” och ”totalförsvaret” på samma sätt som anges i 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap:

”Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).”

Vidare definieras ”fredstida krissituationer” som situationer som

- avviker från det normala
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Definitionen är något mer precis än den definition av ”extraordinär händelse” som ges i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), så till vida att punkt 2 är ny samt att punkt 4 omfattar ”samordnade och skyndsamma” istället för LEH:s ”skyndsamma”.¹⁴

Vidare införs begreppet ”samhällsviktig verksamhet” i beredskapsförordningen. Samhällsviktig verksamhet definieras som ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet”. Detta är välkommet eftersom begreppet inte tidigare definierats i författning men ofta använts med delvis olika betydelser.

Beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer

I beredskapsförordningen fastslås en ny struktur för det civila försvaret med en indelning av myndigheterna i 60 beredskapsmyndigheter (se bilaga 1) och 10 beredskapssektorer.¹⁵ Beredskapsmyndigheter är enligt förordningen statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Myndigheternas uppgifter och ansvar regleras i förordningen.

Vissa beredskapsmyndigheter ska ingå i beredskapssektorer. I varje beredskapssektor ska en av beredskapsmyndigheterna vara sektorsansvarig myndighet. Övriga beredskapsmyndigheter i sektorn ska delta i arbetet.

De nya beredskapssektorerna och sektorsansvariga myndigheterna är följande:

- Ekonomisk säkerhet (Försäkringskassan)
- Elektroniska kommunikationer och post (Post- och telestyrelsen)
- Energiförsörjning (Energimyndigheten)
- Finansiella tjänster (Finansinspektionen)
- Försörjning av grunddata (Skatteverket)

¹⁴ ”Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.” (1 § LEH)

¹⁵ Dessa listas i en bilaga till beredskapsförordningen.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

- Hälsa, vård och omsorg (Socialstyrelsen)
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (Livsmedelsverket)
- Ordning och säkerhet (Polismyndigheten)
- Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (MSB)
- Transporter (Trafikverket).

En sektorsansvarig myndighet ska inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. En reflektion är att vaga uttryck som ”driva på”, ”verka för” och ”stödja” ofta används i författningarna när ansvar finns men inga styrande mandat ges. Detta kan leda till tolkningsproblem för myndigheterna, både de som ska stödja och för de som ska stödjas.

Fem sektorer respektive beredskapsmyndigheter som påverkar kommunal verksamhet

Nedan ges exempel på sektorer respektive beredskapsmyndigheter som på olika sätt gränisar till kommunal verksamhet. Det är dock oklart hur kommunernas verksamheter kommer att påverkas och hur gränser ska dras mellan olika ansvarsnivåer. Beskrivningarna är hämtade från utredningen om civilt försvar.

Hälsa, vård och omsorg som beredskapssektor

Beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg ska omfatta samhällsfunktionerna hälso- och sjukvård, tandvård, smittskydd, läkemedelsförsörjning samt socialtjänst. Huvudansvaret för att bedriva hälso- och sjukvård i Sverige vilar på regionerna. Socialstyrelsen får som sektorsansvarig myndighet uppgift att samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap.¹⁶

Kommunernas vårdskyldighet omfattar bland annat äldre personer som bor på särskilda boenden eller de personer som på grund av fysiska eller psykiska funktionshinder behöver en bostad med särskild service. Det kommunala ansvaret för hälso- och sjukvård är nära sammankopplat med kommunens ansvar för socialtjänsten enligt socialtjänstlagen (2001:453). Kommunerna har till skillnad från regionerna inget krav på sig att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap.¹⁷ Kommunal hälso- och sjukvård utgår därför enbart från vad som finns reglerat i LEH avseende krisberedskap och de allmänna bestämmelserna om att bedriva god hälso- och sjukvård i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

¹⁶ Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen

¹⁷ Katastrofmedicinsk beredskap är en del av krisberedskapen och beskrivs som beredskap att bedriva hälso- och sjukvård i syfte att minimera negativa konsekvenser vid en allvarlig händelse. SOU 2022:6, s. 88.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

Livsmedelsförsörjning och dricksvatten som beredskapssektor

Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten ska omfatta samhällsfunktionerna primärproduktion¹⁸, tillverkning, distribution och försäljning av livsmedel och djurfoder, tillagning av livsmedel i storkök, säkra livsmedel inklusive dricksvatten, smittskydd och säker destruktion, djurens hälso- och sjukvård, dricksvattenförsörjning, avlopp samt avfallshantering (i första hand kommunalt avfall). Verksamheten genomförs i dag till stor del av privata företag på olika marknader men också av kommuner som ansvarar för storkök i kommunal regi, samt livsmedelsförsörjning. För den allmänna dricksvattenförsörjningen ansvarar kommuner och i förekommande fall kommunala bolag (lag (2006:412) om allmänna vattentjänster). Livsmedelsverket blir sektorsansvarig myndighet enligt instruktion.¹⁹

Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen som beredskapssektor

Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen inrättas och föreslås omfatta samhällsfunktionerna räddningstjänst (statlig samt kommunal), alarmeringstjänst, befolkningsskydd, information om väder, vatten och klimat. Beredskapssektorn ska även omfatta strålskyddsberedskap (för att hantera nukleära eller radiologiska händelser) på central myndighetsnivå. MSB blir sektorsansvarig myndighet enligt instruktion.²⁰

Transporter som beredskapssektor

Beredskapssektorn för transporter omfattar de viktiga samhällsfunktionerna lufttransporter (flygtrafikföretag, flygplatser, operatörer), sjötransporter (sjötrafikinformation, hamnar, säkra sjövägar, operatörer), vägtransporter (vägtrafikledning, vägar, operatörer), järnvägstransporter (tågtrafikledning, järnvägar, resecentra, operatörer), kollektivtrafik (operatörer) samt terminaler (omlastning). Trafikverket blir sektorsansvarig myndighet enligt instruktion.²¹

Transporter är viktiga för att annan samhällsviktig verksamhet ska fungera oavsett om det är fred eller krig. Vid beredskapshöjning är transporter bland annat viktigt för Försvarens mobilisering. Kollektivtrafiken kommer vidare att vara viktigt för det civila försvaret, bland annat för att möjliggöra utrymning, säkerställa att krigsplacerade kan ta sig till inställelseplats samt för att upprätthålla funktionalitet i andra samhällsviktiga verksamheter.²² När det gäller kommunerna är lokala transportsystem utformade främst för normala förhållanden men delvis även för olyckor och fredstida kriser. Kommunerna har inom ramen för sitt planmonopol ett ansvar bland annat för att ta fram översikts- och detaljplaner. Dessa planer ger förutsättningar för transportinfrastrukturen och Försvarensmakten är remissinstans för bland annat kommunala översiktsplaner.²³

Skolverket blir en beredskapsmyndighet

Förskola och skola är central för ungdomars utveckling och lärande. Genom att säkerställa att barn till vårdnadshavare som arbetar i samhällsviktig verksamhet erbjuds barnomsorg har skolan dessutom stor betydelse för andra samhällsviktiga funktioners möjlighet att fungera under en fredstida kris eller under höjd beredskap. Skolverket är den myndighet som har föreskriftsrätt och kan därmed besluta om bindande bestämmelser som publiceras i Skolverkets författningssamling, SKOLFS. Av Skolverkets instruktion framgår att myndigheten inom ramen för sitt verksamhetsområde ska stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och

¹⁸ Primärproduktionen är starten på livsmedelskedjan. Att odla och skörda grönsaker, föda upp djur före slakt, producera ägg och mjölk, fiska och jaga är några exempel. Även att plocka och samla in vilda produkter, som bär och svamp, musslor och kräftor ingår. www.livsmedelsverket.se "Primärproduktion".

¹⁹ Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

²⁰ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Se också McWilliams m.fl. (2022) *Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen: Ett underlag för Uppsala kommuns arbete med att revidera översiktsplanen*. FOI Memo 5330.

²¹ Förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

²² Ds 2017:66, s. 176. Se också McWilliams m.fl. (2022).

²³ Eriksson, Pär & Camilla Eriksson, (2022) *Framtida transportsystem i kris och krig Ett kunskapsunderlag för en forskningsansökan FOI-R--5321--SE*, s. 47.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

krisberedskap. Förordningen (1991:1995) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. innehåller föreskrifter om verksamheten under krig och vid krigsfara inom den del av skolväsendet som en kommun eller en region är huvudman för. Skolverket blir beredskapsmyndighet i det nya systemet enligt instruktion.²⁴

Ny förordning om civilområdesansvariga länsstyrelser

Indelningen i en högre regional nivå görs genom att landets 21 länsstyrelser delas in i sex geografiska civilområden med en civilområdesansvarig länsstyrelse i varje civilområde i enlighet med förordningen om civilområdesansvariga myndigheter och civilområden (2022:525). Indelningen syftar främst till att samordna det militära försvaret med civila aktörer regionalt och ser ut som följer:

Benämning	Omfattning	Beteckning	Civilområdesansvarig lst
Norra civilområdet	Västernorrlands, Jämtlands, Västerbotten och Norrbottens län	Civo N	Länsstyrelsen i Norrbottens län
Mellersta civilområdet	Uppsala, Södermanlands, Västmanlands, Värmlands, Örebro, Dalarnas och Gävleborgs län	Civo M	Länsstyrelsen i Örebro län
Östra civilområdet	Stockholms och Gotlands län	Civo Ö	Länsstyrelsen i Stockholms län
Sydöstra civilområdet	Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län	Civo SÖ	Länsstyrelsen i Östergötlands län
Västra civilområdet	Hallands och Västra Götalands län	Civo V	Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Södra civilområdet	Kronobergs, Blekinge och Skåne län	Civo S	Länsstyrelsen i Skåne län

Förordningen innehåller bestämmelser om de länsstyrelser som är ansvariga för ett civilområde och deras uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. I varje civilområde ska en av länsstyrelserna vara civilområdesansvarig och landshövdingen i det utpekade länet blir civilområdeschef stödd av ett beredskapskansli. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska inför fredstida kriser verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och vid länsöverskridande kriser ha förmåga utgöra en gemensam funktion för länsstyrelserna. En länsstyrelse som är civilområdesansvarig får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor inom sitt civilområde. Om en räddningsinsats även innefattar statlig räddningstjänst ska den övertagande länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.²⁵

Civilområdesansvarig länsstyrelse ska ha geografiskt områdesansvar för sitt civilområde när det gäller civilt försvar och ansvarar för att planeringen inför höjd beredskap är samordnad inom det civila försvaret samt mellan det militära försvaret och civila aktörer inom civilområdet. De civilområdes-

²⁴ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

²⁵ Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

ansvariga länsstyrelserna ska inför höjd beredskap inom civilområdet verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning, och som högsta civila totalförsvarsmyndighet verka för att största försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap. Civilområdesansvarig ska även vid höjd beredskap ansvara för att en samlad lägesbild sammanställs samt hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser och om vidtagna och planerade åtgärder samt samordna den civila delen av ett eventuellt värdlandsstöd.

Länsstyrelsernas uppgifter kvarstår i stort

För de länsstyrelser som inte blivit utpekade som civilområdesansvariga länsstyrelser kvarstår tidigare uppgifter som att vara sammanhållande och stödjande inom krisberedskap och civilt försvar i länet. Under höjd beredskap kommer länsstyrelsen fortsatt att vara högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet och ska, under ledning av civilområdeschefen, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. För att skapa nödvändig samordning ska länsstyrelsen ha ett regionalt råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvaret. I rådet ska representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet och totalförsvaret ingå.²⁶

Även andra uppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar kommer att ligga kvar hos länsstyrelserna, exempelvis risk- och sårbarhetsanalyser, säkra rutiner och strukturer för fredstida samverkan och samordning i länet samt att skapa lägesbild till den nationella nivån inom det geografiska området. Samverkan mellan det civila försvaret och det militära försvaret regionalt kommer dock att förändras när en högre regional nivå införs då Försvarmaktens regionala chefer i första hand kommer att samverka med cheferna för civilområdena i frågor som rör totalförsvaret.

Länsstyrelserna ska vidare följa upp kommunernas tillämpning av LEH. Genom att vissa uppgifter som i dag hanteras av länsstyrelsen i stället kan hanteras länsöverskridande av ledningen för civilområdet bedömer utredningen att länsstyrelserna ska kunna stärka sitt direkta stöd till kommunernas beredskapsarbete och även följa upp resultatet av detta på ett mer systematiskt sätt. En fungerande samverkan är en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna stödja kommunerna att nå målen för krisberedskap och civilt försvar.

Strukturutredningens förslag om en ny lag om kommuners och regioners beredskap

Strukturutredningen föreslog i sitt betänkande att en ny lag om kommuners och regioners beredskap ska ersätta LEH. Denna del i utredningen innebär lagändringar²⁷ och har ännu inte beslutats av riksdagen, det är oklart om och i så fall när detta kommer att ske. Om förslaget genomförs kommer detta att innebära flera förändringar i kommunernas ansvar och arbete med totalförsvaret.

Utredningen föreslog bland annat att:²⁸

- Kommunerna till skillnad från i dag inte ska göra någon risk- och sårbarhetsanalys av det geografiska området kommunen eftersom analysarbetet kräver mycket resurser och det finns utmaningar i att få ta del av information från företag och myndigheter.²⁹
- Det bör framgå i lagen att det i risk- och sårbarhetsanalysen ska ingå att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten. Egen verksamhet avser den egna organisationen, kommunalförbund och kommunala bolag. Till skillnad från det tidigare använda begreppet ansvarsområde ingår inte verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfritt system. Detta på grund av att möjligheterna att inhämta underlag från dessa aktörer enligt utredningen är begränsade.

²⁶ Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

²⁷ Lagar beslutas i riksdagen medan förordningar enbart kräver regeringsbeslut.

²⁸ SOU 2021:25, s. 451-58

²⁹ Utredningen går inte in närmare på utmaningarna. En reflektion är att det kan handla om brister i insyn i privata företags verksamhet samt sekretess- och säkerhetskyddsfrågor.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

- Kommunala risk- och sårbarhetsanalyser ska omfatta krig och krigsfara.
- Kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet.
- Kommuner ska inom sitt geografiska område verka för att berörda aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet avseende fredstida krissituationer samt inför höjd beredskap.
- Omfattningen av innehållet i överenskommelserna mellan staten och SKR bör enligt utredningen förändras som ett resultat av en tydligare formell styrning genom lag, förordning och föreskrift. Framöver bör överenskommelserna enligt utredningen avgränsas till att omfatta tre delar: 1. Den totala ersättningsnivån, 2. Förtydliganden av gällande bestämmelser i lag och förordning, utan att det tillförs nya ”ska”-krav, samt 3. Statliga myndigheters stöd som ska lämnas till kommuner och regioner.

Det är värt att notera den nya beredskapsförordningen för statliga myndigheter innehåller, förutom uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, bestämmelser om risk- och sårbarhetsanalyser och risk- och sårbarhetsbedömningar, informationsskyldighet och informationssäkerhet. En ny lag om kommuners och regioners beredskap kommer sannolikt att bland annat omfatta bestämmelser som stämmer överens med den statliga beredskapsförordningen och de förordningar som styr civilområdesansvariga och länsstyrelser.

2.2.2 Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap

Regeringen beslöt den 9 augusti 2018 att en särskild utredare ska göra en översyn av hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap samt lämna förslag på hur hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera denna typ av händelser långsiktigt bör utvecklas.³⁰ Utredningens uppdrag avser hälso- och sjukvård. När det gäller den kommunala hälso- och sjukvården ska utredningen beakta att denna är nära integrerad med omsorgen inom socialtjänsten. Enligt regeringens tilläggsdirektiv³¹ skulle utredningen beakta samspelet mellan kommunal hälso- och sjukvård och omsorg och regional hälso- och sjukvård. I mars 2020 lämnade utredningen ett delbetänkande³² och i februari 2022 presenterades slutbetänkandet *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga del 1+2*.³³ Utredningen drar en rad slutsatser som involverar kommunerna. Nedan redovisas några av dem.

Behov av en tydlig planeringsprocess

Utredningen konstaterar att det behövs en tydlig planeringsprocess för hela vårdkedjan som också omfattar kommuner och regioner. Beredskapsplaneringen för hälso- och sjukvården behöver omfatta alla delar av hälso- och sjukvården, inklusive smittskydd, primärvård och kommunal hälso- och sjukvård. Det behövs även vägledning på nationell nivå kring vilken vård som kommuner och regioner kan prioritera bort och vilken vård som alltid ska kunna upprätthållas vid fredstida kriser och krig. För att organisera hälso- och sjukvården i krig behöver kommuner och regioner enligt utredningen skapa krigsorganisationer utifrån nationella planeringsförutsättningar, samt civila och militära behov som identifierats lokalt eller regionalt.

Utredningen föreslår att risk- och sårbarhetsanalyserna även ska omfatta perspektivet höjd beredskap och att scenarier bör vara en av utgångspunkterna för planering för höjd beredskap.³⁴ Utredningen

³⁰ Dir. 2018:77.

³¹ Dir. 2020:84.

³² SOU 2020:23.

³³ SOU 2022:6.

³⁴ Något som även föreslås av strukturutredningen.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

anser vidare att staten ska ansvara för att ta fram och delge alla berörda aktörer planeringsföresättningar. Kostnader som uppkommer för planering av sådana risker och sårbarheter som särskilt kommer av höjd beredskap ska enligt utredningen bekostas av staten.³⁵

Översyn av rapporteringsvägar till Försvarmakten

Det kan enligt utredningen inte uteslutas att kommuner som har ett geografiskt områdesansvar har avgörande information som är av betydelse för att Försvarmakten ska kunna lösa sin uppgift på nationell nivå. Vidare har Försvarmaktens förband direkta behov av information på lokal och regional nivå.

Utredningen fastslår att kommunerna idag endast har skyldighet att rapportera till länsstyrelserna, vilket innebär att kommunernas rapporter inte självklart når regioner eller centrala myndigheter. Utredningen konstaterar vidare att kommuner och regioner i dag saknar en skyldighet att rapportera till Försvarmakten vid höjd beredskap. En sådan bestämmelse, även om den enligt utredningen till del är oklar, finns vad avser statliga myndigheter. Här behöver det klargöras hur kommunal samverkan med Försvarmakten ska ske och om Försvarmaktens behov av information på hälso- och sjukvårdsområdet ska tillgodoses i samverkan med statliga myndigheter (nationell nivå), de blivande civilområdescheferna (högre regional nivå), länsstyrelser (regional nivå) eller kommuner (lokal nivå).³⁶

Tydligare regelverk för personalförsörjning

Utredningen anser att regelverken kring personalförsörjning för det civila försvaret behöver ses över. Det behöver bland annat tydliggöras på vilka sätt kommuner och regioner kan involvera privata aktörer i sina krigsorganisationer. Det behöver även förtydligas hur kommuner och regioner kan förstärka sina organisationer med personal från privata arbetsgivare, utbildad personal som inte har anställning i kommun och region i fredstid och de som är under utbildning. Utredningen bedömer att en återaktiverad civilplikt skulle skapa ökade möjligheter för hälso- och sjukvårdens personalförsörjning i krig. I samband med en sådan översyn bör det övervägas om det finns behov av att återuppta arbetet med ett centralt register över hälso- och sjukvårdspersonal för totalförsvarets behov.³⁷

Satsningar på utbildning och övning

På hälso- och sjukvårdsområdet ansvarar kommuner och regioner själva för utbildning och övning av sin personal. Utredningen bedömer att satsningar på att ta fram nationellt stöd för utbildning och övning i katastrofmedicin och för civilt försvar bör vara högt prioriterat. Dessa stöd är en förutsättning för att alla kommuner och regioner ska arbeta i samma riktning och med samma ambitionsnivå.³⁸

2.2.3 Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet

Regeringen tillsatte i mars 2017 en parlamentariskt sammansatt kommitté för att kartlägga det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot. Utifrån kartläggningen skulle kommittén analysera befintligt regelverk och bedöma om det finns behov av författningsåtgärder vad gäller ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda. Kommittén skulle vidare bland annat bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur, såsom hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation. Kommitténs slutbetänkande *Förbättrat skydd för totalförsvaret*³⁹ lämnades till regeringen i maj 2019.

³⁵ SOU 2022:6, del 1, s. 231.

³⁶ SOU 2022:6, del 1, s. 318.

³⁷ SOU 2020:23, s. 132.

³⁸ SOU 2020:23, s. 19.

³⁹ SOU 2019:34.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

En ny säkerhetsskyddslagstiftning⁴⁰ började gälla den 1 december 2021, vilket ledde till ökad kontroll av säkerhetskänslig verksamhet⁴¹. Ändringarna innebär bland annat att säkerhetsskyddschefer ska ha en mer framträdande roll, att verksamhetsutövare ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och pröva lämpligheten av utkontrakteringar samt att om ett förfarande är olämpligt ur säkerhetsskyddssynpunkt ska tillsynsmyndigheten få besluta att det inte får genomföras och även ingripa i ett pågående förfarande. Följande områden och tillsynsmyndigheter finns utpekade i Säkerhetsskyddsförordning (2021:995):

- Fortifikationsverket, Förvarshögskolan och de myndigheter som hör till Förvarsdepartementet
Tillsynsmyndighet: Förvarsmakten.
- Civila myndigheter⁴²
Tillsynsmyndighet: Säkerhetspolisen
- Elförsörjning och dammanläggningar (undantag kärnteknisk verksamhet).
Tillsynsmyndighet: Svenska kraftnät.
- Vägtrafik, sjöfart, spårbunden trafik, civil luftfart, flygtrafiktjänster för civil luftfart och flygtrafikledningstjänst för militär luftfart.
Tillsynsmyndighet: Transportstyrelsen.
- Elektronisk kommunikation och posttjänst.
Tillsynsmyndighet: Post- och telestyrelsen.
- Finansiella företag samt motsvarande utländska etablerade i Sverige.
Tillsynsmyndighet: Finansinspektionen.
- Fjärrvärme-, naturgas-, olje-, och drivmedelsförsörjning.
Tillsynsmyndighet: Statens energimyndighet.
- Kärnteknisk verksamhet.
Tillsynsmyndighet: Strålsäkerhetsmyndigheten.
- Kommuner och regioner, enskilda verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och som inte står under tillsyn av andra tillsynsmyndigheter, myndigheter som saknar utpekad tillsynsmyndighet och har sin placering inom länsstyrelsernas utpekade geografiska tillsynsområden.

Tillsynsmyndighet: Länsstyrelserna i Stockholms län (för Uppsala kommun m.fl. kommuner), Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län samt Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Arbetet med beredskapsförberedelser inom det civila försvaret regleras i 3 kap. i LEH. Utvecklingen av totalförsvaret skapar behov av ett utökat och stärkt arbete med säkerhetsskydd i kommunerna. I överenskommelsen mellan MSB och SKR finns säkerhetsskydd upptaget som en prioriterad uppgift.⁴³ Kommunen ska enligt överenskommelsen ha de förutsättningarna som behövs och som följer av säkerhetsskyddslagen för att kunna arbeta med uppgifterna enligt LEH. Vidare ska samtliga kommuner ha en säkerhetsskyddschef, då detta är en förutsättning för att kommunerna ska kunna samverka med bland annat länsstyrelsen och Förvarsmakten avseende totalförvarsfrågor.

⁴⁰ Med säkerhetsskydd avses enligt Säkerhetsskyddslag (2018:585) skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

⁴¹ Förutom militär verksamhet kan det exempelvis gälla central statsförvaltning och diplomatisk verksamhet eller viktig civil infrastruktur som flygplatser, energianläggningar och informationssystem för elektronisk kommunikation (Prop. 2020/21:194, s.19).

⁴² Domstolarna som inte hör till Förvarsdepartementet, Domstolsverket, Domarnämnden, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Statens servicecenter, Riksgäldskontoret, Riksarkivet, Finansinspektionen, Statens fastighetsverk, Inspektionen för strategiska produkter, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Lantmäteriet, Post- och telestyrelsen, Transportstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät, Strålsäkerhetsmyndigheten, Statens energimyndighet, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Trafikverket, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, E-hälsomyndigheten, Läkemedelsverket, Migrationsverket och länsstyrelserna

⁴³ MSB och SKR. *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020 med revideringar till och med 2022.* Diariern SKR 21/01510 MSB 2021-13778.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

2.2.4 Civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap

Regeringen tillsatte i maj 2021 en utredning om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap.⁴⁴ En särskild utredare ska analysera och lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat. Uppdraget omfattar tre sakområden som är starkt förbundna med varandra: skyddsrum, utrymning med efterföljande inkvartering och en stödorganisation som kan genomföra insatser i samband med användning av skyddsrum samt utrymning och inkvartering. Utredaren ska i samtliga fall utarbeta nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 7 november 2022.

Skyddsrum

Utredaren ska bland annat analysera och ta ställning till vilken betydelse det nuvarande skyddsrumsbeståndet och andra befintliga skyddade utrymmen har som fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. Utredaren ska främst i militärstrategiskt viktiga områden föreslå åtgärder för en successiv modernisering och anpassning av skyddsrumsbeståndet. Utredaren ska även ta ställning till om det finns behov av att förändra den nuvarande ansvarsfördelningen i fråga om skyddsrum.⁴⁵

Utrymning och inkvartering

Utredaren ska analysera och lämna förslag till åtgärder som behövs för att åstadkomma en sammanhållen och effektiv planering på lokal, regional och nationell nivå inför genomförande av utrymning och inkvartering vid såväl höjd beredskap och ytterst krig som vid fredstida kriser.

Stödorganisation

Utredaren ska analysera och lämna förslag till en stödorganisation som under ledning av en myndighet eller annat offentligt organ kan genomföra insatser exempelvis inför eller i samband med användning av skyddsrum eller genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap och ytterst krig samt bedöma om en sådan organisation även kan ge stöd vid fredstida kriser. Frågan om möjligheterna att för det syftet strukturerat kunna använda befintlig kapacitet inom kommunerna samt exempelvis den förmåga som finns hos de frivilliga försvarsorganisationerna och andra frivilliga stödresurser, till exempel de frivilliga resursgrupperna, ska ingå i analysen. Användande av plikt och krigsplacering bör övervägas och föreslås om det visar sig att övriga alternativ är tydligt otillräckliga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska för de förslag som lämnas redovisa konsekvenser och kostnader för staten, regioner och kommuner samt föreslå hur dessa kan finansieras. De samhällsekonomiska konsekvenserna av utredarens förslag ska redovisas. Om förslagen får konkurrensmässiga konsekvenser ska dessa redovisas. Om något förslag påverkar det kommunala självstyret ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda överväganden som lett till förslagen, i enlighet med bestämmelserna i 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

En reflektion är att utredningens förslag, om de senare antas av regeringen, kommer att få påverkan på kommunernas arbete inom de tre sakområden ovan. Hur en eventuell ansvarsfördelning när det gäller skyddsrum kan komma att förändras är svårt att förutse. Planering för utrymning och inkvartering samt uppbyggnaden av en stödorganisation för olika insatser kan dock förberedas övergripande av kommunerna. Det kan till exempel handla om att identifiera ansvarsförhållanden i den kommunala organisationen och vilka verksamheter som främst kan beröras.

⁴⁴ Dir 2021:30.

⁴⁵ Se vidare McWilliams m.fl. (2022).

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

2.2.5 Nationell samordning av försörjningsberedskapen

Regeringen beslutade den 2 september 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt utreda principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap.⁴⁶ Förslagen ska syfta till att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Hela försörjningskedjan måste enligt direktivet beaktas i utformningen av den nationella försörjningsberedskapen. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

När det gäller kommunerna sägs att en nationell försörjningsberedskap ska beakta kommuners och regioners ansvar och behov. Det är oklart vad detta innebär.

Kommunen ska enligt LEH under höjd beredskap eller när ransoneringslagen i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar, vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering och medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning. I FOI:s svar på ett regeringsuppdrag som föregick utredningen, påpekas att det är viktigt att komma ihåg att den omfattande lagstiftning som reglerar länsstyrelsernas och kommunernas ansvar för försörjningsberedskap tillkom inom ramen för ett totalförsvaret som hade skapat en bas av statliga resurser (exempelvis beredskapslager) och försörjningsrelaterade logistiska strukturer (K-företag, transportplanering osv.). I avsaknad av denna materiella och strukturella bas är det enligt FOI svårt för länsstyrelser och kommuner att uttolka sitt ansvar givet lagstiftningen. Frågor som ställs är vad som ska åstadkommas lokalt och regionalt, och vad ska åstadkommas på nationell och central nivå. Tydligare mål och samordning av försörjningsberedskapen efterfrågas därför.⁴⁷

2.2.6 En ny livsmedelsberedskap

Regeringen beslutade i maj 2022 att en särskild utredare ska föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan.⁴⁸ Förslagen ska utgöra en del av underlaget för regeringens fortsatta arbete för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen i syfte att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret i enlighet med målet för det civila försvaret. Åtgärder för en stärkt dricksvattenförsörjning inom det civila försvaret ingår inte i uppdraget. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023.

Utredningen ska bland annat:

- Redovisa sedan tidigare föreslagna eller pågående åtgärder samt lämna eventuella nya förslag på åtgärder som är av vikt för uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap samt analysera åtgärderna utifrån kostnadseffektivitet, kommunal självstyrelse och näringslivets medverkan och förutsättningar.
- Belysa hur den pågående utvecklingen inom andra relevanta områden kan bidra till att stärka livsmedelsberedskapen.
- Föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen som vid behov synliggör strategiska vägval avseende åtgärder och beskriver kritiska beroenden till och behov av samordning med andra sektorer och mellan relevanta aktörer på olika nivåer i samhället.
- Analysera befintliga och föreslå eventuella nya, kostnadseffektiva styrmedel för genomförandet av sådana åtgärder som är beroende av näringslivets medverkan.

I direktivet fastslås att kommuner och regioner behöver utveckla sitt arbete med livsmedelsberedskap. Det poängteras att kommuner och regioner har ett viktigt verksamhetsansvar för till exempel

⁴⁶ Dir. 2021:65.

⁴⁷ Nationell försörjningsberedskap FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK, s. 10-11.

⁴⁸ Dir. 2022:33.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

vård, omsorg och skola där försörjningen med livsmedel är en nödvändig förutsättning för att verksamheterna ska fungera under kris och ytterst krig. Det är oklart i vilken omfattning utredningens förslag kommer att påverka kommunerna. Givet att dricksvatten är ett kommunalt ansvar är det värt att notera att åtgärder för stärkt dricksvattenförsörjning inom det civila försvaret inte ingår i utredningens uppdrag.

2.2.7 Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin

Regeringen beslutade i juni 2022 att en särskild utredare ska kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs.⁴⁹ Syftet är att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning och därigenom säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Utredaren ska bland annat analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter, föreslå utökad samhällsuppdrag avseende industriforskning, provning och certifiering, utreda regeringens möjlighet att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet samt lämna nödvändiga författningsförslag. Ett delbetänkande ska lämnas senast den 30 december 2022 i den del som avser uppdraget om miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

Utredaren ska vidare:

- Kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt för t.ex. bostadsbyggnad, byggnation av infrastruktur, arbetsmarknad eller Sveriges ekonomi riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs och föreslå åtgärder för att öka försörjningstryggheten vad gäller dessa varor och tjänster.
- Kartlägga och översiktligt analysera hur ett relevant urval av andra länder, t.ex. Finland och Schweiz, har organiserat försörjningsberedskapen avseende dessa varor och tjänster.
- Utreda vilka de inhemska tillgångarna på kol, olja och naturgas är, och vilka förutsättningar som skulle krävas för att nyttja dessa vid fredstida kris eller höjd beredskap, inklusive finansiering.
- Analysera hur Natos arbete med att utveckla resiliensen genom de av Nato identifierade sju civila förmågorna) påverkar försörjningsberedskapen avseende ovanstående varor och tjänster.

En reflektion är att utredningens kartläggning och slutsatser kommer att beröra alla samhällsviktiga verksamheter, även kommunernas. Även Nato:s krav och behov (se vidare avsnitt 2.3) sannolikt, särskilt vid ett medlemskap, att påverka regeringens prioriteringar i utvecklingen av det civila försvaret.

2.2.8 Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret

Regeringen beslutade i december 2020 att Försvarmakten och MSB, i samverkan med bevakningsansvariga myndigheter, ska främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret för 2021–2025.⁵⁰ Regeringen gav i beslutet, med utgångspunkt i försvarsbeslutet 2020, en inriktning avseende planeringsförutsättningar och stöd till bevakningsansvariga myndigheter med flera. Regeringsuppdraget innehåller tre delar som innebär att Försvarmakten och MSB ska redovisa: 1. De planeringsantaganden för totalförsvaret som tas fram för de bevakningsansvariga myndigheterna. 2. Hur Försvarmakten och MSB avser att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under försvarsbeslutsperioden. 3. En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret,

⁴⁹ Dir. 2022:72.

⁵⁰ Regeringsbeslut 29. 2020-12-17 F62016/00864 F62017/00850 F62019/01291 (delvis) F62020/01269 (delvis).

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

utifrån målet för totalförsvaret.⁵¹ Uppdragets del 1 och 2 skulle redovisas senast den 1 september 2021. Den tredje delen av uppdraget ska slutredovisas i maj 2024 med en delredovisning i maj 2023.

I augusti 2021 redovisade Försvarsmakten och MSB uppdragets del 1 och 2 i *Handlingskraft. Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*.⁵² Handlingsplanen innehåller några av de verktyg som behövs för att uppnå en sammanhängande planering och beskriver bland annat antaganden och fokusområden enligt nedan.

Planeringsantaganden, inklusive angripare och olika typer av hot. Omfattar grundläggande antaganden som planering för vad, för var, hur länge, utifrån vilken påverkan på samhället, vid medverkan av tredje part, samt antaganden avseende vilka konsekvenser ett väpnat angrepp får för de viktigaste samhällsfunktionerna. Antagandena utgår utifrån regeringens övergripande inriktning och ska ses som en utgångspunkt i totalförvarsplaneringen.

Fokusområden, som syftar till att öka förmågan inom totalförsvaret. Fokusområdena⁵³ är en grund för utvecklingen av totalförsvaret på såväl lokal, regional som nationell nivå. Utöver fokusområdena bör enligt rapporten ett brett aktörsperspektiv som inkluderar näringslivet, samt lokalt, regionalt och nationellt perspektiv särskilt beaktas i beredskapsplaneringen och i övningar under perioden.

Jämställdhets- och barnrättsperspektivet. En säkerhetspolitisk kris eller väpnat angrepp påverkar befolkningen olika utifrån att människor har skilda fysiska, psykiska, språkliga och socioekonomiska förutsättningar. Redan utsatta grupper i samhället påverkas i högre grad. Detta förväntas enligt rapporten påverka både individers utsatthet och förutsättningar att delta i totalförsvarets ansträngningar (exempelvis när det gäller mobilisering och bemanning av verksamhet som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner, såsom uthållig barn- och äldreomsorg).

Det kan konstateras att Försvarsmakten och MSB inte tar upp det kommunala perspektivet i *Handlingskraft*. Handlingsplanen ger bland annat en övergripande bakgrund och grundläggande antaganden om konsekvenser av ett angrepp som brutits ned på sektorsnivå. Som utgångspunkt för planering bör antagandena kunna användas på olika nivåer, även den kommunala, om de anpassas. På regional nivå har de fyra nordligaste länen tillsammans med norra militärregionen tagit fram en motsvarande rapport på regional nivå i syfte att stödja aktörerna i nordlänen med totalförsvarets utveckling i ett regionalt sammanhang.⁵⁴ Om fler länsstyrelser och regionala staber tar fram motsvarande regionala handlingsplaner kan detta gynna kommunerna i deras arbete med totalförsvaret.

2.2.9 Förstärkning av det civila försvaret med anledning av kriget i Ukraina

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde har föranlett ett behov av att inventera åtgärder för att stärka det civila försvarets förmåga. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att förstärka det civila försvaret sedan Ryssland anföll Ukraina i slutet av februari 2022. Nedan redovisas två uppdrag till MSB om civilt försvar. Sammantaget innebär förslagen att kommunerna får medel tidigare än beräknat. Det är dock oklart hur dessa kommer att fördelas.

Uppdrag att redovisa en bedömning av åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvarets förmåga under 2022.

Regeringen gav den 3 mars 2022 i uppdrag⁵⁵ till MSB att redovisa en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvarets förmåga under 2022. Åtgärderna skulle redovisas i

⁵¹ Det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet (prop. 2020/21:30, s. 86).

⁵² Försvarsmakten och MSB (2021). *Handlingskraft. Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*. FM2021-1 7683:2 MSB2020-16261-3.

⁵³ Beredskapsplaner och krigsorganisation, Ledning och samverkan, Försörjningsberedskap, Ge och ta emot stöd, Försvarsvilja, Stärkt informations- och cybersäkerhet.

⁵⁴ *Regional handlingskraft – Handlingsplan för en sammanhängande planering av totalförsvaret i de fyra nordliga länen*.

⁵⁵ Regeringsbeslut 1:8. Ju2022/00865.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

prioritetsordning och redovisningen ska innehålla bedömningar av kostnader och tidsåtgång för genomförandet av åtgärderna. Uppdraget skulle redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 10 mars 2022.

I sin redovisning⁵⁶ pekar MSB på att kommunernas behöver arbete med krisberedskap och civilt försvar behöver utvecklas och stärkas. Genom att tillföra ytterligare medel skapas enligt MSB förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med ambitionsnivån i totalförsvarsbeslutet 2020. Denna åtgärd är en tidigareläggning av tidigare förslag.

För att ytterligare stärka upp kommunernas arbete med civilt försvar ser MSB behov av att förstärka stödet från länsstyrelserna, detta genom att tidigarelägga länsstyrelsernas åtgärder med fokus på civilt försvar, enligt länsstyrelsernas samlade budgetunderlag 2023-2025. Genom resurstillskott skulle länsstyrelserna kunna hålla kvar den tillfälliga bemanning som de haft med anledning av pandemin som annars kommer att avslutas i maj. Detta för att använda resurserna för arbete inom civilt försvar med syfte att förstärka stödet till kommunerna.

MSB föreslår vidare stärkt stöd till kommunerna via MSB som åtgärd för att stärka den kommunala organisationen för räddningstjänst och befolkningsskyddet. Vidare föreslås förstärkning till trygghetspunkter, skyddsrum, utrymning samt utomhusvarning.

Regeringsuppdrag om åtgärder inom civilt försvar del 1

Regeringen gav den 31 mars 2022 i uppdrag till MSB att i två delar⁵⁷ till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) redovisa åtgärder m.m. som kan vidtas för att stärka det civila försvaret. Del 1 innehåller den första redovisningen av regeringsuppdraget och fokus ligger på kompletterande åtgärder inför budgetpropositionen för 2023.⁵⁸

MSB bedömer sammantaget att det behövs en substantiell satsning på kommunerna och att denna även behöver inkludera mer omfattande personella resurser. Det krävs balans mellan de inneboende delarna i det civila försvaret liksom balans mellan satsningar på olika geografiska nivåer. Kommunerna behöver i linje med detta kunna ta steg framåt för att en effektiv förmågeutveckling inom det civila försvaret i sin helhet ska kunna nås. Åtgärderna handlar enligt MSB både om att säkerställa grundläggande förutsättningar för krigsorganisering, bemanning, säkerhetsskydd och signalskydd inom verksamheten i stort och specifika satsningar på beredskap och stärkt uthållighet avseende räddningstjänst under höjd beredskap och inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

För en bedömning av de fortsatta behoven fram till 2025 föreslås medel för att:

- skapa grundläggande förutsättningar för alla kommuner att arbeta med beredskapsförberedelser inom civilt försvar (medel bör även kunna användas för vissa investeringar)
- stärka grundläggande beredskap inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård (Ex: RSA, krigsorganisation och bemanning samt kontinuitetshandling)
- stärka förmågan inom räddningstjänst under höjd beredskap (RUHB) avseende planering, stärkt uthållighet och anskaffning av material, infrastruktur samt investeringar.

2.3 Nato-medlemskap och påverkan på civilt försvar

Sveriges ansökan om Nato-medlemskap förväntas, om den blir godkänd, ge effekter på utvecklingen av det civila försvaret. Detta kommer även att påverka kommunerna och den kommunala verksamheten. Daniel Jonsson och Ester Veibäck genomförde 2020 en studie om hur Nato:s krav och arbete

⁵⁶ MSB (2022) Svar på uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvaret, Ju2022/00865. Ärendenummer MSB 2022-03446.

⁵⁷ Uppdragets del 2 handlar om komplement fram till 2025, sedan i första hand till nästa försvarsperiod 2026-2030.

⁵⁸ MSB (2022) Redovisning av del 1 inom regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) avseende åtgärder inom civilt försvar.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

kan kopplas till Sveriges arbete med civil beredskap.⁵⁹ Författarna lyfter bland annat fram Nato:s baskrav, som främst kopplas till förmågor som en medlemsstat behöver ha vid en Nato-insats. Enligt författarna kan baskraven förenklat ses som olika ingångsvärden för skydd av samhällsviktig verksamhet eller, ännu mer förenklat, en checklista inklusive verktyg för uppföljning. Ett syfte är att kunna identifiera strategiska förmågor, var brister finns och var insatser krävs. Men samtidigt bör detta enligt författarna ses som en långsiktig process under kontinuerlig utveckling som behöver förfinas och anpassas utifrån dels de olika staternas förutsättningar och behov, dels hur hotbilderna förändras. Vårdlandsstöd syftar vidare till att kunna härbärgera och stödja främst militära förband från andra stater i händelse av fredstida kris eller krig. När det gäller att uppfylla Nato:s behov vid vårdlandsstöd förutsätter detta enligt Jonsson & Veibäck för civil del att samhällsviktig verksamhet fungerar, vilket i en krissituation som innebär att denna verksamhet påverkas i sin tur förutsätter en viss nivå av resiliens. Nato:s baskrav respektive behov för vårdlandsstöd sammanfattas i bilaga 2.

⁵⁹ Jonsson, Daniel K & Veibäck, Ester (2020) *Nato och svensk civil beredskap. Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*, FOI-R--4937--SE.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

3 Slutsatser och diskussion

Syftet med studien har varit att identifiera och analysera möjliga krav som staten kan komma att ställa på kommunerna i och med återuppbyggnaden av totalförsvaret. Pandemin och kriget i Ukraina har fått politiska implikationer och lett till en rad förändringar av Sveriges försvars- och säkerhetspolitik, inte minst när det gäller ökad och tidigare lagd finansiering av åtgärder inom totalförsvaret. Återuppbyggnaden som beslutades i försvarsbesluten 2015 och 2020 ska påskyndas och styrs av den säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet.

Regeringens uppdrag till MSB och Försvarsmakten om en sammanhängande planering för totalförsvaret har resulterat i *Handlingskraft*, en handlingsplan som omfattar grundläggande planeringsantaganden inom olika områden och verktyg för planering. Hittills har en regional variant av handlingsplanen tagits fram av de fyra nordligaste länen i samverkan med norra militärregionen. Dessa och eventuellt kommande regionala handlingsplaner kommer att kunna utgöra underlag för planering på olika nivåer och i olika geografiska områden.

För kommunernas del gör MSB bedömningen att kommunerna behöver ökad finansiering till flera generella områden som krigsorganisering, bemanning och säkerhetsskydd, samt mer specifikt till stärkt uthållighet avseende räddningstjänst under höjd beredskap och inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. Detta förväntas ge mer pengar till kommunerna men kan även ställa nya krav.

Sannolikt kommer också ett Nato-medlemskap, om det blir verklighet, att skapa nya eller utökade behov av civilt stöd, även om dessa till del är gemensamma med de behov av stöd som Försvarsmakten redan har från det civila försvaret.

De utredningar och uppdrag som presenterats i memot har olika syften. Vissa är områdesspecifika och rör kommunal verksamhet, men få har kommunerna och den kommunala verksamheten i fokus. Det medför att det kan vara svårt att tolka hur den kommunala verksamheten kommer att påverkas. Fram till att det fattas beslut om olika förslag är det också osäkert om de kommer att genomföras. Till de mer generella hör utredningen om en ny struktur, där regeringen tagit beslut som förändrar ansvar och roller och skapar nya gränssytor inom det civila försvaret och mellan civilt och militärt försvar. Hit hör även övergripande bedömningar om vad som behöver prioriteras i kommunal sektor. En utmaning kan vara att gå från det generella till det specifika, att bryta ner övergripande inriktningar så att de blir användbara och gagnar verksamheten.

Totalförsvarsutvecklingen kommer att leda till ökade finansiella satsningar men även krav på kommunerna ur ett totalförsvarsperspektiv. Samtidigt finns författningsställda krav på kommunerna bland annat när det gäller klimatanpassning och energiomställning. Enligt Plan- och bygglagen ska kommunen till exempel ta hänsyn till klimatrisker vid planering av ny bebyggelse och ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion, som är klimatrelaterade, samt hur riskerna kan minska eller upphöra. Detta kan skapa målkonflikter när totalförsvarshänsyn ska tas i samhällsplaneringen.

När det gäller kommunernas obligatoriska åtaganden blir det extra viktigt att bedöma behoven och göra prioriteringar och avvägningar mellan olika verksamheter. Det kan handla om att identifiera olika beroenden eller processer som ger mervärden om de samordnas, eller vad som kan nedprioriteras. Här kan övningar vara ett sätt att upptäcka styrkor och svagheter. Nedan ges några exempel på områden där synergier kan nås men där det även finns risk för att olika åtgärder motverkar varandra, såsom:

- beroenden mellan egna verksamheter som kan vara av betydelse och som bör hanteras
- hantering av verksamheter som kommunen ansvarar för men som andra äger eller bedriver
- koppling mellan utvecklingen av totalförsvaret och klimatanpassning
- kopplingen till miljö och biologisk mångfald

Titel/Title

Kommuners ansvar och roller i totalförvarsutvecklingen

Memo nummer/Number

FOI Memo 7900

- kopplingen mellan totalförsvaret och fysisk planering
- kopplingen mellan olika riksintressen

Avslutningsvis lyfts särskilt fyra områden som bedöms komma att inverka på kommunernas arbete med civilt förvar.

Nytt mål för civilt försvar

Det mål för civilt försvar som beslutades i riksdagen 2020 kommer att påverka kommunerna och den kommunala verksamheten i och med att målet bryts ner och operationaliseras när förmågorna ska kunna bedömas.

Nya krav och nya författningar

Utifrån förslag från utredningar och uppdrag samt regeringsbeslut går det att konstatera att utvecklingen av totalförsvaret kommer att påverka kommunernas ansvar och uppgifter på olika sätt. Statligt och kommunalt ansvar delas för vissa verksamheter men det är inte alltid tydligt var gränserna går och det kan vara oklart hur eventuella behov av informationsutbyte och samordning ska tillgodoses. Totalförsvarets krav kan skapa ytterligare behov av samordning och interaktion, till exempel mellan kommunen och Försvarsmakten men också mellan kommunen och andra myndigheter. Ny lagstiftning inom säkerhetsskyddsområdet påverkar till exempel kommunernas möjligheter att utkontraktera eller sälja verksamhet.

I de beslut som regeringen fattat utifrån utredningen om civilt försvar, ingår främst förordningsstyrd verksamhet. De handlar om beslut om sektorsindelning, indelning i civilområden samt inrättande av ett näringslivsråd. Övriga förslag som kräver förändringar i lag har ännu inte beslutats. Det är i dagsläget oklart om riksdagen kommer att ersätta LEH med en ny lag i enlighet med Strukturutredningens förslag. Det är även oklart vad som kommer att styras via nuvarande modell genom överenskommelser mellan staten och SKR, och vad som kommer att regleras i författning. Oavsett detta kommer kommunerna att påverkas av de nya strukturerna. En fråga är hur gränsen mellan statliga myndigheters ansvar och det kommunala ansvaret kommer att dras.

Tidigarelagda och ökade medel

MSB har föreslagit att den kommunala organisationen för räddningstjänst och befolkningsskydd redan under 2022 ska stärkas ekonomiskt. En fråga är hur tidigarelagd och ökad medelstillsättning till kommunerna för civilt försvar bäst kan användas. Det är också osäkert hur medel ska fördelas, hur mycket som kommer att öronmärkas för särskilda åtgärder och vad som kan användas utifrån enskilda kommuners behov. Kommunerna behöver också hitta sätt att bryta ner övergripande inriktningar som riktas till kommuner generellt så att det gynnar den egna kommunens verksamhet.

Nato och värdlandsstöd

Samverkan med Försvarsmakten kommer att breddas inte bara i ett totalförsvarperspektiv utan även i förhållande till Nato:s behov vid värdlandsstöd. Det senare kan krävas oavsett om Sverige är partner eller allierad. Hur Sveriges förmodade medlemskap kommer att påverka det civila försvaret på olika nivåer är svårt att bedöma. Dock kommer sannolikt nya och förändrade krav att ställas på Sverige både när det gäller Nato:s baskrav och behov vid värdlandsstöd. I listan över krav och behov (se bilaga 2) finns flera områden som direkt eller indirekt rör kommunerna. Värdlandsstöd är dock i huvudsak ett statligt åtagande. Det är oklart hur kommunerna kan komma att påverkas, det kommer att krävas en fördjupad analys av eventuella behov inom de utpekade områdena på samtliga nivåer.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

Referenser

- Dir.2018:79. *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.*
- Dir. 2018:77. *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap.*
- Dir. 2020:84. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap.*
- Dir. 2021:30. *Civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap.*
- Dir. 2021:65. *Nationell samordning av försörjningsberedskapen.*
- Dir. 2022:33. *En ny livsmedelsberedskap.*
- Dir. 2022:72. *Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin.*
- Ds 2017:66. *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.*
- Eriksson, Pär & Camilla Eriksson (2022) *Framtida transportsystem i kris och krig. Ett kunskapsunderlag för en forskningsansökan.* FOI-R--5321--SE.
- Försvarsmakten (2020) *Doktrin för Gemensamma operationer DGO 20.*
- Försvarsmakten och MSB (2021). *Handlingskraft. Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025.* FM2021-1 7683:2 MSB2020-16261-3.
- Försvarsmakten & länsstyrelserna i Jämtland, Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland (2021) *Regional handlingskraft – Handlingsplan för en sammanhängande planering av totalförsvaret i de fyra nordliga länen.*
- Jonsson, Daniel K & Ester Veibäck, (2020) *Nato och svensk civil beredskap. Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning,* FOI-R--4937--SE.
- McWilliams, Anna, Erika Öhlund, Frej Welander & Camilla Eriksson (2022). *Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen: Ett underlag för Uppsala kommuns arbete med att revidera översiktsplanen.* FOI-R--5330--SE.
- MSB (2022). *Det civila försvaret. Förmåga och brister – 2022 årsredovisning av regeringsuppdraget att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret.* Ju2020/04658 (delvis).
- MSB (2022) *Redovisning av del 1 inom regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) avseende åtgärder inom civilt försvar.*
- MSB (2022) *Svar på uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvaret, Ju2022/00865.* Ärendenummer MSB 2022-03446.
- MSB och SKR. *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar – 2018-2020 med revideringar till och med 2022.* MSB 2021-13778.
- Primärproduktion.* 2022. Livsmedelsverket. [Primärproduktion \(livsmedelsverket.se\)](https://www.livsmedelsverket.se) Hämtat 2022-06-14.
- Regeringsbeslut 1:8 *Uppdrag att redovisa en bedömning åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvarets förmåga under 2022.* Ju2022/00865.
- Regeringsbeslut 29. 2020-12-17 Fö2016/00864 Fö2017/00850 Fö2019/01291 (delvis) Fö2020/01269 (delvis).
- Regerings proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025.*

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

Regeringens proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025.*

Regeringens proposition 2020/21:194. *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet.*

SOU 2019:34. *Förbättrat skydd för totalförsvaret.*

SOU 2020:23. *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning.*

SOU 2021:25. *Struktur för ökad motståndskraft.*

SOU 2022:6. *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga del 1+2.*

Stenérus Dover, Ann-Sofie & Jenny Ingemarsdotter (2021). *Nationell försörjningsberedskap FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK. FOI-R--5174--SE.*

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

Bilaga 1 Beredskapsmyndigheter

Beredskapsmyndigheterna anges i bilaga 1 till förordningen om statliga myndigheters beredskap (2022:524).

Affärsverket svenska kraftnät	Sjöfartsverket
Arbetsförmedlingen	Skatteverket
Bolagsverket	Socialstyrelsen
E-hälsomyndigheten	Statens energimyndighet
Energimarknadsinspektionen	Statens jordbruksverk
Finansinspektionen	Statens servicecenter
Folkhälsomyndigheten	Statens skolverk
Försäkringskassan	Statens veterinärmedicinska anstalt
Kriminalvården	Strålsäkerhetsmyndigheten
Kustbevakningen	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Lantmäteriet	Säkerhetspolisen
Livsmedelsverket	Trafikverket
Luftfartsverket	Transportstyrelsen
Läkemedelsverket	Tullverket
Länsstyrelserna	Åklagarmyndigheten
Migrationsverket	Domstolsverket
Mynd. för digital förvaltning	
Mynd. för psykologiskt försvar	
Mynd. för samhällsskydd och beredskap	
Naturvårdsverket	
Pensionsmyndigheten	
Polismyndigheten	
Post- och telestyrelsen	
Riksgäldskontoret	

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

Bilaga 2 NATO:s baskrav och behov vid värdlandsstöd

NATO:s baskrav

Daniel Jonsson & Ester Veibäck⁶⁰ har gjort en analys som bidrar med insikter om hur arbetet med Nato:s baskrav kopplar till motsvarande befintliga nationella processer i Sverige. Sverige är en aktiv deltagare i Natos civila krisberedskapsarbete Civil Emergency Planning (CEP), där Natos baskrav, NATO Baseline Requirements (NBR), har utvecklats. NBR syftar till att förbättra Nato-medlemmar- och partnerskapsländernas förmågor som bidrar till ökad samhällelig resiliens. Detta bidrar bland annat till att etablera avskräckning och trösklar mot angrepp samt möjliggör värdlandsstöd. Författarna konstaterar att erfarenheterna av faktiskt värdlandsstöd till utländska militära förband hittills är mycket små, bortsett från vid övnings- och utbildningsverksamhet. Siffrorna inom parentes avser rapporten.

De sju baskraven är enligt rapporten följande (s.20-21):

- 1. Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner*, handlar grovt sett om att kontinuerligt kunna leda landet, vilket ställer krav på fungerande kommunikationer och beslutsvägar. Detta är ett krav som inte exklusivt handlar om svårigheter vid ett konventionellt militärt angrepp utan även vid hybridangrepp med inslag av informationskrigföring. Utan fungerande beslutsfattande och ledning kan befolkningens förtroende för regering och myndigheter undermineras, vilket kan försvåra militära operationer. I Sverige, som utövar delegerad ledning, handlar kravet inte bara om regering och centrala myndigheter utan berör även exempelvis samtliga bevakningsansvariga myndigheter och länsstyrelser.
- 2. Effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser*, berör främst lokala och regionala befolkningsrörelser inom landet, det vill säga internflyktingar, men också flyktingströmmar över nationsgränser. Massrörelser kan lokalt utarma befintliga resurser och förnödenheter, skapa social oro och ordningsstörningar, försvåra militära operationer samt blockera transporter. Detta krav berör såväl transporter och logistik som inkvartering och skydd.
- 3. Hantering av stora masskadeutfall*, har som dimensionsgrund konventionellt väpnat angrepp, CBRN - krigföring och stora terrorangrepp. Förutom det uppenbara, att ha vårdkapacitet att kunna ta hand om många skadade, är detta en fråga om försörjningstrygghet avseende läkemedel och sjukvårdsmateriel.
- 4. Resilient energiförsörjning*, betonar energiförsörjningens grundläggande funktion för samhällets resiliens.
- 5. Resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning*, berör bristsituationer, avbrott i distribution och kontaminering av mat och vatten. Kravet är kopplat till andra krav, eftersom problem kan leda till exempelvis masskadeutfall, flyktingströmmar och minskat förtroende för regering och myndigheter.
- 6. Resilienta civila kommunikationssystem*, utgör, liksom energiförsörjningen, en möjliggörare för resiliens inom en rad sektorer. Kravet berör bland annat möjligheten till effektiv civil-militär samverkan och att kunna nå ut med information till befolkningen i en krissituation.
- 7. Resilienta transportsystem* är ett tämligen detaljerat kravområde med fokus på militär logistik och möjligheter till transitering av och utgruppering av Nato-styrkor i olika konfliktsituationer.

⁶⁰ Jonsson, Daniel K & Ester Veibäck, (2020) *Nato och svensk civil beredskap. Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*, FOI-R--4937--SE.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

Exempel på behov vid värdlandsstöd

Att tillhandahålla civilt värdlandsstöd förutsätter enligt Jonsson & Veibäck att samhällsviktig verksamhet fungerar, vilket i sin tur förutsätter viss nivå av resiliens. I avsnittet om Nato:s behov vid värdlandsstöd (s. 44-46) ger Jonsson och Veibäck ett antal exempel på värdlandsstöd, konkreta behov och närliggande aspekter utifrån Nato-dokument.⁶¹ Dessa behov återges förkortat nedan.

Transport och logistik berör marktransporter (väg och järnväg), flyg och sjötransporter. Särskilda krav och behov anges för flygplatser liksom för hamnar, exempelvis om avlastningskapacitet för att hantera olika slags godskollin. Vad avser persontransporter behövs arrangemang för resa såväl till aktuellt land som inom landet. Vidare lyfter underlagen fram behovet av hyrfordon (personbilar, lastbilar, MC/mopeder) och förhyrning av fartyg och flyg.

Drivmedel är ett annat centralt behovsområde. Det handlar om flygbränslen, fordonsbränslen (huvudsakligen diesel och bensin) men också om komprimerade energigaser. Kopplat till drivmedel följer behov av tillräckliga lagringsmöjligheter, fungerande distribution och leverans samt tekniska interoperabilitetsaspekter⁶² avseende tankningsutrustning.

Behovet av *mark, byggnader och byggnation* avser fast eller tillfällig basering. Det berör en rad funktioner bl.a. övningsområden, uppställningsytor för fordon, lager för reservdelar, boendetrymmen, verkstäder och underhållslokaler, arrestlokaler m.m. I den mån detta inte finns förberett eller går att hyra kan nybyggnationer eller modifieringar av befintliga byggnader vara aktuella. Detta förutsätter medverkan från lokala byggföretag.

Civil (lokal) arbetskraft är ett uttalat behovsområde. Här efterfrågas exempelvis städpersonal, rörmokare, elektriker, IT- och kontorstekniker, snickare, fordonsmekaniker och brandmän. När det gäller lokal arbetskraft behövs också rutiner för anställnings- och betalningsförfarande.

Finansiella tjänster möjliggör utbetalning av löner men också betalning för lokaler och fastigheter samt andra inköpta tjänster.

Underhållstjänster berör underhåll och reparation av militär materiel såsom markfordon och flyg men också tjänster förknippade med byggnader och lokaler, t.ex. avfallshantering. Även något mer perifera behov av underhållstjänster nämns i underlagen, såsom fordonsbärgning och vägunderhåll (inkl. snöröjning).

Elförsörjning är ett centralt behovsområde som omfattar såväl fast nätanslutning (om möjligt) som reservkraft och andra back-up lösningar.

Vatten- och avloppsförsörjning är ett beslätat område där kommunal anslutning föredras men andra lösningar är tänkbara. Oavsett ingår i detta behovsområde möjligheten till lokal lagring av olika vattenkvaliteter för viss tid samt förberedda reservlösningar för distribution i termer av exempelvis tankbilar eller provisoriska rörledningar.

Sjukvård är ett område där behoven kan tillgodoses lokalt eller någon annanstans. Allmän och icke-kvalificerad sjukvård till vardagsbruk är en sak medan specialiserad akut- och traumasjukvård är en annan.

Elektroniska kommunikationer är ett annat centralt område som berör rösttelefoni, datakommunikation, radiokommunikation och förutsättningar för olika varianter på militära meddelandehanteringssystem.

⁶¹Jonsson & Veibäck (s. 44) refererar till ett urval från Natos "Statement of requirements" från Allied Joint Doctrine for Host Nation Support, samt i Field Manuals från US Army.

⁶²Interoperabilitet är enligt Försvarsmaktens definition "förmågan att effektivt samordna personal, system, enheter, länder och organisationer i syfte att tillsammans uppnå formulerade strategiska, operativa och taktiska målsättningar. Interoperabilitet indelas i tre huvudområden, teknisk, procedurer och mänsklig" Försvarsmakten 2020 *Doktrin för Gemensamma operationer DGO 20*, s. 34.

Titel/Title
Kommuners ansvar och roller i totalförsvarsutvecklingen

Memo nummer/Number
FOI Memo 7900

Livsmedelsförsörjning är ett område kan lösas genom tjänsteinköp, dvs. catering, med tillhörande utrustning och utrymmen för tillfällig kylförvaring m.m., alternativt inköp på grossistnivån för enheter med egna möjligheter till tillagning.

Behov relaterade till *vapen och ammunition* handlar om säker transport, lagring och förvaring samt om mottagning av leveranser.

Materielanskaffning med mer civil anknytning berör allehanda förbrukningsvaror, exempelvis för hygienändamål, men också kontorsutrustning

Till samtliga behovsområden är tjänster avseende *trygghets- och säkerhetsaspekter* relevanta, exempelvis elektronisk och fysisk bevakning, inpasseringskontroller och upprättandet av olika former av säkerhetsrutiner.