

2023-11-14

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2023-00352

Politikerinitiativ - Krigsplacering av medarbetare

Inkom den 3 april 2023 från Filip Wiljander (M), Karin Teljstedt (KD), Gunilla Grudewall-Steen (L) och Johan Krogh (C)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen att fatta följande beslut.

Kommunstyrelsen bifaller politikerinitiativet genom att ge stadsledningskontoret i uppdrag att utreda och presentera ett förslag på krigsorganisation och bemanning för kommunen. Kommunstyrelsen noterar att utredningen även inbegriper en plan för att prioritera kommunens verksamheter i händelse av krig, förtroendevaldas tillgänglighet i en krigsorganisation samt nödvändig kommunikation kopplat till krigsplacering. Stadsledningskontorets förslag på krigsorganisation och dess bemanning ska presenteras för kommunstyrelsen senast under tertial 3 2024.

Sammanfattning av ärendet

Den 3 april 2023 mottogs ett politikerinitiativ från representanter för de fyra allianspartierna i Nacka kommun om krigsplacering av medarbetare. I initiativet föreslås att följande åtgärder genomförs:

- utredning för att fastställa omfattningen av krigsplacering av medarbetare i kommunen
- plan för att prioritera kommunens verksamheter i händelse av krig
- kontroll av tillgänglighet för förtroendevalda hos Plikt- och prövningsverket
- kommunikation i samband med eventuell krigsplacering och medborgarnas skyldighet utifrån allmän tjänsteplikt

Utifrån utredningen av politikerinitiativet framgår att tillskapandet och bemanning av en krigsorganisation är ett omfattande arbete och behöver ske under relativt lång tid. Arbetet bör göras stegvis, systematiskt och strukturerat. Arbetet ska bland annat grundas på Nacka kommuns risk- och sårbarhetsanalys (RSA) samt verksamheternas kontinuitetsplaner för att prioritera verksamheter och resurser. För att definiera vad höjd beredskap och krig skulle innebära för Nacka kommun och vilka åtgärder som krävs, måste en noggrann analys genomföras. Baserat på denna analys kan sedan förslag på krigsorganisation och dess bemanning presenteras för beslut.

Med ovan som grund bedöms att ett förslag på krigsorganisation och dess bemanning kan presenteras under tertial 3 2024.

Förslagen i politikerinitiativet

På kommunstyrelsens arbetsutskott överlämnade den 3 april 2023, § 145, ett politikerinitiativ gällande krigsplacering av medarbetare i Nacka kommun till stadsledningskontoret för utredning och förslag till beslut.

Sammanfattningsvis skriver de fyra företrädarna för allianspartierna följande om krigsplacering av medarbetare i sitt initiativ.

I Sverige gäller totalförsvarsplikt som innebär att alla som är mellan 16 och 70 år kan kallas in för att hjälpa till på olika sätt vid krigsfara eller krig. Att vara krigsplacerad innebär att en person är ianspråktagen av en organisation för att tjänstgöra under höjd beredskap och krig.

Den kommunala verksamheten är en viktig del av det civila försvaret. För att verksamheterna ska fungera även vid höjd beredskap och krig måste kommunen planera sin beredskap. Att krigsplacera personal är en planeringsåtgärd som gör att kommunen vet vilken personal man disponerar över i händelse av höjd beredskap eller krig. Personer som inte är krigsplacerade kan annars vara, eller komma att bli, krigsplacerade hos någon annan aktör.

I politikerinitiativet föreslås:

- att Nacka kommun utreder i vilken omfattning medarbetare i kommunens organisation ska krigsplaceras och utifrån denna beslutar om eventuell krigsplacering av personal
- att Nacka kommun gör en planering för prioritering av sin verksamhet i händelse av krig
- att Nacka kommun bör göra en disponibilitetskontroll hos Plikt- och prövningsverket för att se vilka förtroendevald på nyckelposition som är krigsplacerad
- att Nacka kommun genomför den kommunikation som krävs med anledning av eventuella krigsplaceringar och medborgares skyldigheter utifrån denna allmänna tjänsteplikt

Stadsledningskontorets utredning och bedömning

Definitioner och begrepp

Viktiga begrepp i arbetet med krigsorganisation och dess bemanning.

Höjd beredskap är ett samlingsnamn för beredskapsnivåerna ”skärpt beredskap” och ”högsta beredskap”. Regeringen kan vid fara för krig eller om krig bryter ut besluta om höjd beredskap (**skärpt eller högsta beredskap**). Vid krig råder automatiskt högsta beredskap. Om höjd beredskap råder, mobiliseras hela eller delar av totalförsvaret som består av militärt och civilt försvar.

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar) och är den verksamhet som behövs i händelse av krig. Det militära försvaret kan använda väpnad strid för att försvara landet och avskräcka från angrepp. Den civila delen består av statliga myndigheter, kommuner, regioner, företag och frivilligorganisationer som får samhället att fungera även vid kriser och konflikter.

Samhällsviktig verksamhet är ett samlingsbegrepp som omfattar de verksamheter, anläggningar, noder, infrastrukturer och tjänster som är av avgörande betydelse för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner inom en samhällssektor. Dessa verksamheter bedrivs av ett stort antal privata och offentliga aktörer.

Geografiskt områdesansvar innebär att kommunen ska kunna rikta in, prioritera och samordna åtgärder vid kriser och extraordinära händelser inom kommunens geografiska område.

Allmänt om krigsorganisation

Som en del i att förbereda Sverige på en stundande krigsfara kan regeringen fatta beslut om höjd beredskap, vilket innebär att det ställs andra krav på organisationen av samhällets verksamhet än i fredstid.

Kommuner ansvarar för flera viktiga uppgifter, så som exempelvis vård och omsorg, skola, utbetalning av löner och IT-drift, som behöver kunna upprätthållas och utföras vid höjd beredskap och krig. De kommunala verksamheterna är därför en viktig del av det civila försvaret. Under höjd beredskap och krig kvarstår kommunens geografiska områdesansvar, vilket innebär att kommunen måste ha en plan för krigsorganisation, för att fortsatt kunna bedriva verksamheten under dessa omständigheter.

För att Nacka kommun ska kunna fullfölja sitt uppdrag om att hålla samhällsviktiga verksamheter i gång även under höjd beredskap och krig är tillgången på relevant personal av största betydelse. Kommunen kan, men måste inte, välja att förtydliga den tjänsteplikt som råder för anställda under krigsförhållanden genom att krigsplacera personal. Fördelen med att krigsplacera personal är att kommunen i förväg vet vilken bemanning man disponerar över i händelse av höjd beredskap eller krig. Men det kan även vara utmanande för kommuner. Det är en både komplex och krävande process som förutsätter noggrann planering, resursallokering och samarbete för att övervinna de potentiella nackdelar och svårigheter som kan uppstå.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), definierar krigsorganisation på följande sätt. *”En krigsorganisation är en aktörs organisation vid höjd beredskap. Krigsorganisering innebär att viktiga verksamheter ställs om från fredstida inriktning, reglering och organisering till höjd beredskap och inriktning på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Vid höjd beredskap ställs andra krav på organiseringen av samhällets verksamhet än vid fredstid. Bland annat träder vissa författningar i kraft, verksamheters fokus skiftas och nationella prioriteringar måste kunna göras.”*

En fungerande krigsorganisation handlar ytterst om att kommunen ska bidra till ett fungerande samhälle vid höjd beredskap och krig och målet för det civila försvaret, nämligen att:

- skydda civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- bidra till försvarets förmåga att möta ett väpnat angrep eller krig

Det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget i vår omvärld, med Rysslands invasion av Ukraina särskilt i åtanke och Sveriges Nato-ansökan som följd, gör att det är angeläget att fastställa kommunens krigsorganisation i händelse av krigsfara och krig i Sverige.

Krav på krigsorganisation för kommuner och regioner

En viktig grund för kommuners arbete med civilt försvar är de uppgifter som framgår av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). I 3 kap. 1 § LEH finns ett generellt krav på att kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

Kommuner och regioner ska även ha de planer som behövs för att kunna upprätthålla sin verksamhet under höjd beredskap, vilket framgår av 4 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH). Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap, inklusive information om bland annat krigsorganisation och vilken personal som ska tjänstgöra i organisationen.

Vid höjd beredskap ska kommuner och regioner 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 kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret under rådande förhållanden. Det framgår av 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Kommuner och regioner ska övergå till krigsorganisation vid högsta beredskap enligt 12 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Alla personer mellan 16–70 år som är svenska medborgare, eller som annars är bosatta här, har totalförsvarsplikt. Det följer av 1 kap. 2 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Individen kan tjänstgöra som värnpliktig, civilpliktig eller genom allmän tjänsteplikt.

Den överenskommelse som tecknats mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) reglerar kommuners arbete med civilt försvar och ersättningen för detta. Överenskommelser finns för perioden 2018–2020 med revideringar till och med 2023. I överenskommelsen pekas tre prioriterade arbetsuppgifter ut för kommunerna; kompetenshöjning gällande totalförsvar, säkerhetsskydd samt krigsorganisation och dess bemanning. Enligt den senaste överenskommelsen ska kommuner och regioner under 2023 fortsätta arbetet med sina krigsorganisationer och dess bemanning.

Ett förtydligande som dock gjorts i den senaste uppdateringen av överenskommelsen är att ”krigsorganisation och krigsplacering” har ersatts med ”krigsorganisation och dess bemanning”. Bakgrunden är att många kommuner konstaterat att arbetet med krigsplacering är administrativt resurskrävande och ofta kräver en arbetsinsats som inte motsvaras av den statliga ersättningens storlek. Fokus bör därför läggas på arbetet med planering av krigsorganisationen. I uppgiften kvarstår alltså att påbörja planeringen av krigsorganisationens bemanning och att det är viktigt att säkerställa tillgången till nyckelpersonal, men det är upp till kommunen att bedöma om man i detta skede vill krigsplacera sin personal.

Krigsorganisation i Nacka

Att skapa och bemanna en krigsorganisation är ett omfattande arbete som behöver ske under relativt lång tid. Arbetet bör göras stegvis, systematiskt och strukturerat.

En central del i arbetet med att ta fram en krigsorganisation är att kommunen identifierar och prioriterar de verksamheter som ska bedrivas i höjd beredskap och krig. I det arbetet rekommenderar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att ett underlag tas fram så att följande bedömningar kan göras.

- Vilka verksamheter är prioriterade att bedrivas under höjd beredskap, och mest troliga att behöva förstärkning med personal och materiella resurser?
- Vilka verksamheter är mindre prioriterade att bedrivas under höjd beredskap, och mest troliga att kunna flytta personal och materiella resurser från för att förstärka mer prioriterad verksamhet?
- Vilka verksamheter kan tillkomma under höjd beredskap?
- Vilka verksamheter behöver inte bedrivas under höjd beredskap?

Utgångspunkten för arbetet med krigsorganisationen bör bland annat vara kommunens risk- och sårbarhetsanalys, RSA. Även verksamheternas kontinuitetsplanering kan användas som stöd i prioriteringsarbetet, eftersom det där bör framgå vilka aktiviteter och resurser som är nödvändiga för att verksamheterna ska fungera.

Först behöver ett gediget arbete genomföras om att komma fram till vad en situation med höjd beredskap innebär för Nacka kommun och vad som ska göras och upprätthållas i ett sådant läge. Utifrån detta kan sedan ett förslag på själva krigsorganisationen och dess bemanning presenteras och beslut fattas.

I arbetet med att ta fram förslag på krigsorganisation behöver samtliga steg som föreslås i politikerinitiativet utredas och analyseras. Viktigt att ha i åtanke är även att krigsorganisationens utformning behöver förvaltas och utvecklas över tid och har därför inte någon tydlig slutpunkt.

Som hjälp och vägledning har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tagit fram olika stödmaterial, exempelvis ”Rätt person på rätt plats: Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering”. På initiativ av Länsstyrelse Stockholm har det också bildats en arbetsgrupp där representanter från Nacka och flera olika kommuner deltar. Syftet med gruppen är att utbyta erfarenheter och dela kunskap i arbetet med framtagande av krigsorganisationer i respektive organisation. Majoriteten av kommunerna i arbetsgruppen har påbörjat arbetet med krigsorganisationen under hösten 2023.

Förslaget är att kommunstyrelsen bifaller politikerinitiativet genom att ge stadsledningskontoret i uppdrag att utreda och presentera ett förslag på krigsorganisation och bemanning för kommunen. Utredningen kommer även inbegripa en plan för att prioritera kommunens verksamheter i händelse av krig, förtroendevaldas tillgänglighet i en krigsorganisation samt nödvändig kommunikation kopplat till krigsplacering.

Stadsledningskontorets bedömning är att förslag på krigsorganisation och dess bemanning kan presenteras under tertial 3 2024.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär inga ekonomiska konsekvenser utan hanteras inom ramen för befintlig budget. Vid upprättandet av en krigsorganisation och bemanning av densamma kan det uppstå kostnader. Med stor sannolikhet kommer arbetet med krigsorganisation att kunna finansieras via den statliga årliga ersättningen som fördelas via MSB för kommunernas arbete med krisberedskap, så kallade 2:4-medel. Huvudsakligen baseras ersättningen på invånarantalet och blir för Nacka kommuns del ca 3,8 miljoner kr per år, under de närmaste åren.

Konsekvenser för barn

Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) och Försvarsmaktens gemensamma grundsyn ska barnperspektivet alltid vara en integrerad del i all totalförsvarsplanering. En situation med krigsfara eller krig bedöms medföra allvarliga konsekvenser och påverka barn och unga negativt. Utgångspunkten är att kommuner också i höjd beredskap och krig har verksamhetsansvar för exempelvis omsorgen om barn och för skolplikten.

Handlingar i ärendet

Tjänsteskrivelse daterad den 6 november 2023

Bilaga 1. Politikerinitiativ den 3 april 2023

Henrik Ahl
Stabschef
Ledningsstaben

Helena Svärth
Kommunstrateg
Ledningsstaben

Kristina Eilert
Säkerhetsstrateg
Ledningsstaben