

Yttrande
2022-12-14

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet

Yttrande angående redovisning av uppdrag att utreda inrättandet av en beredskaps-handläggare med kansli

Yttrandet

Under de senaste åren har Göteborg utsatts för flera krissituationer, vilket både har visat den kommunala organisationens motståndskraft i komplicerade lägen och blottat vilka brister som funnits i stadens beredskap. Vi har stort förtroende för att stadsledningskontoret och andra berörda parter kommer att arbeta intensivt med frågan under den kommande mandatperioden. Från det rödgröna styrets sida avser vi att hantera beredskapsfrågor löpande – såväl i kommunstyrelsen som i nämnder och styrelser - och värderar högt partipolitisk enighet på området.

Samtidigt måste konstateras att krisberedskap förutsätter tillräcklig resursallokering. Yrkandet från Moderaterna, Demokraterna och Liberalerna kräver att den tilltänkta beredskapsfunktionen bemannas och resurssätts på ett sätt som garanterar en väsentlig ambitionshöjning jämfört med andra scenarion. Eftersom partierna inte avsätter ytterligare resurser för ändamålet skulle det i praktiken innebära en odefinierad nedskärning, vilket skulle gå ut över annat prioriterat arbete. Om staden ska ha faktiska möjligheter att bemöta kriser behöver förslag på området vara fullständigt finansierade. Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet väljer därför att avslå yrkandet och tillstyrka stadsledningskontorets förslag.

Yrkande
Särskilt yttrande

Moderaterna, Demokraterna Liberalerna
Kristdemokraterna

2022-12-14

Ärende 2.2.9

Yrkande angående – Redovisning av uppdrag att utreda inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att säkerställa att den tillänkta beredskapsfunktionen bemannas och resurssätts på ett sätt som innebär en väsentlig ambitionsökning i jämförelse med ett utökat mandat för en tjänsteman i beredskap
2. I övrigt bifalla tjänsteutlåtandet

Yrkandet

Vi ser stora fördelar med inrättandet av en beredskapsfunktion så som den är formulerad i tjänsteutlåtandet. Det är dock viktigt att den nya funktionen får ett tydligt mandat, en bemanning och resurser som gör att den kan fungera som den beredskapshöjande institution den är avsedd att utgöra i det ursprungliga yrkandet. En beredskapsfunktion innebär något mycket mer omfattande än att ge en tjänsteman i beredskap ytterligare några uppgifter i sitt uppdrag. Det är således av stor vikt att tjänsteman i beredskap särskiljs från den nya beredskapsfunktionen.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-11-07

Diarienummer 1108/21

Handläggare

Anders Frelek, Magnus Ericsson, Patrik Lindberg,

Diana Körner Hansson

E-post: anders.frelek@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag att utreda inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Kommunstyrelsens uppdrag 2021-08-18 § 576 till stadsledningskontoret att utreda inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli placerad direkt under krisledningsnämnden förklaras fullgjort.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att inrätta en beredskapsfunktion i enlighet med slutsatserna i detta tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade 2021-08-18 § 576 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att utreda inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli placerad direkt under krisledningsnämnden.

Den utredning som stadsledningskontoret har genomfört är sammanställd i en rapport som är bifogad till detta tjänsteutlåtande. Rapporten finns sammanfattad i tjänsteutlåtandet.

Stadsledningskontoret inriktning i utredningen har varit att ett inrättande av en beredskapshandläggare med kansli organiseras under kommunstyrelsen i stället för under krisledningsnämnden. Det faktum att krisledningsnämnden endast aktiveras i sällsynta fall, har utgjort ett av flera skäl till vald inriktning. I detta tjänsteutlåtande används begreppet *beredskapsfunktion* i stället för beredskapskansli i syfte att beskriva vad uppdraget bör vara och vilka uppgifter som ska bli utförda.

Stadsledningskontorets föreslår en ny beredskapsfunktion för att stärka arbetet med beredskap, omvärldsbevakning och lägesbilder. Inrättandet av en ny beredskapsfunktion innebär att stadsledningskontoret avdelar mer resurser för detta arbete och därigenom utvecklar förmågan till samverkan och ledning vid samhällsstörningar, extraordinära händelser, gråzonsproblematik och höjd beredskap.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadsledningskontorets bedömning är att ett beslut om att inrätta en beredskapsfunktion enligt tjänsteutlåtandets slutsatser innebär ökade personalkostnader samt vissa kostnader för investeringar. Stadsledningskontoret återkommer i den ordinarie budgetprocessen om dessa kostnader inte kan hanteras inom förvaltningens budget. Inrättandet av funktionen innebär inga ekonomiska konsekvenser för andra nämnder och bolagsstyrelser.

Bedömning ur social och ekologisk dimension

För att bidra till individens, samhällets och nationens säkerhet utgår arbetet med krisberedskap och civilt försvar från samhällets skyddsvärden. Människors liv och hälsa är ett av skyddsvärdena och det är tydligt kopplat till den sociala dimensionen.

Stadens invånare är beroende av att staden kan leverera vatten, värme och elektricitet för att få livet att fungera. När de grundläggande behoven inte är tillgodosedda, till exempel på grund av fredstida kriser eller en situation med höjd beredskap, får det allvarligast konsekvenser för de människor som har störst skyddsbehov.

Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter är ett annat skyddsvärde. I det ingår att tilliten till det demokratiska systemet och de offentliga institutionerna måste värnas. Vid kriser och krig utmanas ett samhälles förmåga att upprätthålla mänskliga fri- och rättigheter och viljan att hålla ihop och hjälpa varandra genom en svår påfrestning.

Ett av målen för samhällets krisberedskap är att hindra eller begränsa skador på egendom och miljö när krissituationer inträffar. Samhällets insatser ska skydda miljön i form av mark och vatten, biologisk mångfald, och värdefulla naturmiljöer.

Syftet med att utveckla förmågan till samverkan och ledning vid samhällsstörningar är att samhällets insatser ska vara effektiva och samordnade för att kunna begränsa konsekvenserna för det som är skyddsvärt i samhället.

Inrättandet av en beredskapsfunktion enligt förslaget i tjänsteutlåtandet syftar till att utveckla krishanteringsförmågan. Stadsledningskontorets bedömning är att en väl utvecklad krishanteringsförmåga har en positiv inverkan på den sociala och ekologiska dimensionen.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2021-08-18 § 576
2. Utredning om inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli (rapport).

Ärendet

Stadsledningskontoret har fått i uppdrag att utreda inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli placerad direkt under krisledningsnämnden. Utredningen finns sammanfattad i tjänsteutlåtandet. Stadsledningskontoret föreslår att uppdraget med utredningen förklaras fullgjort och att stadsledningskontoret får i uppdrag att inrätta en beredskapsfunktion i enlighet med slutsatserna i detta tjänsteutlåtande.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen behandlade 2021-08-18 § 576 ett tjänsteutlåtande från stadsledningskontoret som redovisade arbetet inom projektet civilt försvar, och presenterade projektets slutrapport. I ett yrkande föreslog M, L, C och S att kommunstyrelsen skulle besluta att stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli placerad direkt under krisledningsnämnden.

Yrkandet betonar att Göteborg är ett strategiskt viktigt område att försvara, i såväl militär som civil bemärkelse, och att hamnen är av helt central betydelse för försvaret av Sverige. Därför är det viktigt att hamnens betydelse genomsyrar arbetet med civilt försvar i staden.

I yrkandet framgår det att partierna anser att inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli skulle *bidra till att tydliggöra krisledningsarbetet* och därför ska stadsledningskontoret utreda detta noggrant. Det framgår också att det är angeläget att arbetet med civilt försvar i Göteborgs Stad intensifieras och trappas upp.

Kommunstyrelsen beslutade enligt yrkandet från M, L, C och S.

Utredningen och avgränsningar

Den utredning som stadsledningskontoret har genomfört är sammanställd i en rapport som är bifogad till detta tjänsteutlåtande. Rapporten är sammanfattad i detta tjänsteutlåtande.

Utredningen har det pågående arbete med krisberedskap och civilt försvar inom staden som utgångspunkt och redogör för detta med fokus på kommunstyrelsens och stadsledningskontorets ansvar. Därutöver består utredningen av tre delar:

1. En redovisning av samhällets skyddsvärden med ett Göteborgsperspektiv samt en genomgång av de händelser som har inträffat de senaste åren, baserat på noteringar från stadsledningskontorets tjänsteperson i beredskap.
2. En genomgång av ett antal exempel på funktioner för samverkan och ledning som kan ha ett liknande syfte som en "beredskapshandläggare med kansli".
3. En genomgång av, för uppdraget, relevanta utredningar och rapporter med fokus på regeringens propositioner och utredningar och utvärderingar från coronapandemin.

Stadsledningskontoret har behövt justera tidplanen för arbetet med utredningen på grund av coronapandemin och Rysslands invasion av Ukraina. De resurser som har varit avdelade för arbetet har under perioder ingått i stadsledningskontorets krisledningsorganisation för dessa händelser.

Enligt yrkandet är det angeläget att arbetet med civilt försvar i Göteborgs Stad intensifieras och trappas upp. Stadsledningskontoret har i förutsättningar för budget 2023-2025 lyft behovet av att förstärka arbetet med krisberedskap och civilt försvar genom att

investera i förmågehöjande åtgärder. Det pågår även ett arbete på nationell nivå med att fastställa inriktningen för kommunernas arbete med civilt försvar och den statliga ersättningen till kommunerna för 2023.

Stadsledningskontoret lämnar i det här tjänsteutlåtandet endast förslag kopplat till uppdraget att utreda *inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli*.

För att kunna lämna konkreta förslag på andra förmågehöjande åtgärder för att *intensifiera och trappa upp arbetet med civilt försvar* behöver stadsledningskontoret invänta den statliga och den kommunala budgetprocessen. Uppdrag från nationell nivå och andra behov som kommer fram genom stadens arbete med bland annat risk- och sårbarhetsanalysen kommer att bli omhändertagna i den nya plan för arbetet som ska tas fram för åren 2024–2027.

Ställningstaganden i arbetet med utredningen

Av stadens riktlinje för krishantering framgår att det politiska beslutsfattandet bör, så långt som det är möjligt, även vid extraordinära händelser hanteras inom ramen för den ordinarie beslutsstrukturen. I sällsynta fall kan dock extraordinära händelser medföra ett behov av att aktivera krisledningsnämnden. Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Syftet med krisledningsnämnden är att det i vissa fall kan vara nödvändigt med en centralisering av beslutanderätten för att möjliggöra ett snabbt, effektivt och koordinerat beslutsfattande som berör flera nämnders ansvarsområde. Krisledningsnämnden kan bara överta den beslutsbefogenhet som de andra nämnderna har. Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ger i sig inte krisledningsnämnden några extra beslutsbefogenheter.

Kommunstyrelsens ledamöter tjänstgör i krisledningsnämnden när den är aktiverad men nämnden ersätter inte kommunstyrelsen.

Den statliga utredningen om civilt försvar hade bland annat ett uppdrag att analysera och lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och regioner. I utredningens slutbetänkande *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) finns ett förslag på en ny lag för kommuner och regioners beredskap. I utredningen och i lagförslaget framgår det att det i första hand ska vara kommunstyrelsen som fullgör uppgiften som krisledningsnämnd. Detta för att öka enhetligheten mellan ledningen av fredstida kriser och ledningen under höjd beredskap.

Kommunstyrelsen beslutade 2021-06-02 § 84 att skicka över stadens remissvar beträffande (SOU 2021:25) till justitiedepartementet.

Staden ställde sig positiv till att det är kommunstyrelsen som ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd.

Däremot ifrågasatte staden om krisledningsnämnden alls ska vara kvar då krisledningsnämnden alltjämt är en separat nämnd, med tillhörande administrativa krav. För att uppnå ökad enhetlighet mellan kris och krig ansåg staden att det vore bättre att kommunstyrelsen ges mandat att leda såväl under allvarliga fredstida krissituationer som under höjd beredskap.

Något lagförslag har ännu inte lämnats till riksdagen. Men med utgångspunkt från den statliga utredningens strävan efter enhetlighet, stadens synpunkter i remissvaret, samt yrkandets efterfrågan på att tydliggöra krisledningsarbetet, har stadsledningskontoret inriktning i utredningen varit att ett inrättande av en beredskapshandläggare med kansli organiseras under kommunstyrelsen i stället för under krisledningsnämnden. Därtill har det faktum att krisledningsnämnden endast aktiveras i sällsynta fall, utgjort ytterligare ett skäl till att vald inriktning.

Stadsledningskontoret har uppfattat uppdraget som att kommunstyrelsen efterfrågar ett kansli med inriktning på hanteringen av samhällsstörningar, extraordinära händelser, gräzonsproblematik och höjd beredskap.

I detta tjänsteutlåtande används begreppet *beredskapsfunktion* i stället för beredskapskansli i syfte att beskriva vad uppdraget bör vara och vilka uppgifter som ska bli utförda.

Arbetet med krisberedskap och civilt försvar

För att kunna lämna förslag som kan tydliggöra krisledningsarbetet och intensifiera och trappa upp arbetet med krisberedskap och civilt försvar är det viktigt att utgå från statusen på arbetet och hur det för närvarande är organiserat.

Principerna om ansvar, likhet och närhet

Stadens planering för att hantera fredstida kriser och höjd beredskap har principerna om ansvar, likhet och närhet som utgångspunkt. Det innebär kortfattat att den nämnd eller bolagsstyrelse som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden, också har ansvaret för verksamheten vid fredstida kriser och vid höjd beredskap.

Styrande dokument

Kommunstyrelsen har enligt reglementet det övergripande ansvar för stadens samordning, analys, planering och beredskapsförberedelser enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Stadens arbete utgår från Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021-2023 (KF 2021-01-28, § 14) och ett antal riktlinjer. Planen fastställer den övergripande styrningen, inriktningen för arbetet och prioriterade åtgärder för att stärka beredskapen. Planen redogör för arbetet utifrån verksamhetsområdena civilt försvar, risk- och sårbarhetsanalys, planering, geografiskt områdesansvar, utbildning och övning samt rapportering.

Under 2021 och 2022 har kommunfullmäktige även fastställt nya riktlinjer för krishantering, höjd beredskap och kriskommunikation där det framgår vad nämnder och bolagsstyrelser har för ansvar inom respektive område.

Geografiskt områdesansvar

Kommunerna har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå. Områdesansvaret är ett komplement till de grundläggande principerna och innebär att det inom ett geografiskt område ska finnas ett organ med ansvar för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella krishanteringsåtgärder. Detta avser offentliga, privata och aktörer inom det civila samhället som bedriver samhällsviktig verksamhet och kan bli berörda vid en händelse. Länsstyrelserna är områdesansvariga på den regionala nivån och Regeringen på

nationell nivå. Områdesansvaret gäller såväl i planerings- och förberedelsearbetet som vid inträffade händelser. Samt att det gäller både fredstida kriser och höjd beredskap.

I stadens plan för arbetet med krisberedskap är det geografiska områdesansvaret fördelat enligt följande:

Kommunstyrelsen är ansvarig för utövandet av det geografiska områdesansvaret och nämnder och bolagsstyrelser ska medverka i utövandet av detta ansvar.

Områdesansvaret handlar således inte om det samarbete som krävs mellan stadens olika verksamheter. Ett väl fungerande samarbete inom staden får snarare ses som en förutsättning för att kunna agera som geografiskt områdesansvarig på den lokala nivån.

Stadsledningskontorets arbete

I Göteborgs stads riktlinje för krishantering framgår att förmågan till krishantering ska dimensioneras utifrån ansvarsområde, verksamhetens risker och den samhällsviktiga verksamhet som nämnden/bolagsstyrelsen bedriver. Det innebär att det är grunduppdraget, att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, som kommunstyrelsen och stadsledningskontoret ska klara av även vid samhällsstörningar, fredstida kriser, gräzonsproblematik och höjd beredskap.

För att klara av att leda, samordna och följa upp även vid situationer som avviker från det normala har stadsledningskontoret beredskap, arbetsätt och rutiner som är anpassade för det.

Funktionen tjänsteperson i beredskap är grunden i stadsledningskontorets beredskap. Riktlinjen för krishantering fastställer att kommunstyrelsen ansvarar för att det finns en Tib-funktion och funktionens uppgifter:

Kommunstyrelsen ansvarar för att stadsledningskontoret har en tjänsteperson i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid samhällsstörningar som berör Göteborgssamhället. Funktionen ska vara stadens kontaktpunkt för andra aktörer och kunna agera som stadens samordningsfunktion i det initiala skedet av en samhällsstörning.

Funktionen förser även stadsledningskontorets ledning med information om händelser som inträffar och hur staden agerar med sin krishantering. Stadsdirektören avgör sedan behovet av att informera den politiska ledningen och säkerställer att det sker.

Stadsledningskontorets krisledningsplan beskriver krisledningsorganisationen och hur den aktiveras samt former för samverkan. Krisledningsplanen är beslutad av stadsdirektören i oktober 2021 och kommunstyrelsen informerades i årsrapporten för 2021 (KS 2022-02-09 § 87).

Utveckla arbetet med krisberedskap och civilt försvar

Det har sedan 2015 när regeringen beslutade att återuppbygga totalförsvaret hänt mycket inom både det militära försvaret och det civila försvaret. För det civila försvaret har det till stor del handlat om utredningar, analyser och planering. Först inom de statliga myndigheterna men de senaste åren alltmer även i kommunerna. Under de första åren av återuppbyggandet av det civila försvaret talades det om att arbetet med civilt försvar skulle bygga på krisberedskapen men sedan slutet på 2020 och propositionen

Totalförsvaret 2021-2025, som anger inriktningen för arbetet fram till 2025, är detta ändrat till att krisberedskapen och det civila försvaret ska vara ömsesidigt förstärkande.

Göteborgs stad och kommunstyrelsen har varit följsam med denna utveckling och bland annat tagit fram och reviderat styrande dokument för att skapa en ändamålsenlig styrning och ansvarsfördelning inom området. Genom *Projekt civilt försvar* har staden också lagt en bra grund för det fortsatta arbetet. Arbetet framåt kommer att vara inriktat på att genomföra fler åtgärder för att öka stadens motståndskraft.

Parallellt med att utveckla arbetet inom området har staden under perioder behövt bedriva ett intensivt arbete med krishantering. Först med anledning av coronapandemin och därefter med anledning av Rysslands invasion av Ukraina och den efterföljande energikrisen i Europa.

Göteborgs strategiska läge, hamnen och storstaden

Försvarsberedningen skriver i *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* att västkusten med Göteborg är ett av de strategiskt viktiga områdena i händelse av kris eller krig och att Göteborgs Hamn är av central betydelse för försörjningen av Sverige, Finland och Norge. Beredningen menar till och med att förmågan att upprätthålla de västliga förbindelserna är av existentiellt intresse för Sverige och Finland. De västliga förbindelserna är nämligen en förutsättning för att Sverige ska kunna få hjälp från andra nationer vid krig eller krigsfara.

Vidare menar Försvarsberedningen att man i arbetet med civilt försvar behöver ta särskild hänsyn till storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. En stor del av befolkningen är koncentrerade till dessa tre områden och alla är militärstrategiskt viktiga. Det ställer särskilda krav på det civila försvaret inte minst vad gäller försörjning och befolkningsskydd.

I *Motståndskraft* framgår det också att Försvarsberedningen anser att ledningsförmågan hos kommunstyrelserna och regionstyrelserna i de militärstrategiskt viktiga områdena behöver stärkas. Kommunernas förmåga att leda verksamheten vid höjd beredskap och krig samt vid situationer med en gråzonsproblematik behöver utvecklas. En del i detta är enligt Försvarsberedningen att se över den organisation som kommunerna använder i fredstida kriser och fastställa hur den ska anpassas till en situation med höjd beredskap då kommunstyrelsen leder verksamheten. Kommunerna ska i möjligaste mån undvika parallella strukturer.

Funktioner för samverkan och ledning

Stadsledningskontoret har i arbetet med utredningen gjort en genomgång av ett antal exempel på funktioner för samverkan och ledning som kan ha ett liknande syfte som den beredskapsfunktion som är efterfrågad i uppdraget. Detta arbete har lett fram till tolv exempel på nationella och internationella funktioner.

Det har inte framkommit att någon kommun har inrättat en sådan funktion men det finns i några av exemplen likheter med kommunstyrelsens ansvar och mandat. Tre är av dem är särskilt relevanta och värda att redovisa kort i det här tjänsteutlåtandet eftersom de i likhet med kommunstyrelsen har ansvar för att åstadkomma samordning mellan olika aktörer utan att ta över någon annans ansvar. Utifrån detta ansvar har de anpassat sina resurser för

att löpande kunna arbeta med omvärldsbevakning, lägesbilder och samverkan inom sitt ansvarsområde.

Regeringskansliets kansli för krishantering

Uppdraget för Regeringskansliets kansli för krishantering är att stödja statsministerns statssekreterare och arbeta med att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishantering. Kansliet består av två sektioner, ”omvärldsanalys och rapportering” och ”samordning”. I sektionen för omvärldsanalys och rapportering ingår det som kallas kriskoordineringscentralen (KKC). I KKC finns en omvärldsbevakning dygnet runt, året runt som följer och analyserar händelser nationellt och internationellt. Syftet är att upptäcka situationer och identifiera risker som kan föranleda krishantering inom Regeringskansliet. KKC har lokaler och teknik som kan möta höga krav på säkerhet, arbetsmiljö, tillgänglighet och tekniska stödsystem.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd (MSB) och beredskap har också uppdrag som handlar om att samordna olika krishanteringsaktörer. MSB ska stödja de som hanterar en händelse och se till att de som arbetar med krishanteringen åstadkommer samordning av åtgärder, resurser och kommunikation. Syftet är att hanteringen ska bli effektiv och att konsekvenserna ska kunna begränsas. MSB beskriver det som att deras krishanteringsorganisation alltid är aktiverad och att den dygnet runt kan ta initiativ till olika åtgärder. De bedriver också ett löpande arbete med omvärldsbevakning, samverkan och lägesbilder. Det är MSB:s tjänsteman i beredskap som är sammanhållande för arbetet och har ansvar för att starta, leda och samordna det inledande arbetet vid en händelse.

EU:s arrangemang för samordning vid katastrofer och kriser

EU:s arrangemang för samordning vid katastrofer och kriser (IPCR) bidrar till ett snabbt och samordnat beslutsfattande på EU:s politiska nivå vid fredstida kriser. Syftet med funktionen är att kunna åstadkomma samordning av insatser genom informationsdelning, lägesbilder och former för samverkan. IPCR arbetar med ett antal konkreta verktyg som är kända för medlemsländerna och som bidrar till ett snabbt och samordnat beslutsfattande. Det som är beskrivet som verktyg är bland annat en kontaktpunkt som alltid är tillgänglig, insamling och utbyte av information och analytiska rapporter till beslutsfattare. IPCR agerar i tre olika lägen som de kan växla mellan, övervakning, informationsutbyte och full aktivering.

Funktioner inom stadens organisation

Utöver de exempel som nämns ovan har stadsledningskontoret i arbetet med utredningen identifierat nio ledningscentraler och driftcentraler inom stadens organisation som arbetar med ledning av resurser, övervakning och koordinering. Stadsledningskontoret kommer vid ett införande av en beredskapsfunktion ha en dialog med dessa för att utveckla informationsdelning, utbyte av lägesbilder och former för samverkan.

En ny beredskapsfunktion

Utifrån uppdraget och utredningen som är genomförd är stadsledningskontorets förslag att en ny beredskapsfunktion ska utveckla arbetet med beredskap, omvärldsbevakning och lägesbilder på ett liknande sätt som de redovisade exemplen.

Inrättandet av en ny beredskapsfunktion innebär att stadsledningskontoret avdelar mer resurser för detta arbete och därigenom utvecklar förmågan till samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

Beredskapsfunktionens uppdrag

Uppdraget för en ny beredskapsfunktion ska bygga på ansvarsprincipen och kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna förvaltningen av stadens angelägenheter.

Den nya funktionen blir ett sätt att utveckla det arbete som idag sker inom funktionen tjänsteperson i beredskap, det vill säga att:

initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid samhällsstörningar som berör Göteborgssamhället. Funktionen ska vara stadens kontaktpunkt för andra aktörer och kunna agera som stadens samordningsfunktion i det initiala skedet av en samhällsstörning.

Idag är dessa uppgifter som tjänstgörande Tib utför parallellt med sina ordinarie arbetsuppgifter under kontorstid för att därefter ha beredskap på kvällar och helger. Genom att öka resursen som arbetar med detta gör den nya beredskapsfunktionen det möjligt att utföra dessa uppgifter på ett nytt sätt och med högre ambitionsnivå. Den nya funktionen kan till exempel vara aktiv även utanför ordinarie kontorstid och vara anpassad efter hur länge som stadens verksamheter är i gång och efter vad som händer i Göteborgssamhället. Funktionen medger också en specialisering mot dessa uppgifter för ett antal medarbetare.

Den nya beredskapsfunktionen blir ett sätt att professionalisera arbetet genom att bland annat utveckla rollen som tjänsteperson i beredskap och genom att tillföra kompletterande resurser för arbetet med omvärldsbevakning, informationsdelning och lägesbilder.

Under de följande rubrikerna beskriver stadsledningskontoret några särskilda förmågor och ansvarsområden som stadsledningskontoret kommer att kunna utveckla vid ett beslut om att inrätta en beredskapsfunktion.

Förmågan att upptäcka, verifiera, larma och informera

Inrättandet av en ny beredskapsfunktion utvecklar förmågan att upptäcka, verifiera, larma och informera genom att en särskild resurs har detta som huvuduppgift. Det gör att arbetet kan bedrivas snabbare och med bättre kvalitet. Det kan till exempel handla om att arbeta på ett nytt sätt med en strukturerad daglig omvärldsbevakning men också om att det finns en bättre grundkapacitet för att bedöma och analysera händelser. Genom att avsätta särskilda resurser kan den nya beredskapsfunktionen också innebära förbättrade rutiner för larmning av andra förvaltningar och bolag. Det leder i sin tur till att snabba och samordnade åtgärder kan komma i gång.

Utveckla arbetet med lägesbilder

Göteborgs Stad består av många olika verksamheter som redan idag har information och lägesbilder utifrån sina respektive uppdrag. Vissa förvaltningar och bolag har verksamhet dygnet runt, egna ledningscentraler eller olika tekniska system för övervakning. En ny beredskapsfunktion skulle kunna utveckla administrativa former och tekniska system för att samla in och sammanställa relevant information på ett sätt som inte sker idag.

Beredskapsfunktionen kan också utveckla förmågan att analysera, förmedla och använda den samlade informationen, till exempel genom att alltid ha en uppdaterad lägesbild.

Beredskapsfunktionen kan utifrån tillgången till information och en samlad lägesbild ge stöd till beslutsfattare, till exempel när det gäller behovet av att aktivera krisledningsorganisationen.

Arbetet med geografiskt områdesansvar

En beredskapsfunktion skulle spela en viktig roll när det kommer till att ta kommunens ansvar som geografiskt områdesansvarig. Kommunstyrelsen ansvarar för denna verksamhet redan idag men inrättandet av en beredskapsfunktion gör det möjligt att utveckla detta arbete. Det kan handla om att utveckla formerna för samverkan mellan offentliga och privata verksamheter i kommunen före, under och efter en kris.

Stadsledningskontorets samordnande kapacitet

Kommunforskning i Västs (KFi) utvärdering *Mobilisering och samordning - En studie av Göteborgs Stads hantering av pandemin* betonar utredarna vikten av tidigt agerande, god samverkan och kommunikation för att nå goda resultat i krishanteringen.

KFi menar att stadens decentraliserade förvaltningsstruktur i grunden fungerat väl, men strukturen för samordningen behöver adresseras i ett utvecklingsarbete. En stärkt samordning kan och bör inte likställas med en stärkt hierarkisk styrning skriver KFi.

KFi rekommenderar ett fortsatt arbete för att:

tydliggöra vilken rollfördelning som faktiskt gäller och vilka mandat olika förvaltningar har, dels om att utveckla den samordnande kapaciteten och förmågan hos SLK.

Genom att öka de resurser som ska hantera tib-uppdraget att *initiera och samordna* det inledande arbetet vid samhällsstörningar blir beredskapsfunktionen en del i att utveckla den samordnande kapaciteten enligt KFi:s rekommendationer.

Vid inrättandet av en beredskapsfunktion bör stadsledningskontoret också arbeta vidare med att definiera syftet och metoderna för samordning. Dessa behöver vara kända och accepterade bland alla inblandade för att få samordningen att fungera.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret har utifrån kommunstyrelsens beslut utrett inrättandet av en ny beredskapsfunktion på stadsledningskontoret. Funktionen ska vara en del i att öka ambitionerna i arbetet med krisberedskap och civilt försvar och bidra till att tydliggöra krisledningsarbetet.

Stadsledningskontorets föreslår en ny beredskapsfunktion för att stärka arbetet med beredskap, omvärldsbevakning och lägesbilder. Inrättandet av en ny beredskapsfunktion innebär att stadsledningskontoret avdelar mer resurser för detta arbete och därigenom utvecklar förmågan till samverkan och ledning vid samhällsstörningar, extraordinära händelser, gråzonsproblematik och höjd beredskap. Genom ökad förmåga till samverkan och ledning kan hela staden bli bättre på att åstadkomma inriktning och samordning av åtgärder, resurser och kommunikation.

Uppdraget för den nya beredskapsfunktionen ska bygga på ansvarsprincipen och kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna förvaltningen av stadens angelägenheter. Den nya funktionen blir ett sätt att stärka det arbete som idag sker inom funktionen tjänsteperson i beredskap.

Göteborgs strategiska läge, hamnens infrastruktur och verksamhet och att Göteborg är navet i en storstadsregion betyder att totalförsvaret behöver vara starkt. Dessutom innebär det geografiska områdesansvaret att Göteborgs Stad är den aktör som ska verka för att de förmågehöjande åtgärderna är effektiva och samordnade för samhället som helhet. Stadsledningskontorets bedömning är att en beredskapsfunktion skulle bidra till att utveckla arbetet med geografiskt områdesansvar.

Christina Eide

Direktör Utveckling av stadens
verksamhet

Eva Hessman

Stadsdirektör



Redovisning av projektet civilt försvar

§ 576, 0475/19

Beslut

Enligt yrkande från M, L, C och S:

1. Kommunstyrelsens uppdrag 2018-08-22 § 668 till stadsledningskontoret att genomföra projektet civilt försvar förklaras fullgjort.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att fortsätta utredningen kring stadens krigsorganisation med en inriktning enligt nedanstående alternativ:
 - a) Krigsorganisation med i huvudsak ordinarie nämndstruktur.
3. Stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli placerad direkt under krisledningsnämnden.

Kommunstyrelsen tillstyrker yrkande från M, L, C och S den 18 augusti 2021 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antas.

Tidigare behandling

Bordlagt den 16 juni 2021, § 500.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 7 maj 2021.

Yrkande från SD den 11 juni 2021.

Yrkande från MP och V den 13 augusti 2021.

Yrkande från M, L, C och S särskilt yttrande KD den 18 augusti 2021.

Yrkanden

Karin Pleijel (MP) yrkar bifall till yrkande från MP och V den 13 augusti 2021 och avslag på yrkande från SD den 11 juni 2021 och yrkande från M, L, C och S den 18 augusti 2021.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från SD den 11 juni 2021.

Ordföranden Axel Josefson (M) yrkar bifall till yrkande från M, L, C och S den 18 augusti 2021 och avslag på yrkande från SD den 11 juni 2021 och yrkande från MP och V den 13 augusti 2021.

Propositionsordning

Ordföranden ställer propositioner på yrkandena och finner att det egna yrkandet har bifallits.



Protokollsanteckning

Elisabet Lann (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 18 augusti 2021.

Reservation

Jörgen Fogelklou (SD) reserverar sig mot beslutet till förmån för det egna yrkandet.

Protokollsutdrag skickas till

Skrivelse nr 150 till kommunfullmäktige
Stadsledningskontoret

Dag för justering

2021-09-13

Vid protokollet

Sekreterare

Lina Isaksson

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar



Utredning om inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli

2022-11-07

Innehåll

1	Sammanfattning.....	3
2	Uppdrag och ingångsvärden	4
3	Arbetet med krisberedskap och civilt försvar	11
4	Funktioner för samverkan och ledning	21
5	Utredningar och rapporter	34
6	Det säkerhetspolitiska läget	35
7	Analys.....	37
7.1	Syftet med en beredskapsfunktion.....	38
7.2	Beredskapsfunktionens uppdrag.....	39
7.3	Uppgifter och kompetenser.....	43
7.4	Förväntade effekter	46
8	Slutsats	48
8.1	Uppdrag.....	48
8.2	Förmågor.....	49
8.3	Ekonomi	51
	Källförteckning.....	52

1 Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade 2021-08-18 § 576 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att utreda inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli placerad direkt under krisledningsnämnden.

Stadsledningskontorets inriktning i utredningen har varit att ett inrättande av en beredskapshandläggare med kansli organiseras under kommunstyrelsen i stället för under krisledningsnämnden. Det faktum att krisledningsnämnden endast aktiveras i sällsynta fall, har utgjort ett av flera skäl till vald inriktning. I rapporten använder stadsledningskontoret begreppet *beredskapsfunktion* i stället för beredskapskansli i syfte att beskriva vad uppdraget bör vara och vilka uppgifter som ska bli utförda.

Arbetet med utredningen har i huvudsak bestått av tre delar. (1) En redovisning av samhällets skyddsvärden samt en genomgång av händelser inom Staden som hanterats av stadsledningskontorets tjänsteperson i beredskap, (2) en genomgång av ett antal exempel på funktioner för samverkan och ledning som kan ha ett liknande syfte som en ”beredskapshandläggare med kansli” samt (3) en genomgång av, för uppdraget, relevanta utredningar och rapporter.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa bidrar till ett behov av att öka förmågan att skydda Staden, dess invånare och samhällsviktiga verksamheter. I Sverige pågår det nu också en omfattande utveckling av krishanteringssystemet och återuppbbyggnad av det civila och militära försvaret (totalförsvaret).

Stadsledningskontorets föreslår en ny beredskapsfunktion för att stärka arbetet med beredskap, omvärldsbevakning och lägesbilder. Inrättandet av en ny beredskapsfunktion innebär att stadsledningskontoret avdelar mer resurser för detta arbete och därigenom utvecklar förmågan till samverkan och ledning vid samhällsstörningar, extraordinära händelser, gråzonsproblematik och höjd beredskap. Genom ökad förmåga till samverkan och ledning kan hela staden bli bättre på att åstadkomma inriktning och samordning av åtgärder, resurser och kommunikation.

Uppdraget för den nya beredskapsfunktionen ska bygga på ansvarsprincipen och kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna förvaltningen av stadens angelägenheter. Den nya funktionen blir ett sätt att stärka och utveckla det arbete som idag sker inom funktionen tjänsteperson i beredskap.

Göteborgs strategiska läge, hamnens nationella betydelse samt att Göteborg är navet i en storstadsregion betyder att totalförsvaret behöver vara starkt. Dessutom innebär det geografiska områdesansvaret att Göteborgs Stad är den aktör som ska verka för att de förmågehöjande åtgärderna är effektiva och samordnade för samhället som helhet.

2 Uppdrag och ingångsvärden

Detta avsnitt innehåller kommunstyrelsens uppdrag och hur stadsledningskontoret har inriktat utredningen utifrån uppdraget. Därefter följer en kort redovisning av hur utredningen är genomförd och de ingångsvärden som ligger till grund för utredningen.

2.1 Uppdraget från kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen behandlade 2021-08-18 § 576 ett tjänsteutlåtande från stadsledningskontoret som redovisade arbetet inom projektet civilt försvar, och presenterade projektets slutrapport. I ett yrkande från M, L, C och S föreslog partierna att kommunstyrelsen skulle besluta att:

Stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli placerad direkt under krisledningsnämnden.

Kommunstyrelsen beslutade enligt yrkandet från M, L, C och S. Utredningen som är presenterad i denna rapport avser detta uppdrag.

Nedan presenteras ett utdrag ur yrkandet som bakgrund till utredningen:

[...]

Göteborg är ett strategiskt viktigt område att försvara, i såväl militär som civil bemärkelse. Göteborgs hamn är av helt central betydelse inte bara för Göteborg utan även försvaret av hela Sverige. Hamnen är ett nav som tillgodoser införsel av gods och bränsle till hela Sverige samt till Norge och Finland. Det är viktigt att hamnens betydelse genomsyrar arbetet med civilt försvar i Staden.

Vi anser att inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli placerad direkt under krisledningsnämnden skulle bidra till att tydliggöra krisledningsarbetet, och föreslår därför att detta utreds noggrant. Det är angeläget att arbetet med civilt försvar i Göteborgs Stad intensifieras och trappas upp.

2.2 Utredningen och avgränsningar

Utredningen har det pågående arbete med krisberedskap och civilt försvar inom Staden som utgångspunkt och redogör för detta med fokus på kommunstyrelsens och stadsledningskontorets ansvar. Därutöver består utredningen av tre delar:

1. En redovisning av samhällets skyddsvärden med ett Göteborgsperspektiv samt en genomgång av de händelser som har

- inträffat de senaste åren, baserat på noteringar från stadsledningskontorets tjänsteperson i beredskap.
2. En genomgång av ett antal exempel på funktioner för samverkan och ledning som kan ha ett liknande syfte som en ”beredskapshandläggare med kansli”.
 3. En genomgång av, för uppdraget, relevanta utredningar och rapporter med fokus på regeringens propositioner och utredningar och utvärderingar från coronapandemin.

Stadsledningskontoret har behövt justera tidplanen för arbetet med utredningen på grund av coronapandemin och Rysslands invasion av Ukraina. De resurser som har varit avdelade för arbetet har under perioder ingått i stadsledningskontorets krisledningsorganisation för dessa händelser.

Enligt yrkandet är det angeläget att arbetet med civilt försvar i Göteborgs Stad intensifieras och trappas upp. Stadsledningskontoret har i förutsättningar för budget 2023–2025 lyft behovet av att förstärka arbetet med krisberedskap och civilt försvar genom att investera i förmågehöjande åtgärder. Det pågår även ett arbete på nationell nivå med att fastställa inriktningen för arbetet med civilt försvar och den statliga ersättningen till kommunerna för 2023.

Stadsledningskontoret lämnar i den här rapporten förslag kopplat till uppdraget att utreda *inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli*. För att kunna lämna konkreta förslag på andra förmågehöjande åtgärder för att *intensifiera och trappa upp arbetet med civilt försvar* behöver stadsledningskontoret invänta den statliga och den kommunala budgetprocessen. Uppdrag från nationell nivå och andra behov som kommer fram genom Stadens arbete med bland annat risk- och sårbarhetsanalysen kommer att bli omhändertagna i den nya plan för arbetet som ska tas fram för åren 2024–2027.

2.3 Ställningstaganden i arbetet med utredningen

Uppdraget är att utreda inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli placerad direkt under krisledningsnämnden.

Av Göteborgs stads riktlinje för krishantering framgår att det politiska beslutsfattandet bör, så långt som det är möjligt, även vid extraordinära händelser hanteras inom ramen för den ordinarie beslutsstrukturen. I sällsynta fall kan dock extraordinära händelser medföra ett behov av att aktivera krisledningsnämnden. Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Syftet med krisledningsnämnden är att det i vissa fall kan vara nödvändigt med en centralisering av beslutanderätten för att möjliggöra ett snabbt, effektivt och koordinerat beslutsfattande som berör flera nämnders ansvarsområde. Krisledningsnämnden kan bara överta den beslutsbefogenhet som de andra nämnderna har. Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför

och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ger i sig inte krisledningsnämnden några extra beslutsbefogenheter. Kommunstyrelsens ledamöter tjänstgör i krisledningsnämnden när den är aktiverad men nämnden ersätter inte kommunstyrelsen.

I *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) fanns ett uppdrag att utreda en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och regioner. I denna utredning finns det också förslag på en ny lag för kommuner och regioners beredskap. Syftet med den nya lagen skulle vara att öka enhetligheten i arbetet med den fredstida krisberedskapen och det återupptagna arbetet med civilt försvar. I utredningen framgår att det i första hand ska vara kommunstyrelsen som fullgör uppgiften som krisledningsnämnd. Detta för att öka enhetligheten mellan ledningen av fredstida kriser och ledningen under höjd beredskap.

Kommunstyrelsen beslutade 2021-06-02 §84 att skicka över Stadens remissvar beträffande (SOU 2021:25) till justitiedepartementet.

Staden ställde sig positiv till att det är kommunstyrelsen som ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Däremot ifrågasatte Staden om krisledningsnämnden alls ska vara kvar då krisledningsnämnden alltjämt är en separat nämnd, med tillhörande administrativa krav. För att uppnå ökad enhetlighet mellan kris och krig ansåg Staden att det vore bättre att kommunstyrelsen ges mandat att leda såväl under allvarliga fredstida krissituationer som under höjd beredskap.

Något lagförslag har ännu inte lämnats till riksdagen. Men med utgångspunkt från den statliga utredningens strävan efter enhetlighet, Stadens synpunkter i remissvaret, samt yrkandets efterfrågan på att tydliggöra krisledningsarbetet, har stadsledningskontorets inriktning i utredningen varit att ett inrättande av en beredskapshandläggare med kansli organiseras under kommunstyrelsen i stället för under krisledningsnämnden. Därtill har det faktum att krisledningsnämnden endast aktiveras i sällsynta fall, utgjort ytterligare skäl till vald inriktning.

Stadsledningskontoret har uppfattat uppdraget som att kommunstyrelsen efterfrågar ett kansli med inriktning på hanteringen av samhällsstörningar, extraordinära händelser, gråzonsproblematik och höjd beredskap.

I denna rapport använder stadsledningskontoret begreppet *beredskapsfunktion* i stället för beredskapskansli. Begreppet funktion fokuserar på vad uppdraget ska vara och vilka uppgifter som ska bli utförda.

2.4 Samhällets skyddsvärden

För att bidra till individens, samhällets och nationens säkerhet utgår arbetet med krisberedskap och civilt försvar från samhällets skyddsvärden. Samhällets skyddsvärden är:

- människors liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter
- miljö och ekonomiska värden
- nationell suveränitet.

Skyddsvärdena är inte rangordnade utan likvärdiga och det är först när något hotar det skyddsvärda som olika prioriteringar kan bli nödvändiga. Från denna övergripande beskrivning kan respektive skyddsvärde brytas ner till ett perspektiv som gäller för Göteborgs Stad och Göteborgssamhället.

Människors liv och hälsa

Göteborgs Stads 587 500 invånare är fokuset för det här skyddsvärdet. Alla dessa har grundläggande behov av vatten, värme och elektricitet för att få livet att fungera, tjänster som de är beroende av att Staden kan leverera. Därutöver har Staden ett särskilt ansvar för många invånare i arbetet med vård, skola och omsorg. Coronapandemin visade att det är i denna grupp som de med störst skyddsbehov finns och det kommer sannolikt gälla även i nästa kris. Några siffror om barn, unga och äldre i Göteborgs Stad från stadens årsredovisning:

- 29 700 barn går i förskola
- 62 000 i grund- och särskola
- 18 300 i gymnasieskola
- 6 800 personer har hemtjänst
- 3 800 personer för omsorg på vård- och omsorgsboenden.

Samhällets funktionalitet

En stor del av den verksamhet som Stadens nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för är så kallad *samhällsviktig verksamhet* och är nödvändig för att samhället ska fungera. Det ställer stora krav på att verksamheten är robust, uthållig och förberedd för att hantera olika typer av störningar. Några exempel på de verksamheter i Staden som behöver skyddas för att samhället ska fungera:

- Produktion och distribution av dricksvatten samt att avleda och rena avloppsvatten.
- Försörja hushåll och verksamheter med el och fjärrvärme.
- Räddningstjänst som innefattar både att förebygga och begränsa olyckor och att förbereda och genomföra räddningsinsatser.

Förutom alla de verksamheter som ingår i det kommunala grunduppdraget finns Göteborgs hamn med en unik betydelse för ett fungerande samhälle. Göteborgs

hamn är Skandinavien's största hamn och här passerar nära 30 procent av Sveriges utrikeshandel.

Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter

En fungerande lokal demokrati och tilliten till det demokratiska systemet är något som måste värnas i ett ständigt pågående arbete. Tillit bygger bland annat på att de politiska processerna i fullmäktige, nämnder och styrelser är rättssäkert, transparent och håller god kvalitet. Andra exempel är att Stadens förvaltningar följer de lagar som gäller för den kommunala verksamheten och att servicen är likvärdig för kommunens invånare.

För att demokratin ska fungera behöver Stadens invånare uppleva att de kan påverka sin vardag både genom att rösta i val och i sina dagliga kontakter med Stadens organisation. Den numera lagstadgade visselblåsarverksamheten är ett exempel på en funktion för att värna detta skyddsvärde.

Miljö- och ekonomiska värden

Inom detta skyddsvärde ryms natur- och kulturmiljöer samt värdet av produktion, tjänster och andra tillgångar.

Inriktningen för Stadens arbete med att värna miljö och klimat finns i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram. Programmet innehåller miljömål för naturen, klimatet och människan och utgår bland annat från FN:s globala hållbarhetsmål i Agenda 2030. Av programmet framgår att målbilden är att Göteborg ska ställa om till en ekologiskt hållbar stad till 2030. *Det innebär att Göteborg ska vara en av världens mest progressiva städer när det kommer till att förebygga och åtgärda miljö- och klimatproblem* står det i programmet.

I detta skyddsvärde ingår även att kulturarvet ska skyddas och att det ska finnas en mångfald av kulturmiljöer bevarade för kommande generationer. Exempel på det som ska skyddas är byggnader, bebyggelsemiljöer fornlämningar och kyrkliga kulturminnen.

De ekonomiska värdena innefattar både privata och offentliga tillgångar samt värdet på de varor och tjänster som produceras i samhället.

Nationell suveränitet

Skyddsvärdet nationell suveränitet innehåller skyddet av nationens territorium och över de politiska beslutsprocesserna i landet samt säkrande av nationens försörjning med förnödenheter. Det innebär att Göteborgs strategiska läge kräver ett starkt skydd och att det är en nationell angelägenhet att infrastruktur och verksamhet fungerar för att bedriva internationell handel genom Göteborgs hamn.

Försvarsberedningen skriver i *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*:

För att kunna motstå ett angrepp är möjligheten att upprätthålla förbindelser västerut avgörande för Sverige. Att upprätthålla dessa förbindelser är också en förutsättning för att kunna erhålla hjälp av tredje part.

De svenska västliga förbindelserna är samtidigt viktiga för Finland i händelse av kris eller krig i vårt närområde. Dessa förbindelser är därmed av existentiellt intresse för både Sverige och Finland.

De viktigaste svenska västliga förbindelserna går via västkusten och Göteborg, via västra Svealand till Osloområdet samt via Jämtlands- och Norrbottens län till de norska hamnarna Trondheim och Narvik. Förbindelserna över Öresund till Danmark kan också vara relevanta men bedöms i ett krigsfall snabbt få stora begränsningar.

Göteborgs hamn är idag av central betydelse för försörjningen av Sverige, Finland och Norge.

Försvarsberedningen konstaterar att Västkusten med Göteborg är ett av de strategiskt viktiga områdena i händelse av kris eller krig. De anser också att ledningsförmågan hos kommunstyrelserna och regionstyrelserna behöver stärkas. Kommunernas och regionernas förmåga att leda verksamheten vid höjd beredskap, krig och gråzonsproblematik behöver utvecklas.

Försvarsberedningen skriver i Motståndskraft:

Försvarsberedningen föreslår att en analys genomförs för att fastställa kommunernas olika behov av resurser för att stärka ledningsförmågan. Särskild hänsyn behöver exempelvis tas till storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö, men även Gotland. Dessa områden är alla militärstrategiskt viktiga och en stor del av befolkningen är koncentrerad till de tre storstadsområdena, vilket ställer särskilda krav på det civila försvaret inte minst vad gäller försörjning och befolkningskydd.

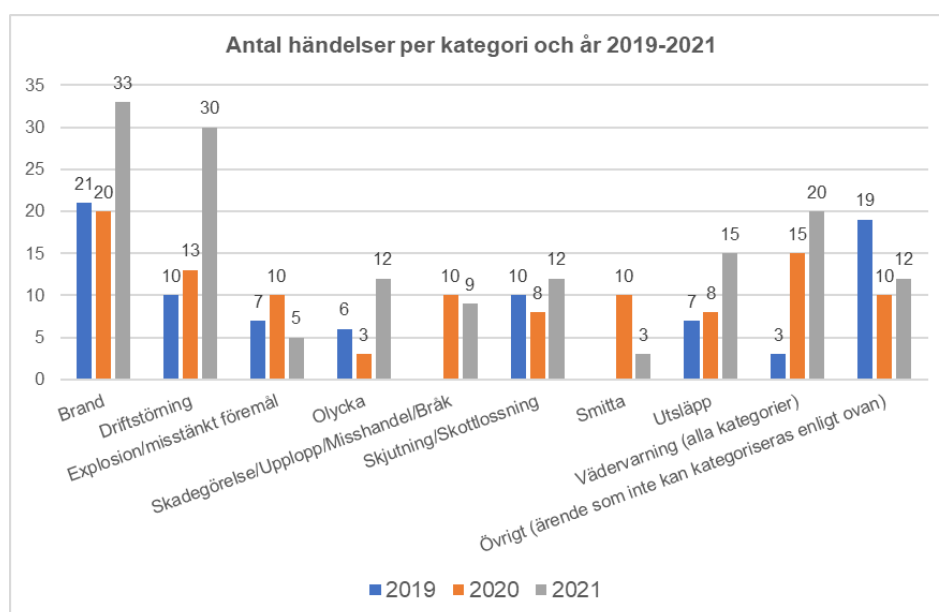
I dessa områden finns olika förutsättningar som kommer att kräva en särskild form av planering och ledning. Försvarsberedningen understryker vikten av att kommuner, landsting/regioner och länsstyrelser i dessa områden behöver en mycket nära och effektiv gemensam planeringsverksamhet tillsammans med Försvarsmakten, för att bl.a. klara ut ledningsförhållanden under höjd beredskap.

Försvarsberedningens slutsatser har lett till att Älvsborgs amfibieregemente återinvigdes den 1 oktober 2021. En viktig anledning till detta är att kunna skydda den viktiga infrastrukturen på Västkusten. Infrastruktur som har en avgörande betydelse för Sveriges försörjning i fred, kris och krig. Den militära förmågan i Göteborgsområdet kommer nu succesivt att öka genom amfibieregementets permanenta närvaro.

2.5 Hot, risker och sårbarheter

Hot, risker och sårbarheter i Göteborgssamhället och inom Stadens organisation är identifierade och analyserade i *Göteborgs Stads risk- och sårbarhetsanalys 2019–2022*. I arbetet med denna utredning har risk- och sårbarhetsanalysens slutsatser jämförts med statistik över vilka händelser som har inträffat de senaste åren.

Statistiken utgår från sådana händelser som stadsledningskontorets tjänsteperson i beredskap (Tib) har blivit informerad om. I statistiken räknas varje händelse som Tib hanterat oavsett hur omfattande arbetet har varit. Det kan variera från att Tib har fått information för kännedom till att händelsen har föranlett ett arbete som pågått i flera dagar, eller veckor, i vissa fall. Statistiken är rensad för de händelser som har inträffat färre än tio gånger något av åren.



Syftet med denna sammanställning har varit att undersöka hur väl riskområdena som lyfts fram i risk- och sårbarhetsanalysen stämmer överens med det som faktiskt har inträffat under de senaste åren.

Slutsatsen är att det finns en god samstämmighet mellan kategorierna av händelser och de riskområden som lyfts fram i risk- och sårbarhetsanalysen. I risk- och sårbarhetsanalysen ingår utsläpp i kategorin olyckor och smitta ingår i kategorin sjukdomar. Dessa två riskområden ingår dock inte i de riskområden som lyfts som särskilt allvarliga och pekas ut som prioriterade fokusområden. Alla andra kategorier av händelser finns även med i risk- och sårbarhetsanalysens prioriterade fokusområden (hur de är grupperade och namngivna skiljer sig dock något åt). Denna slutsats samt den ökning av antal händelser som statistiken visar har betydelse för frågan om inrättandet av en beredskapsfunktion bland annat när det gäller att dimensionera beredskapsfunktionens resurs och vilka händelser som ska vara prioriterade för planering, utbildning och övning.

3 Arbetet med krisberedskap och civilt försvar

För att kunna lämna förslag som kan tydliggöra krisledningsarbetet och intensifiera och trappa upp arbetet med krisberedskap och civilt försvar är det viktigt att utgå från statusen på arbetet och hur det för närvarande är organiserat.

3.1 Styrande dokument

De senaste åren har stadsledningskontoret tagit fram och reviderat styrande dokument för att skapa en ändamålsenlig styrning och ansvarsfördelning inom området. Det här avsnittet innehåller en sammanfattning av de styrande dokument som gäller arbetet med krisberedskap och civilt försvar i Stadens nämnder och bolagsstyrelser och som är relevanta för den här utredningen. Även de styrande dokument som gäller specifikt för stadsledningskontoret är redovisade. Följande dokument är beskrivna i detta avsnitt:

- Göteborgs Stads säkerhetspolicy
- Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023
- Göteborgs Stads riktlinje för krishantering
- Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap
- Göteborgs Stads riktlinje för kriskommunikation.
- Stadsledningskontorets krisledningsplan

Säkerhetspolicy

I säkerhetspolicyn framgår det att krisberedskap är ett av de områden som ingår i säkerhetsarbetet. Policyn anger att nämnd och styrelse är ansvariga för säkerheten inom respektive verksamhet och att förvaltnings-/bolagsledning ska genom tydlig inriktning och fördelning av ansvar engagera sig i säkerhetsarbetet. Det framgår också att förvaltnings-/bolagsledning minst årligen ska följa upp säkerhetsarbetet med återkoppling till nämnd/styrelse.

Planen för arbetet med krisberedskap och civilt försvar

Stadens arbete utgår från Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021-2023 (KF 2021-01-28, § 14). Planen fastställer den övergripande styrningen, inriktningen för arbetet och prioriterade åtgärder för att stärka beredskapen. Planen redogör för arbetet utifrån verksamhetsområdena civilt försvar, risk- och sårbarhetsanalys, planering, geografiskt områdesansvar, utbildning och övning samt rapportering.

Under 2023 kommer stadsledningskontoret ta fram förslag på en ny plan som ska gälla för åren 2024–2027.

Riktlinje för krishantering

Riktlinjen för krishantering beskriver vilka funktioner och vilken förmåga som förvaltningar och bolag ska ha för att kunna hantera samhällsstörningar.

Riktlinjen förtydligar nämnders och bolagsstyrelsers ansvar för krishanteringen och det framgår att förvaltningar och bolag ska dimensionera förmågan till krishantering utifrån ansvarsområde, verksamhetens risker och den samhällsviktiga verksamhet som nämnden/bolagsstyrelsen bedriver.

Riktlinje för höjd beredskap

Riktlinjen för höjd beredskap tydliggör nämnder och bolagsstyrelsers ansvar för beredskapsplanering i fredstid. Det framgår att varje nämnd och styrelse ska ha en uppdaterad beredskapsplan som kan aktiveras när regeringen beslutar om höjd beredskap. Riktlinjen anger vad beredskapsplanerna ska innehålla. Det framgår också att nämnder och styrelser ska delta i arbetet med den Stadenövergripande beredskapsplaneringen och vid behov bidra till att bemanna Göteborgs Stads totala krigsorganisation. Riktlinjen berör också arbetet med krigsplacering för att säkerställa personalförsörjningen under höjd beredskap.

Riktlinje kriskommunikation

Riktlinje för kriskommunikation beskriver hur nämnder och styrelser ska kommunicera vid kris. Denna riktlinje kompletterar Göteborgs Stads riktlinje för krishantering och Göteborgs Stads policy och riktlinje för kommunikation.

I riktlinjen framgår att kriskommunikation omfattar information och kommunikation före, under och efter en samhällsstörning och syftar till att hantera krisen och begränsa dess effekter. Information och kommunikation är en förutsättning i krishantering och ska därför tidigt och integrerat ingå i hanteringen av samhällsstörningen. Kraven när det gäller kriskommunikationen är att den ska vara snabb, saklig, proaktiv, öppen, målgruppsanpassad och tillgänglig. Det framgår att nämnder och bolagsstyrelser ska säkerställa den egna förvaltningens eller bolagets kriskommunikationsförmåga.

Stadsledningskontorets krisledningsplan

Stadsledningskontorets krisledningsplan beskriver hur Stadsledningskontoret arbetar för att hantera samhällsstörningar utifrån riktlinjen för krishantering. Krisledningsplanen inklusive dess bilagor är ett praktiskt stöd i hanteringen av samhällsstörningar.

Stadsledningskontoret kan välja att hantera en händelse inom den ordinarie verksamheten, framför allt då genom tjänsteperson i beredskap, eller välja att anpassa organisationen och aktivera *förstärkt samordning* eller *krisledning*. På så sätt har stadsledningskontoret tre nivåer för att hantera en samhällsstörning. Planen beskriver också ansvar, förhållningssätt, krisledningsorganisationen och hur den aktiveras samt former för samverkan. Krisledningsplanen är beslutad av stadsdirektören i oktober 2021 och kommunstyrelsen informerades i årsrapporten för 2021 (KS 2022-02-09 § 87).

3.2 Projekt civilt försvar

Kommunstyrelsen beslutade att tillsätta projektet civilt försvar i augusti 2018. Projektets mål var att identifiera, tydliggöra, samordna samt ge styrning och stöd för berörda verksamheters arbete. Civilt försvar berör de flesta av Stadens verksamheter och projektet syftade även till att öka kunskapen i dessa verksamheter samt underlätta det långsiktiga arbetet med civilt försvar.

Stadsledningskontoret arbetar nu fortsatt efter projektet med att ta fram vägledningar och fler styrande samt stödjande dokument i takt med att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige fattar beslut kring krigsorganisation och krigsplacering. Slutrapporten för projektet redovisades för kommunstyrelsen 2021-08-18 § 576.

3.3 Ansvar, likhet och närhet

Det svenska systemet för krishantering bygger på principerna om ansvar, likhet och närhet. *Ansvarsprincipen* innebär att ansvaret för verksamheten inte förändras när en samhällsstörning inträffar. *Likhetsprincipen* innebär att verksamheten inte ska göra större förändringar i organisationen än vad samhällsstörningen kräver. *Närhetsprincipen* innebär att en samhällsstörning ska hanteras så nära händelsen som möjligt där kunskapen om aktuella förhållanden är störst.

Stadens planering för att hantera fredstida kriser och höjd beredskap har principerna som utgångspunkt. Den innebär att den nämnd eller bolagsstyrelse som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden, också har ansvaret för verksamheten vid fredstida kriser och vid höjd beredskap.

3.4 Geografiskt områdesansvar

Det geografiska områdesansvaret innebär att det inom ett geografiskt område ska finnas ett organ med ansvar för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella krishanteringsåtgärder. Detta gäller såväl i planerings- och förberedelsearbetet som vid inträffade händelser. Samt att det gäller såväl vid fredstida kriser som vid höjd beredskap. I Göteborgs stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar är ansvarsfördelningen för detta arbete uttryckt enligt följande:

Kommunstyrelsen är ansvarig för utövandet av det geografiska områdesansvaret och nämnder och bolagsstyrelser ska medverka i utövandet av detta ansvar.

Det är viktigt att komma ihåg att när det gäller geografiska områdesansvaret så handlar det primärt om att åstadkomma inriktning och samordning mellan olika aktörer. Det handlar således inte om det samarbete som krävs mellan stadens olika verksamheter. Det får snarare ses som en förutsättning för att kunna agera som geografiskt områdesansvarig på den lokala nivån.

3.5 Kommunstyrelsens och Stadsledningskontorets ansvar

Utgångspunkten för kommunstyrelsens och stadsledningskontorets ansvar är, precis som för alla andra nämnder och bolagsstyrelser, principerna om ansvar, likhet och närhet. Det innebär att kommunstyrelsen och stadsledningskontoret ska klara av sitt uppdrag även vid fredstida kriser och vid höjd beredskap.

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande *Revidering av reglemente för kommunstyrelsen* (Kommunstyrelsen 2021-03-31, § 247) framgår att kommunstyrelsens ledande roll innebär att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övrig kommunal verksamhet. Kommunstyrelsen ska också följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Bestämmelserna ger dock inte kommunstyrelsen någon bestämmanderätt över övriga nämnder. Kommunstyrelsen kan i sin ledande roll påverka nämnderna/styrelserna genom beslut om rekommendationer, anvisningar, riktlinjer och liknande, men det sker då i kraft av den politiska tyngd som finns hos styrelsen.

Stadsledningskontoret föreslår i samma ärende att det nya reglementet ska förtydliga kommunstyrelsens uppgift att agera, om styrelsen genom sitt uppdrag att leda, samordna och utöva uppsikt får kännedom om förhållanden som föranleder åtgärder. I kommunstyrelsens reglemente framgår nu i 2 kap. 2§ att:

Kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på Stadens verksamhet, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ska ta initiativ i frågor av hela Stadenkaraktär i syfte att samordna Stadens verksamhet och hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

I samband med denna revidering av reglementet tillkommer också en ny paragraf om krisberedskap och civilt försvar. I kommunstyrelsens reglemente 2 kap. 16§ framgår det att:

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för Stadens samordning, analys, planering och beredskapsförberedelser enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. [...]

Det innebär att ansvaret för att leda och samordna det förebyggande och förberedande arbetet är förtydligt i kommunstyrelsens reglemente och att kommunstyrelsen genom sitt arbete på området ska åstadkomma gemensam inriktning och prioritering.

I planen för arbetet med krisberedskap och civilt försvar är kommunstyrelsens ansvar utvecklat i följande punkter:

Kommunstyrelsen leder, samordnar och har det övergripande ansvaret för kommunens arbete med krisberedskap och civilt försvar.
Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- Det finns en process för arbetet med risk- och sårbarhetsanalys och att resultatet sammanställs, beslutas och rapporteras.
- I samverkan med övriga nämnder ta fram ett styrdokument för krisberedskapen som kommunfullmäktige fastställer för varje ny mandatperiod.
- Staden har en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krisberedskapssystemet.
- Förvalta och fördela den statliga ersättningen för krisberedskap och civilt försvar samt att ersättningen används i enlighet med de finansieringsprinciper som gäller.
- Ha uppsikt över arbetet med krisberedskap och civilt försvar i nämnder och bolagsstyrelser.

Detta tillsammans med de uppdrag och åtgärder i planen som kommunstyrelsens ansvar för, till exempel arbetet med geografiskt områdesansvar som nämns ovan, gör att planerings- och förberedelsearbetet är väl definierat.

Stadsledningskontorets arbete med krisberedskap och civilt försvar är organiserat inom området Utveckling av Stadens verksamhet på Avdelningen säkerhet och beredskap. I en överenskommelse mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och regioner framgår det att *kommunen ska ha en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krisberedskapssystemet*. Därför återkommer denna formulering i planen för arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Det är i praktiken avdelningen för säkerhet och beredskap som är denna funktion.

Hantering av fredstida kriser

I Göteborgs stads riktlinje för krishantering framgår att förmågan till krishantering ska dimensioneras utifrån ansvarsområde, verksamhetens risker och den samhällsviktiga verksamhet som nämnden/bolagsstyrelsen bedriver.

Detta innebär att det är grunduppdraget, att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, som kommunstyrelsen och stadsledningskontoret ska klara av även vid samhällsstörningar.

För att klara av att leda, samordna och följa upp även vid situationer som avviker från det normala behöver stadsledningskontoret ha arbetssätt och rutiner som är anpassade för det. Det kräver att verksamheten kan växla tempo, göra omprioriteringar och hantera en ökad grad av osäkerhet. Utöver det behöver stadsledningskontoret kunna förse kommunstyrelsen med information och lägesbilder på andra sätt än vanligt.

Krisledningsnämnd

Den här utredningen, med hänvisning till tolkningen av uppdraget som är redovisad i avsnitt 2, redogör inte närmre för krisledningsnämndens uppdrag. Detta finns beskrivet i Göteborgs stads riktlinje för krishantering och i krisledningsnämndens reglemente.

Höjd beredskap

Höjd beredskap är ett samlingsbegrepp för två beredskapsnivåer, skärpt beredskap (krigsfara) och högsta beredskap (krig). Det är regeringen som fattar beslut om höjd beredskap för hela eller delar av landet, eller viss verksamhet. Beslutet tillkännages genom radio, tv samt på sedvanliga sätt som annan lagstiftning.

Det är viktigt att notera att principerna för ledning till viss del förändras vid krig eller krigsfara. Grundprinciperna om ansvar, likhet och närhet gäller även under höjd beredskap men kommunstyrelsens ansvar och mandat ökar.

Vid höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av det civila försvaret i Göteborgs Stad och får i vissa brådskande ärenden fatta beslut i stället för kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen kan till exempel fatta beslut i övergripande frågor som berör andra nämnder om det behöver ske skyndsamt. Ett annat exempel skulle kunna vara att kommunstyrelsen kan anpassa Stadens organisation genom att överföra en nämnds verksamhet till en annan nämnd.

3.6 Nämnder och bolagsstyrelsers ansvar

Denna utredning fokuserar på kommunstyrelsens och stadsledningskontorets arbete därför behöver inte nämnders och bolagsstyrelsers ansvar återges i detalj. Planen för arbetet med krisberedskap och civilt försvar ger den övergripande styrningen och riktlinjerna för krishantering och höjd beredskap preciserar nämnder och bolagsstyrelsers ansvar.

3.7 Säkerhet och beredskap i förvaltningar och bolag

Förvaltningar och bolags arbete med krisberedskap och civilt försvar skiljer sig åt beroende på verksamhet men några övergripande saker är värda att nämna.

Göteborgs stads säkerhetspolicy anger att:

Förvaltnings-/Bolagschef ska utse en säkerhetschef med befogenhet att vara drivande och hålla ihop, initiera och genom stöd och uppföljning utveckla säkerhetsarbetet.

I fotnot står det att respektive verksamhet beslutar om titel för funktionen säkerhetschef utifrån sin organisationsstruktur och tjänstenomenklatur.

Detta tillsammans med att förvaltnings-/bolagsledning ska engagera sig i verksamheten är det som styr hur arbetet ska organiseras. I övrigt kan verksamheterna styra detta själva.

De organisationsförändringar som skett när förskola och grundskola har blivit egna nämnder och därefter när stadsdelsnämnderna har avvecklats och

organiserats i facknämnder har även påverkat arbetet med säkerhet och beredskap. Några av de nya förvaltningarna, grundskoleförvaltningen, äldre- samt vård och omsorgsförvaltningen och förvaltningen för funktionsstöd, har organiserat säkerhetsarbetet i egna enheter med en säkerhetschef tillika enhetschef som leder och fördelar arbetet inom säkerhetsområdet. Stadsledningskontoret har inte gjort någon uppföljning av effekterna av en sådan organisering men konstaterar att det signalerar ett fokus och en förståelse för att området kräver kompetens och resurser.

På motsvarande sätt förväntas de förvaltningar som berörs i den nya organisationen för stadsutveckling som träder i kraft 2023 att anpassa arbetet med säkerhet och beredskap efter de nya förutsättningarna.

3.8 Tjänsteperson i beredskap och kontaktpunkter

En viktig förmåga för att kunna hantera kriser är att aktivera rätt funktioner till rätt nivå av beredskap. Det ger förutsättningar för ett snabbt och samordnat agerande. Därför är funktionen tjänsteperson i beredskap på stadsledningskontoret och kontaktpunkter i förvaltningar och bolag grunden i Stadens beredskap.

Tjänsteperson i beredskap

Riktlinjen för krishantering ställer krav på att det ska finnas en Tib på stadsledningskontoret. Funktionens uppdrag är beskrivet enligt nedan:

Kommunstyrelsen ansvarar för att stadsledningskontoret har en tjänsteperson i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid samhällsstörningar som berör Göteborgssamhället. Funktionen ska vara Stadens kontaktpunkt för andra aktörer och kunna agera som Stadens samordningsfunktion i det initiala skedet av en samhällsstörning.

Tib-funktionen ansvarar för den initiala bedömningen avseende vilka aktörer som är berörda vid en händelse och vilket behov som finns av åtgärder, samordning och kommunikation. Funktionen förser även stadsledningskontorets ledning med information om händelser som inträffar och hur staden agerar med sin krishantering. Tib ska även bedöma behovet av att aktivera lägena *förstärkt samordning* eller *krishantering* inom stadsledningskontoret.

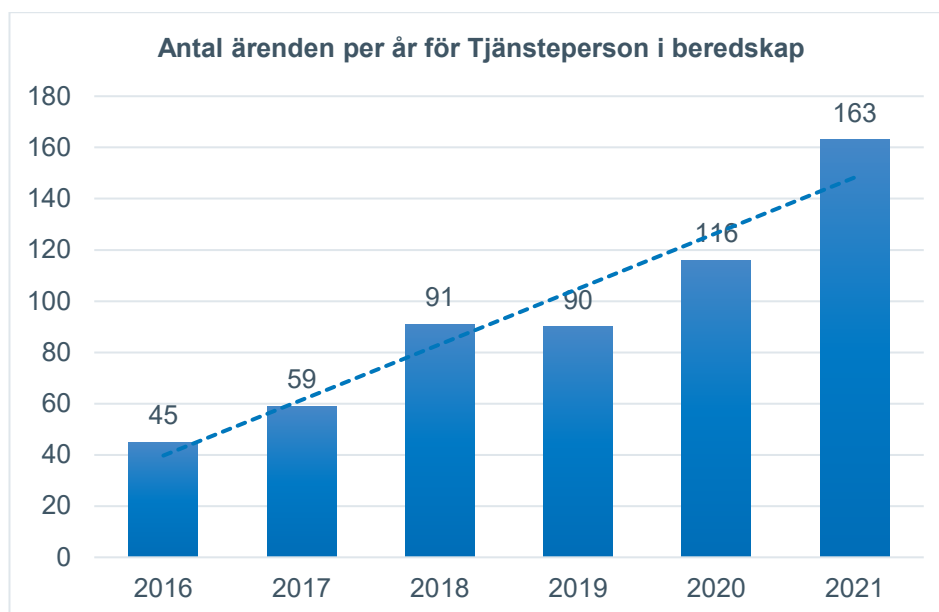
Tib-funktionen har funnits inom Staden sedan 2016, dessförinnan fanns en funktion som *Jourhavande Stadsdirektör*. Det har skett en löpande utveckling av funktionen sedan starten men grundkonceptet är i stort sett detsamma.

Det pågår också ett arbete med att införa en kommunikatör i beredskap. Funktionen är beräknad att vara i gång den 1 januari 2023 och kommer att öka förmågan till kriskommunikation.

Antal ärenden per år för Tjänsteperson i beredskap

Statistik över hur många ärenden, eller händelser, som Tib hanterar på ett år ger en bild av hur mycket som händer i Staden. Även i denna statistik räknas varje händelse som Tib hanterat oavsett hur omfattande arbetet har varit. Det kan variera från att Tib har fått information för kännedom till att händelsen har föranlett ett arbete som pågått i flera dagar, eller veckor, i vissa fall.

Den ökning av antal händelser som statistiken visar är ett viktigt underlag för den här utredningen.



Inriktnings- och samordningskontakt/kontaktpunkt

I riktlinjen för krisberedskap finns också krav på att förvaltningar och bolag ska ha en kontaktpunkt som alltid går att nå:

En inriktnings- och samordningskontakt är en kontaktpunkt gentemot andra verksamheter. Rollen fyller en viktig funktion för att ta emot och dela information och för att vid behov kunna larma och starta upp krisledningsorganisationen.

På detta sätt ska stadsledningskontorets Tib alltid kunna nå de förvaltningar och bolag som är berörda av en händelse, och förvaltningar och bolag ska alltid kunna ge information om händelser till stadsledningskontorets Tib.

Beroende på verksamhet varierar ansvar och mandat för ”kontaktpunkten” men riktlinjen fastställer en miniminivå. Det ger goda förutsättningar för att kunna aktivera krishantering i de verksamheter som är berörda när något inträffar.

En del verksamheter som bedriver samhällsviktig verksamhet har funktioner som går att jämföra med stadsledningskontorets Tib.

3.9 Krisledningsorganisation

Samhällsstörningar kan ofta hanteras inom ramen för nämnders och bolagsstyrelserns ordinarie organisation. Det finns dock situationer då organisationen behöver anpassas för att öka förmågan till ledning, samverkan och kommunikation. Det är respektive förvaltning/bolag som beslutar om att aktivera krisledningsorganisationen. Det ska dock framgå i krisledningsplanen vem som får fatta ett sådant beslut.

Det är viktigt att poängtera att det inte finns någon ”Stadenövergripande” krisorganisation utan alla beslut fattas inom ramen för ordinarie delegation. Enda undantaget är om krisledningsnämnden skulle vara aktiverad och ha tagit över en verksamhet från en annan nämnd.

Därför är det viktigt att det finns utvecklade former för samarbete och koordinering i Stadens arbets sätt för att hantera samhällsstörningar. I Göteborgs stads riktlinje för krishantering står det:

När det inträffar en samhällsstörning behöver Stadens verksamheter arbeta tillsammans. Ofta är det flera av Stadens verksamheter och andra aktörer inom det geografiska området som är påverkade av det som inträffat. Syftet med gemensamma former för samverkan är att åstadkomma inriktning och samordning som bidrar till att använda samhällets samlade resurser på bästa sätt. [...]

Oavsett om krisledningsorganisationen är aktiverad eller inte ska förvaltningar/bolag kunna medverka i samverkan, vara beredda att stödja andra verksamheter och kunna förse stadsledningskontoret med information vid samhällsstörningar.

Stadsledningskontoret har en nyckelroll när det gäller att få i gång samarbetet mellan Stadens verksamheter vid en samhällsstörning men arbetet utgår från ordinarie ansvar och mandat.

Kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna förvaltningen bygger under krishanteringen till stor del på att leda med mjuka styrmedel. Det kan till exempel vara att göra förvaltningar och bolag uppmärksamma på en situation och vad den kan innebära. Det vill säga att styra genom kunskap och tillgång till information som ger ”hela bilden”. I stadsledningskontorets krisledningsplan är det också uttryckt i termer av att man kan leda genom att ”utöva inflytande”. Det vill säga att genom kompetens och dialog kunna kommunicera vad som är bäst för helheten och få respektive verksamhet att agera därefter.

För att detta ska fungera på ett ändamålsenligt sätt behöver alla som blir engagerade i hanteringen av samhällsstörningar ha kunskap och förståelse för att ordinarie rutiner för ledning gäller men att det går att åstadkomma inriktning och samordning genom samverkan.

3.10 Krigsorganisation

Arbetet med Stadens krigsorganisation pågår, dels genom arbetet med beredskapsplaner för respektive nämnd/bolagsstyrelse, dels genom stadsledningskontorets arbete med den övergripande organisationen.

Förslaget till reviderad riktlinje för höjd beredskap inklusive Göteborgs Stads krigsorganisation är skickad på remiss till samtliga nämnder och styrelser i Göteborgs Stad samt till förbundsstyrelsen i Räddningstjänsten Storgöteborg. Detta efter beslut i kommunstyrelsen 2022-06-15, § 530.

Krigsorganisationen föreslås bestå av ordinarie nämnders och styrelsers krigsorganisationer med tillhörande beredskapsplaner, samt ett antal tillkommande resursfunktioner. Resursfunktionerna ska säkerställa att operativt samarbete över förvaltnings- och bolagsgränser snabbt kan komma till stånd vid krigsfara och krig, men också vid hybridkrigföring i gråzonen mellan krig och fred. Syftet är att använda Stadens samlade resurser på bästa sätt och stärka Stadens förmåga att värna liv och hälsa samt upprätthålla samhällets funktionalitet.

3.11 Finansiering

Kommuner får ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som utförs enligt 2 och 3 kap. i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap.

Ersättningen ska vara ett komplement till Göteborgs Stads egen finansiering av arbete med krisberedskap och civilt försvar. I huvudsak finansierar ersättningen kommunstyrelsens uppdrag att leda, samordna och följa upp Stadens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Därutöver fördelas ersättningen till andra nämnder baserat på nämndernas ansvar, mandat och roll i arbetet.

I Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023, framgår att kommunstyrelsen ansvarar för att förvalta och fördela den statliga ersättningen för krisberedskap och civilt försvar samt att ersättning används i enlighet med de finansieringsprinciper som gäller.

Kommunstyrelsen beslutade 2021-06-16, § 521 om fördelning av ersättningen för år 2021 samt gav Stadsledningskontoret i uppdrag att svara för redovisning och fördelning av till Staden inkomna statliga ersättningar inom området krisberedskap och civilt försvar.

Stadsledningskontorets skriver i underlaget *Förutsättningar för budget 2023–2025* att arbetet med att stärka Stadens beredskap behöver öka från och med 2023 och framåt. Det handlar om att öka arbetet med planering och analys men också om investeringar i förmågehöjande åtgärder.

4 Funktioner för samverkan och ledning

Stadsledningskontoret har i arbetet med utredningen gjort en genomgång av ett antal exempel på funktioner för samverkan och ledning som kan ha ett liknande syfte som den beredskapsfunktion som är efterfrågad i uppdraget. Detta arbete har lett fram till tolv exempel på nationella och internationella funktioner.

Det har inte framkommit att någon kommun har inrättat en sådan funktion men det finns i några av exemplen likheter med kommunstyrelsens ansvar och mandat.

Följande verksamheter finns beskrivna i avsnittet:

1. Europeiska unionen – IPCR mekanismen
2. Safety region Rotterdam
3. Regeringskansliets kansli för krishantering
4. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
5. Länsstyrelserna – Civilområdeschef med kansli
6. Samverkan Stockholmsregionen
7. Länsstyrelserna - Samordningskansli under pandemin
8. Funktioner i Stadens organisation

Följande verksamheter har undersökts men bedöms för utredningen inte vara tillämpliga och är därför inte beskrivna i rapporten.

9. Nationell operativ stab
10. Cabinet Office Briefing Rooms
11. Kustbevakningens ledningscentral
12. Civilbefälhavare med kansli (historisk)
13. Sjö- och flygräddningscentralen, JRCC

4.1 Europeiska unionen – IPCR mekanismen

I början av 2000-talet blev det inom EU, precis som i Sverige, angeläget att skapa ett system för civil krishantering. Fler händelser i början av 2000-talet tydliggjorde behovet av krishantering på EU-nivå och detta ligger till grund för det som idag är EU:s krishanteringsmekanism.

Europeiska rådet beslutade i juni 2006 att inrätta *EU:s arrangemang för samordning vid katastrofer och kriser*. Detta var utformat som en plattform för informationsdelning i syfte att kunna åstadkomma samordning av insatser mellan medlemsländerna när en kris eller katastrof inträffat.

Arbetet fortsatte under ett antal år och 2013 fattade rådet beslut om en utvecklad modell för krishantering som heter *EU:s arrangemang för integrerad politisk krishantering (IPCR)*. IPCR bidrar till ett snabbt och samordnat beslutsfattande på EU:s politiska nivå vid fredstida kriser. Mekanismen erbjuder konkreta verktyg för att underlätta informationsdelning, samverkan och att åstadkomma samordning av medlemsländernas insatser på den politiska nivån. Detta genom att föra samman EU:s institutioner, drabbade medlemsländer och andra viktiga aktörer. IPCR aktiveras antingen av rådets ordförandeskap eller av ett medlemsland genom att åberopa *solidaritetsklausulen*. Solidaritetsklausulen innebär att EU:s medlemsländer har förbundit sig att hjälpa varande om ett medlemsland drabbas av en omfattande fredstida kris, till exempel en naturkatastrof eller ett terroristattentat.

Solidaritetsklausulen finns i artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (ibland kallat Lissabonfördraget eftersom den senaste revideringen skedde i Lissabon 2007).

De konkreta verktygen för IPCR består bland annat av:

- Informella rundabordsmöten, ett krismöte under ordförandeskapets ledning med deltagande från viktiga aktörer och drabbade länder.
- Analytiska rapporter, som ska ge beslutsfattarna en tydlig bild av läget.
- En webbplattform, för insamling och utbyte av information.
- En kontaktpunkt, som alltid är öppen och garanterar ständig kontakt med viktiga aktörer inom EU.

IPCR arbetar i tre olika operativa lägen som kallas övervakning, informationsutbyte och full aktivering. Övervakning pågår dygnet runt, året runt, och består i att dela information och hålla kontaktpunkten öppen. Informationsutbyte aktiveras när något har inträffat som EU behöver följa mer noggrant, då tar mekanismen fram särskilda analyser om händelsen och förbereder eventuella åtgärder som kan behövas vid en upptrappning. I detta läge används också webbplattformen för informationsinsamling i syfte att få en bättre lägesbild. Det tredje operativa läget, full aktivering, innebär att ta fram skarpa förslag på EU-insatser som sedan läggs fram för Europeiska rådet för beslut.

4.2 Safety region Rotterdam

I samband med utredningen om inrättandet av en beredskapshandläggare med kansli har avdelningen för säkerhet och beredskap på stadsledningskontoret deltagit på studiebesök till Rotterdams hamn. Studiebesökets syfte var att ge inspiration, kunskap och kontakter som kan vara till gagn för ett fortsatt arbete med frågan hur aktörer i Göteborgsregionen kan verka för en bättre beredskap, för att hantera störningar som kan drabba Göteborgs hamn.

I delegationen från Göteborg som besökte Rotterdam ingick representanter från Göteborgs hamn, Räddningstjänsten Storgöteborg, Kustbevakningen, Försvarsmakten och Föreningen för Göteborgs Försvar. Från stadsledningskontoret deltog en tjänsteperson från avdelningen säkerhet och beredskap. Värd för besöket var representanter för de regionala blåljusmyndigheterna samt Rotterdams hamn.

Rotterdams hamn ägs till två tredjedelar av kommunen och en tredjedel av staten. Hamnen är cirka tio gånger större än Göteborgs Hamn och sysselsätter runt 500 000 personer. Rotterdam har sitt fokus främst mot risker och konsekvenser som relaterar till olyckor, brott, smuggling och terrorattentat. Man har fram tills nyligen inte uppfattat något större militärt hot men detta kan vara på väg att förändras med anledning av det säkerhetspolitiska läget våren 2022.

I det nederländska krishanteringssystemet har borgmästaren i motsvarande kommun ett stort mandat och kan fatta beslut över blåljusmyndigheterna.

Safety region Rotterdam

Safety region Rotterdam är en organisation som samlar de olika blåljusmyndigheterna under en gemensam struktur och leds av en ”regional operations leader” som tar operativt ansvar oavsett om det är en räddnings-, polis- eller sjukvårdsinsats. Organisationen har en tät samverkan med övriga aktörer bland annat Rotterdams hamn.

Det finns en planeringsstab samt ett forum för högre chefer som träffas var sjätte vecka för att diskutera säkerhetsutvecklingen. Detta är viktigt för att ”bygga samman teamet” över myndighetsgränser och skapa viktiga relationer mellan tjänstepersoner. I planeringsstaben fastställer de bland annat en flerårig gemensam övningsplanering för alla myndigheter. Varje år har de en större gemensam övning kallad Port Defender, med olika scenario varje år.

Vid rekrytering till rollen som ”regional operations leader” lade de stor vikt vid chefernas egenskaper. Kunskap, nätverk och personlig karaktär var avgörande faktorer för denna roll.

I Nederländerna finns en myndighetsgemensam beredskapsstege och ledningsstruktur kallad GRID (Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure). Utifrån fastställda kriterier, erfarenhet samt ”sunt förnuft”, höjer de beredskapen från GRID 1 till 5. I nivå 1 och 2 beslutar och leder de ordinarie

blåljusmyndigheter och i nivå 3–5 beslutar borgmästaren eller dennes regionala motsvarighet.

Samverkan och lägesbild

Aktörerna i Rotterdam redovisade ett utvecklat system för att dela underrättelser och sammanställa dessa till en gemensam lägesbild. På sikt planerar de att införa ett ”real time intelligence center” med en högre förmåga till lägesuppfattning samt bedömning och prognos för 1–2 veckor framåt.

De har utvecklat ett eget informationssystem för planering och uppföljning inom säkerhetsområdet. Systemet är tillgängligt och ett krav för alla aktörer som ska verka i hamnen, bland annat hanteras stor del av hamnskyddsfrågorna i systemet. Systemet har många likheter med det svenska, webbaserat informationssystem och klarar av Rotterdams behov av informationssäkerhet.

Rotterdams hamn var tydliga med att man ser risker kopplat till smuggling (droger) och cyberhot som sina största utmaningar.

Besöket gav en del insikter och medskick som bedöms som relevanta för den här utredningen.

- Beslutsfattare från berörda aktörer träffas regelbundet i syfte att styra en gemensam inriktning främst avseende genomförande, metodik och övningsplanering.
- Aktörerna arbetar i ledningscentraler med bemanning dygnet runt.
- Aktörerna förfogar över egna sensorer och sammanställer relevanta informationskällor till en löpande daglig lägesbild.

4.3 Regeringskansliets kansli för krishantering

I Regeringskansliet finns en särskild chefstjänsteman och ett kansli för krishantering. Detta bildades efter att flera olika kriser i början på 00-talet, bland annat Tsunamin och orkanen Gudrun, visat att det fanns ett behov av att utveckla krishanteringsförmågan inom Regeringskansliet.

Krishantering i Regeringskansliet

Rapporten *Krishantering i Regeringskansliet* som överlämnades till Regeringen i oktober 2007 redovisar att förmågan att hantera kriser i Regeringskansliet bör bygga på ett samspel mellan Statsrådsberedningen och departementen. Statsrådsberedningen ska ha ett tydligt, samlat och övergripande ansvar för krishanteringsfrågor och departementen ska ha ett eget ansvar för krishanteringsåtgärder inom sitt verksamhetsområde.

För att åstadkomma detta föreslår utredaren att det ska finnas en ”chefstjänsteman för krishantering” samt ett kansli med ansvar för att utveckla, samordna, och följa upp Regeringskansliets arbete med krishanteringsfrågor.

Vid varje departement ska det finnas en utarbetad krishanteringsplan och förberedda arbetsformer med en utbildad och övad krisledningsgrupp.

Utredaren trycker även på att förmågan till samverkan med myndigheter och kommuner som självständigt beslutar om, och genomför, åtgärder behöver utvecklas. Därför ska ett krishanteringsråd inrättas för att möjliggöra möten, överläggningar och ömsesidig orientering. Chefstjänstemannen för krishantering ska leda arbetet med krishanteringsrådet.

För att Statsrådsberedningen på ett effektivt sätt ska kunna samordna arbetet under en kris föreslår utredaren att ett kriskoordineringscenter byggs upp med lokaler och teknik som kan möta höga krav på säkerhet, arbetsmiljö, tillgänglighet och tekniska stödsystem.

Citatet nedan är från utredningens sammanfattning.

Att Regeringskansliet fungerar väl är en förutsättning för att regeringen ska kunna utföra sina uppgifter vid kriser. För att kunna förbereda och genomföra krishanteringsåtgärder behövs en effektiv och professionell organisation med befogenheter som går över departementsgränserna.

Kansliet för krishantering

I mars 2008 startar kansliet för krishantering sitt arbete med uppdraget att förbereda och dra i gång arbetet med att utveckla krishanteringen inom Regeringskansliet.

Chefstjänstemannens och kansliets uppdrag är att stödja statsministerns statssekreterare och arbeta med att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishantering. Chefstjänstemannen ansvarar också för att ”nödvändiga förberedelser” blir genomförda till exempel genom utbildningar och övningar eller genom att tidigt uppmärksamma en situation som kan utvecklas till en kris. Chefstjänstemannen har också gett ut ”riktlinjer för krishantering” som anger inriktningen för Regeringskansliets krishanteringsförmåga. Till riktlinjerna finns även vägledningar som mer i detalj beskriver hur departementens kan arbeta med krishantering.

Kansliet för krishantering finns idag återigen under statsrådsberedningen men under åren 2014–2021 var det organiserat under justitiedepartementet.

I Coronakommissionens rapport *Sverige under pandemin – Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering* anges att 45 personer arbetade i kansliet i maj 2021 och att huvuddelen av dem som tjänstgjorde i kansliet under pandemin hade en examen inom ett samhällsvetenskapligt ämne.

Kansliet leds av en kanslichef och är indelat i två sektioner, sektionen för omvärldsanalys och rapportering och sektionen för samordning.

I sektionen för omvärldsanalys och rapportering ingår det som kallas kriskoordineringscentralen (KKC). I KKC finns en omvärldsbevakning dygnet runt, året runt som följer och analyserar händelser nationellt och internationellt. Syftet är att upptäcka situationer och identifiera risker som kan föranleda

krishantering inom Regeringskansliet. I det arbetet tar KKC varje dag fram en rapport som skickas till berörda.

KKC är den centrala kontaktpunkten för Regeringskansliet och vid en uppkommen situation ska de larma berörda departement.

Under en kris ska kansliet stödja övriga departement i krishanteringen genom att göra analyser av händelseutvecklingen och att sammanställa och dela en samlad lägesbild. Kansliet tar också fram underlag och förbereder och samordnar olika mötesformer som aktiveras vid en kris.

Mötesformerna är olika förberedda strukturer för informationsdelning, bland annat *gruppen för strategisk samordning*, *interdepartementala arbetsgrupper* och *krishanteringsrådet*.

Efter en kris ska kansliet kunna följa upp och utvärdera det genomförda arbetet.

4.4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

I två av de rapporter som är redovisade i avsnitt fyra är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) beredskapsorganisation beskriven. Eftersom detta är ett intressant exempel får denna ett särskilt avsnitt här. Vid beslut om att gå vidare med den här utredningens slutsatser är dialog, och utbyte av erfarenheter, med MSB en prioriterad aktivitet.

De rapporter som är källor till avsnittet är:

1. Sverige under pandemin SOU 2022:10 Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering (coronakommissionen.com)
2. Struktur för ökad motståndskraft, SOU 2021:25 (regeringen.se)

Det som är intressant för den här utredningen är verksamheten inom det som heter Operativa avdelningen. Inom denna avdelning ligger MSB:s ansvar för att samordna olika krishanteringsaktörers arbete på den nationella nivån. MSB:s uppdrag är att stödja de som ska hantera händelser och se till att de som arbetar med krishanteringen åstadkommer samordning av åtgärder, resurser och kommunikation. Syftet med MSB:s stöd är att hanteringen av samhällsstörningar ska bli effektiv och att konsekvenserna ska kunna begränsas.

Beredskapsorganisation

Detta ansvar och uppdrag innebär att MSB krishanteringsorganisation alltid är aktiverad och har en fast operativ veckorytm. MSB har beredskap att dygnet runt kunna ta initiativ till olika åtgärder och de bedriver en kontinuerlig omvärldsbevakning och analys. För de uppdrag som ligger inom verksamhetsområdet finns det en beredskapsorganisation med elva beredskapsfunktioner.

Även inom MSB finns funktionen tjänsteman i beredskap och det är denna som är sammanhållande för beredskapsorganisationen och har ansvar för att starta, leda och samordna det inledande arbetet vid en händelse. MSB:s Tib är dygnet runt, året runt, myndighetens kontaktpunkt för andra aktörer och ska ha förmåga att upptäcka, verifiera och larma vid olika typer av händelser.

Beredskapsorganisationen har också förmåga att skapa samlade lägesbilder samt att identifiera och möte informationspåverkan.

I den operativa veckorytmen ingår avstämningar och samverkan med andra aktörer i krishanteringssystemet. Syftet med dessa möten är att dela information och bidra till den samlade lägesbilden. Till exempel har MSB:s beredskapsorganisation dagliga avstämningar med Regeringskansliets krishanteringskansli som är beskrivet ovan i detta avsnitt. Den samlade lägesbild som MSB sammanställer delar de också med Justitiedepartementet.

Särskild organisation

Eftersom MSB:s krishanteringsorganisation alltid är aktiv genom de olika beredskapsfunktionernas arbete så använder MSB begreppet ”särskild organisation” för de händelser då krishanteringsorganisationen behöver skalas upp. Till exempel vid omfattande, allvarliga eller långvariga händelser. Den ”särskild organisationen” innebär att hela myndighetens resurser behöver organiseras, ledas och användas på ett särskilt sätt.

När MSB går över till den särskilda organisationen blir funktionen som kallas operativ chef ansvarig för att leda denna. Personal till den särskilda organisationen kommer i första hand från den operativa avdelningen.

MSB har ingen särskild krisledningsgrupp utan rollerna för generaldirektörens ledningsgrupp är densamma till vardags som vid kriser, och det är att vara ett stöd till myndighetsledningen och bidra till den strategiska styrningen av myndigheten. Det som skiljer sig åt vid inträffade händelser är att ledningsgruppen har tätare sammanträden.

Förstärkningsresurser och internationella insatser

Inom den operativa avdelningen finns även MSB:s arbete med förstärkningsresurser för att stödja andra aktörer i Sverige vid händelser med kompetens och materiel inom olika områden. Även MSB:s internationella insatser finns inom den operativa avdelningen.

4.5 Länsstyrelserna – Civilområdeschef med kansli

Utredningen *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) förslår en indelning i ”civilområden” för ledning och samordning av det civila försvaret på den regionala nivån.

Baserat på detta har regeringen fattat beslut om att införa en högre regional nivå med sex stycken civilområden med civilområdesansvariga länsstyrelser. I de ansvariga länsstyrelserna ska landshövdingen även vara civilområdeschef. Uppgiften för de utpekade länsstyrelserna är att se till att det civila försvaret inom civilområdet får en enhetlig inriktning. I samarbetet med Forsvarsmakten ska de också arbeta för att totalförsvaret inom civilområdet får en enhetlig inriktning. I utredningens förslag och bedömning skriver de bland annat följande:

Landshövdingen i de aktuella länen leder arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli som ska vara en egen organisatorisk enhet inom länsstyrelsen. Kansliet ska ledas av en kanslichef och vara direkt underställt landshövdingen. [...] I de sex länsstyrelsernas krigsorganisation ingår beredskapskansliet som en del med de personella resurser och de kompetenser som krävs för att kansliet ska kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap. Civilområdeschefen ska under höjd beredskap ha en direkt samverkansrelation med chefen för berörd militärregion och dennes stab. Av den anledningen ska civilområdeschefen med sitt beredskapskansli vid behov kunna verka från en annan plats än länsstyrelsens övriga krigsorganisation.

Vidare föreslår utredaren en viss resurssättning för de beredskapskanslierna som föreslås men att de kommer att vara relativt små i förhållande till de uppgifter som ska lösas. Beredskapskanslierna kommer därför att behöva stöd från den berörda länsstyrelsen i flera avseende. Det gäller inte minst juridisk kompetens, kompetens i säkerhetsskyddsfrågor, viss administration m.m.

Göteborgs Stad ligger i det *Västra civilområdet* där Västra Götalands län och Hallands län ingår. Länsstyrelsen i Västra Götalands län är civilområdesansvarig.

4.6 Samverkan Stockholmsregionen

Samverkan Stockholmsregionen är en gemensam satsning mellan 37 samhällsaktörer i Stockholmsregionen som vill verka för en trygg, säker och störningsfri region. Målet är gemensamma, leveranser som ger ökad effekt vid alla olika former av samhällsstörningar som regionen kan möta.

Syftet med modellen *En trygg, säker och störningsfri region* är att underlätta och främja samverkan både till vardags och vid akuta och omfattande situationer, där samarbetet mellan olika aktörer behöver komma till stånd snabbt och resurserna kan utnyttjas mer effektivt. Modellen är att betrakta som en regional fördjupad tillämpning av MSB:s nationella koncept ”Gemensamma

grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” och följer dess principer.

Tack vare gemensam planering, ett effektivt användande av resurser och ett proaktivt förhållningssätt förhindras och lindras effekterna av vardagliga störningar i regionen, drabbade kan snabbare få hjälp och beslutade åtgärder sker utifrån gemensamma prioriteringar. Samordnad kommunikation underlättar regionala informationsinsatser och en effektiv kriskommunikation, med målet att regionens invånare genom egna val själva kan agera och påverka sin situation.

Samverkansstrukturer för inriktning och samordning

Den beslutade modellen för *En trygg, säker och störningsfri region* innehåller strukturer som ger goda förutsättningar att inrikta och samordna regionala organisationers arbete avseende såväl metod- och förmågeutvecklingsarbete som hantering av händelser. Modellen gäller för alla typer av aktiviteter och händelser och utgör på så sätt en allmängiltig modell för inriktning och samordning när flera organisationer är involverade.

Modellen bygger på tre olika samverkansnivåer, som var och en har sitt specifika fokus och syfte när det gäller den gemensamma hanteringen av regionala frågor, nivåernas benämning utgår ifrån detta:

- Regionalt inriktande nivå (organisatoriskt övergripande beslutsmandat)
- Regionalt samordnande nivå (mandat att samordna inom gällande inriktning)
- Verkställande nivå (mandat att genomföra utifrån delegation, praxis och standarder)

Syftet vid regional samverkan är att kunna samordna samhällets agerande utifrån en samlad lägesbild och en gemensam analys ur ett helhetsperspektiv.

Samordningskansli

Som stöd i arbetet och för att kvalitetssäkra målet med samverkan har regionens aktörer enats om att inrätta ett gemensamt samordningskansli. Kansliets uppdrag är att driva, stödja och följa upp samordningen av det gemensamma arbetet, som bland annat innehåller metodutveckling, utvärdering, kommunikation och händelsehantering, både i ordinarie och aktiverat läge. Kansliets medarbetare är inlånade från aktörerna och tjänstgör i kansliet i rollerna som koordinatörer. Kansliet leds av en samordningschef som rapporterar till regionala chefsgruppen och dess ordförande samt leder arbetet i Regionala samordningsgruppen.

För att stötta och möjliggöra aktivering och informationsdelning inom samverkansmodellen finns gemensamma teknik- och ledningsstöd. Som en grund för att kunna vara verksam inom samverkansmodellen måste varje aktör utöver beredskap även ha tillgång till systemen och kunna använda dem.

4.7 Länsstyrelserna – samordningskansli under pandemin

Tidigt under våren 2020 insåg länsstyrelserna behovet av att etablera en organisatorisk enhet som kunde verka för länsövergripande samordning för att möta den eskalerande pandemisituationen. Detta mynnade den 12 mars ut i ett gemensamt beslut från landshövdingarna om att etablera ett samordningskansli.

Under covid-19 pandemin har en lång rad regeringsuppdrag definierats för länsstyrelserna där samordningskansliet givits ansvar för att koordinera dessa uppdrag, utöver att genomföra andra länsövergripande aktiviteter. Det första uppdraget, som fortfarande är aktuellt, var att regelbundet inkomma med lägesbilder, dels i form av nationella lägesbilder, dels i form av lägesbilder för respektive län.

I syfte att tillvarata erfarenheter och lärdomar från arbetet i samordningskansliet fick Lunds universitet i uppdrag att genomföra en forskningsstudie med fokus på samordningskansliets arbete.

De främsta övergripande slutsatserna och rekommendationerna från denna forskningsstudie är sammanfattade nedan.

Länsstyrelsernas samordningskansli har haft en betydande roll som nod för fördelning och samordning av information och uppdrag mellan de 21 länsstyrelserna (interna perspektivet) och mellan den regionala nivån och andra aktörer i helheten av pandemihanteringen (externa perspektivet).

Samordningskansliet har bidragit till flera positiva effekter för hanteringen av covid-19, både internt och externt. Särskilt handlar detta om samordningskansliet som samordnare av och en kontaktpunkt in till 21 länsstyrelser, vilket har lett till effektivitetsvinster både internt och externt, en likvärdighet i agerandet samt en tyngd i frågor.

Samordningskansliet har hittat en intern struktur och rollfördelning som inneburit effektivt arbete men där det finns en del frågetecken kring uthållighet och sårbarhet när det gäller bemanning (där till exempel flera personer har haft hög arbetsbörda och få ställföreträdare). Planering för framtida kriser med ett eventuellt samordningskansli behöver ta höjd för att dess funktion ska kunna upprätthållas även då förutsättningarna är annorlunda, exempelvis vid personalbortfall, avbrott i viktiga försörjningssystem, ökade krav på uthållighet eller informationspåverkan.

Personliga nätverk har spelat stor roll vilket kräver eftertanke så att även framtida etablering av ett samordningskansli kan nyttja personliga nätverk som är etablerade på förhand.

Samordningskansliet har uppfyllt regeringsuppdraget att inkomma med regionala och nationella lägesbilder till Regeringskansliet väl. En framgångsfaktor för detta har varit den kontinuerliga dialog man har fört med representanter från Regeringskansliet.

4.8 Funktioner i Stadens organisation

Det finns inom Göteborgs stads organisation ett antal ledningscentraler och driftcentraler som arbetar med ledning av resurser, övervakning och koordinering. De olika ledningsfunktioner som nämns i detta kapitel kan vara en del i förmågan att inhämta och utbyta information och bidra till Stadens samlade lägesbild.

Göteborgs Hamn, Port Security

Göteborgs hamn är en viktig del av Sveriges transport- och logistiksystem. Sabotage eller terroristattacker kan slå mot viktiga industrier och mot infrastrukturen. Port security har bland annat till uppgift att hantera skada på, eller förstörelse av hamnanläggning eller fartyg, kapning eller beslagtalande av fartyg, manipulation av last, obehörigt tillträde, smuggling av vapen och utnyttjande av fartyg som ett vapen. Port Security är bemannat dygnet runt.

Göteborgs spårvägars trafikledning

Trafikledningen har bland annat till uppgift att tillse den yttre driften av spårvagnstrafiken. Detta innebär bland annat trafikledning och insatser vid avvikelser, tillbud och olyckor, så väl som minutoperativa omläggningar av spårvagnstrafiken. Trafikledningen står via RAKEL i ständig förbindelse med både fordon och trafikledare i yttre tjänst. I trafikledningen används bland annat även positioneringssystem och kameraövervakning. Funktionen är bemannad dygnet runt.

Trygghetsjouren

Larmcentral: För personer över 65 år och personer med funktionshinder i Göteborg har Trygghetsjouren en larmcentral för larm via Trygghetstelefoner. Denna verksamhet bedrivs dygnet runt.

Uppdrag på jourtid: Trygghetsjourens ledningsuppdrag gäller jourtid; vardagar 16.30 till 07:00 påföljande dag, helgdagar, dygnet runt fram till påföljande vardag klockan

Arbetsledning på jourtid: Trygghetsjouren arbetsleder (inklusive in-beordringar) och ger råd och stöd till:

- Förvaltningen för funktionsstöd
- Äldreomsorgsförvaltningen
- Lerums kommun
- Partille kommun
- Stenungssunds kommun
- Tranemo kommun

Chef på jourtid: För att hantera extraordinära händelser har Trygghetsjouren ett uppdrag som Chef på jourtid. Detta för att kunna hantera större driftstörningar i sin larmcentral, skjutningar, bränder, oväder etcetera som påverkar medarbetare eller omsorgstagare inom äldreomsorg och funktionsstöd.

Bistånd enligt SOL: Trygghetsjouren har delegation från nämnden på att bevilja insatser akut på jourtid enligt Socialtjänstlagen. Besluten gäller till påföljande vardag när ordinarie biståndsbedömare tar vid.

Följande insatser har Trygghetsjouren delegation på att bevilja:

- Hemtjänstinsatser
- Trygghetslarm
- Korttidsplats för personer över 65 år

Gryaab

Gryaab, som tar emot avloppsvatten från Göteborg och sju andra kranskommuner. Kontrollrummet omhändertar bland annat driftstörningar och kan även bemannas övrig tid, efter behov. Kontrollrummets uppgift är att styra och övervaka processen och inpumpningen av avloppsvatten från det 13 mil långa tunnelsystemet. Övrig tid finns flera beredskapsgrupper som är tillgängliga via mobil och/eller Minicall. Kontrollrummet och beredskapsgrupperna har också tillgång till RAKEL-enheter.

Renova

Kontrollrummet på Sävenäs styr och övervakar hela Sävenäs sopförbränningsanläggning. De har bemanning dygnet runt, alla dagar i veckan. Kontrollrummet har även ett samordningsansvar för hela Renova koncernen vid icke ordinarie arbetstid. Det innefattar bland annat bevakning av RAKEL kommunikationen inom Göteborgs stad.

Räddningstjänsten Storgöteborg/Västra räddningsregionen, larm- och ledningscentral samt stab

För att larma och leda räddningstjänst i det operativa skedet har Räddningstjänsten Storgöteborg (RSG) en larm- och ledningscentral (LC) som är bemannad dygnet runt. De har medhörning från SOS i de inkommande 112-samtal som berör räddningstjänsten och på LC bedöms hjälpbehovet som larmar ut enheter från stationerna.

RSG har även olika nivåer av operativa ledningsfunktioner i ständig bemanning (befäl o beslutsfattare med delegation från RCH) i räddningsledningssystemet som larmar med, utifrån olyckans art och omfång. RSG arbetar ständigt med att optimera enheternas placering och fördelar om beredskapshållningen ytmässigt utifrån rådande belastning (flera simultiga händelser) och aktuell riskbild. RSG kommunicerar med övriga blåljusmyndigheter och initierar operativ samverkan med övriga aktörer (exempelvis med trafikledning och olika organisationers Tib-funktioner) oftast genom LC och de operativa ledningsfunktionerna.

Kretslopp- och vatten

Driftcentralens uppgift är att arbeta med övervakning och driftledning för Stadens VA-system. Man har också i uppdraget att lyssna på Staden via brukarna. När en brukare ringer in med ett problem så är det Driftcentralen som prioriterar och sköter logistiken tills problemet är löst. Det kan till exempel röra sig om att skicka en tekniker med rätt kompetens till rätt plats. Det kan också handla om att informera och lugna kunder med att problem är kända och har en åtgärdsplan. Utanför ordinarie arbetstid tar Kontrollcentralen över de mest akuta av Driftcentralens sköter övervakningen för hela Kretslopp och vattens ansvarsområden dygnet runt.

Göteborg Energi

Network Operations Center (NOC)

NOC är den funktion som ansvarar för att GothNets nät, tjänster och system är tillgängliga dygnet runt. NOC ansvarar för kundsupport, alla kundkontakter, ärendehantering, övervakning och initial felsökning. Fördelning av fel och ärenden för vidare åtgärd sker till tekniker, servicepartners, second line och beredskap. NOC ansvarar även för uppföljning av åtgärder, eskalering och initiering av krishanteringsorganisationen. Funktionen är bemannad dygnet runt.

Ledningscentralen (LC)

Ledningscentralen ansvarar för att övervaka och producera/distribuera fjärrvärme, fjärrkyla, biogas och elproduktion till Göteborg och dess kranskommunerna Partille och Ale. Övervakning, produktion och distribution sker dygnet, runt året om. Från LC sker samarbete med partners som tex Renova och Mölndal energi samt kontakt med Räddningstjänsten i händelse av nöd eller krissituation i synnerhet om det rör gas och dess distributionsnät. Kommunikation med personal i yttre tjänst sker bland annat via Rakel.

Driftledningscentralen (DLC)

Driftledningscentralen övervakar och styr elnätet i Göteborg samt leder all störningshantering och planerade kopplingar. Från DLC sker aviseraring till kund via SMS/mail vid störningar och planerade avbrott. Kommunikation med personal i yttre tjänst sker bland annat via Rakel.

Störningsjouren i Göteborg AB

Störningsjouren har personal på plats tjugofyra timmar om dygnet, årets alla dagar, och dessa är bolagets -absolut viktigaste resurs. Personalen är fördelade på olika avdelningar med olika uppdrag. Personalen på Störningsjouren har bred kompetens och har tidigare arbetat inom bland annat psykiatri, missbruksvård, kronofogden, polis, socialtjänst och fastighetsförvaltning.

Störningsjouren arbetar med störningshantering och fastighetsjour dygnet runt, vardag som helgdag, året runt. Uppdraget är att i alla delar jobba vräkningsförebyggande.

5 Utredningar och rapporter

I arbetet med att noggrant utreda inrättandet av en beredskapsfunktion har ett antal aktuella utredningar och rapporter tjänat som underlag. Detta är redovisat i bilagan *Sammanställning av utredningar och rapporter med relevans för utredningen om inrättande av beredskapshandläggare med kansli* som finns i ärende 1108/21.

Följande rapporter är sammanfattade i bilagan:

Regeringens propositioner och utredningar

1. Vårändringsbudget för 2022, (prop. 2021/22:99)
2. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige (Ds 2022:78)
3. Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet, (Ds 2022:1)
4. Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103)
5. Struktur för ökad motståndskraft – Slutbetänkande av utredningen om civilt försvar (SOU 2021:25)
6. Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/2021:30)

Utvärderingar av coronapandemin

7. Sverige under pandemin – Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering
8. Mobilisering och samordning – En studie av Göteborgs Stads hantering av pandemin
9. Lärdomar från omställningsarbete och digitaliserade arbetsätt under pandemin
10. Kommunal organisering av pandemirespons: en realtidsstudie av lokal resiliens

Rapporter om krisberedskap och civilt försvar

11. Samverkan och ledning – Generell behovsbild och förslag på utvecklingsområden, MSB
12. Nato och svensk civil beredskap, FOI
13. Ett balanserat civilt försvar, MSB
14. Samnyttjande av kommunala resurser, SKR
15. Säkerhetspolisens årsbok 2021
16. Planeringsinriktning för civilt försvar och höjd beredskap för Västra Götalands län
17. Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025

6 Det säkerhetspolitiska läget

Det har sedan 2015 när regeringen beslutade att återuppbygga totalförsvaret hänt mycket inom både det militära försvaret och det civila försvaret. För det civila försvaret har det till stor del handlat om utredning, analys och planering. Först inom de statliga myndigheterna men de senaste åren alltmer även i kommunerna.

Propositionen Totalförsvaret 2021–2025 anger inriktningen för arbetet fram till 2025. I propositionen framgår det att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde har blivit sämre och att ett väpnat angrepp inte kan uteslutas. Under några år har det talats om att arbetet med civilt försvar skulle bygga på krisberedskapen men detta övergår nu till att krisberedskapen och det civila försvaret ska vara ömsesidigt förstärkande. Propositionen ligger till grund för flertalet statliga utredningar som syftar till att utveckla totalförsvaret.

Den 24 februari 2022 invaderar Ryssland Ukraina och behovet av ett starkt totalförsvaret blir än mer aktuell. I rapporten *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige* framgår nu att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa på ett fundamentalt sätt har försämrats.

Denna utredning visar på tre generella utgångspunkter som är viktiga att beakta i stadens fortsatta arbete med krisberedskap och civilt försvar.

Det strategiska läget, hamnen och geografiskt områdesansvar

Försvarsberedningen konstaterar att västkusten med Göteborg är ett av de strategiskt viktiga områdena i händelse av kris eller krig och att Göteborgs Hamn är av central betydelse för försörjningen av Sverige, Finland och Norge. Beredningen menar till och med att förmågan att upprätthålla de västliga förbindelserna är av existentiellt intresse för Sverige och Finland.

Anledningen till detta är de västliga förbindelserna som är en förutsättning för att Sverige ska kunna få hjälp från andra nationer vid krig eller krigsfara.

Försvarsberedningen menar också att man i arbetet med civilt försvar behöver ta särskild hänsyn till storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Att en stor del av befolkningen är koncentrerade till dessa tre områden ställer särskilda krav på arbetet till exempel när det gäller försörjning och befolkningskydd. Kommunerna i storstadsområdena behöver särskild planering och ledning och det behöver ske i nära samarbete med Försvarsmakten.

Göteborgs strategiska läge och hamnens infrastruktur och verksamhet behöver ett starkt totalförsvaret. Det handlar om att kunna upprätthålla den nationella suveräniteten och om att säkerställa nödvändig försörjning av varor för Sverige, Norge och Finland. Det faktum att Göteborg är navet i en storstadsregion med en stor, och ökande, befolkning behöver också tas i beaktande i det fortsatta arbetet. Dessutom innebär det geografiska områdesansvaret att Göteborgs Stad är den aktör som ska verka för att de förmågehöjande åtgärderna är effektiva och samordnade för samhället som helhet.

Ett eventuellt Natomedlemskap och basförmågorna

Blir Sverige medlem i Nato kommer det enligt FOI innebära förändringar för arbetet med krisberedskap och civilt försvar. De basförmågor som Nato använder sig av kommer troligen få ett större genomslag i planeringen. Syftet med basförmågorna är enligt FOI:s rapport att:

- etablera trösklar för angrepp
- etablera avskräckande mekanismer
- möjliggöra värdlandsstöd

Tröskeleffekt innebär att beredskapen och samhällets motståndskraft är så starkt och tydligt att motståndaren förstår att ett angrepp på de civila systemen inte kommer att lyckas, eller att det kommer bli mycket kostsamt. För att uppnå tröskeleffekt i ett system, till exempel Göteborgs Stad, behöver samtliga funktioner i systemet hänga ihop och leva upp till en viss basförmåga. Då fungerar robustheten avskräckande på den potentiella angriparen. Systemet behöver också vara utrustat med ”varningsklockor” som gör att man kan höja beredskapen i hela systemet på en given signal.

Försvarsberedningen beskriver att hjälpen till Sverige kommer att komma västerifrån. Det ställer stora krav på att den civila samhällsviktiga verksamheten, i bland annat Göteborgsområdet fungerar så långt det är möjligt, det vill säga att värdlandets robusthet lever upp till vissa baskrav.

Att utveckla ett totalförsvar i balans

MSB skriver i redovisningen *Ett balanserat civilt försvar* att utvecklingen av förmågan i kommuner och regioner behöver ske i takt med ambitionsnivån i totalförsvaret. MSB menar att arbetet med civilt försvar behöver få en högre prioritet i kommuner och regioner och att arbetet med att bygga upp det civila försvaret är begränsat av att kommuner och regioner inte blivit tilldelade, eller själva avsatt, tillräckliga ekonomiska resurser för arbetet.

MSB:s menar att det finns stora utvecklingsbehov inom det civila försvaret och att detta behöver *matcha den tillväxt som sker på militär sida*.

Förmågeutvecklingen i totalförsvaret behöver vara i balans enligt MSB.

Den militära förmågan i Göteborgsområdet kommer succesivt att öka genom beslutet att återskapa ett amfibieregemente. Detta beslut vilar på Försvarsberedningens slutsatser om betydelsen av västkusten och Göteborg.

För att utvecklingen av förmågan i totalförsvaret ska vara i balans behöver denna förstärkning matchas av motsvarande ambitionshöjning i det civila försvaret. Även detta ställer stora krav på Göteborgs Stads arbete med krisberedskap och civilt försvar.

7 Analys

Arbetet med krisberedskap och civilt försvar är inne i en period av stora förändringar. Detta arbete har pågått under ett antal år och utifrån detta har även Göteborgs Stad höjt sina ambitioner i arbetet.

Stadsledningskontorets tog under åren 2019–2020 ett första steg i att öka ambitionerna inom området genom att bland annat anställa en ny säkerhetschef, bilda en avdelning för säkerhet och beredskap och öka de personella resurserna som arbetar med frågorna. Arbetet har haft en tydlig inriktning på att styrningen av arbetet behöver bli bättre och att fler åtgärder för att öka Stadens motståndskraft behöver bli genomförda. Fokus har även varit på att ta Stadens del av ansvaret för att återuppbygga det civila försvaret, vilket började genom ett gediget projekt för bland annat kunskapsuppbyggnad om totalförsvar. I januari 2021 fastställde kommunfullmäktige en plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Under 2021 fastställde kommunfullmäktige också nya riktlinjer för krishantering och höjd beredskap.

Parallellt med att utveckla arbetet inom området har Staden under perioder behövt bedriva ett intensivt arbete med krishantering. Först med anledning av coronapandemin och därefter med anledning av Rysslands invasion av Ukraina och den efterföljande energikrisen i Europa.

Den här utredningens analys och slutsatser bygger vidare på de senaste årens satsningar på området och erfarenheterna från de senaste årens krishantering.

Utifrån redovisningen i avsnitt 2.3 *Ställningstaganden i arbetet med utredningen* har inriktningen för utredningen varit att en beredskapsfunktion organiseras under kommunstyrelsen i stället för under krisledningsnämnden.

Stadsledningskontoret har uppfattat uppdraget som att kommunstyrelsen efterfrågar en beredskapsfunktion med inriktning på hanteringen av samhällsstörningar, extraordinära händelser, gråzonsproblematik och höjd beredskap.

Arbetet med utredningen har också utgått från att en beredskapsfunktion ska lösa stadsledningskontoret befintliga uppdrag på ett nytt, eller annat sätt, än vad som är fallet i nuläget. Inrättandet av en beredskapsfunktion ska därmed utveckla eller komplettera det arbete som sker idag.

I den följande analysen försöker stadsledningskontoret besvara följande frågeställningar:

- Varför inrätta en beredskapsfunktion?
- Vilket uppdrag bör en beredskapsfunktion ha?
- Vilka uppgifter och kompetenser bör en beredskapsfunktion ha?
- Vilka effekter kan en beredskapsfunktion uppnå?

7.1 Syftet med en beredskapsfunktion

I utredningen har det framkommit flera anledningar till att höja ambitionerna i arbetet med krisberedskap och civilt försvar och där inrättandet av en beredskapsfunktion kan vara en del.

En summering av det som är redovisat tidigare i rapporten och som delvis besvarar frågan varför det kan vara lämpligt att inrätta en beredskapsfunktion:

- Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har på ett fundamentalt sätt försämrats.
- Utifrån Göteborgs strategiska läge, hamnens nationella betydelse samt Göteborg som navet i en storstadsregion behöver Staden möta ökade krav kopplat uppbyggnaden av totalförsvaret.
- Antalet ärenden som funktionen tjänsteperson i beredskap hanterar på ett år.
- Det geografiska områdesansvaret innebär att Göteborgs Stad är den aktör som ska verka för att de förmågehöjande åtgärderna är effektiva och samordnade för samhället som helhet.
- Ett eventuellt Natomedlemskap innebär att beredskapen ska leva upp till ett antal basförmågor
- Det är viktigt att utveckla totalförsvaret med en balans mellan det militära och civila försvaret.
- Göteborgs Stads påverkan av nya risker och hot i förhållande till den omfattning av samhällsviktig verksamhet som Staden bedriver.

Ett av syftena med den nya beredskapsfunktionen ska enligt uppdraget vara att tydliggöra krisledningsarbetet. Detta behov har även Försvarsberedningen lyft i sina underlag och därefter har den statliga utredningen *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) haft i uppdrag att utreda detta närmre.

Försvarsberedningen menar att ledningsförmågan hos kommunstyrelserna behöver bli starkare för att ha förmåga att leda verksamheten under höjd beredskap och vid situationer med en gråzonsproblematik. Den organisation som kommunerna använder vid fredstida kriser behöver ses över så att den kan anpassas till en situation med höjd beredskap. Kommunerna ska i möjligaste mån undvika parallella strukturer. Ändamålsenliga och tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att skapa samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det militära och civila försvaret är avgörande för ett starkt totalförsvaret skriver Försvarsberedningen.

Beredskapsfunktionen skulle kunna vara en del av att utveckla Stadens ledningsförmåga utifrån Försvarsberedningens slutsatser.

MSB skriver i sin redovisning *Ett balanserat civilt försvar* att aktörerna behöver komma vidare från analys och planering till konkret utveckling av förmågor. En utvecklad förmåga till samverkan och ledning hänger ihop med andra förmågehöjande åtgärder. Det är först när samverkan och ledning fungerar som andra robusthetshöjande åtgärder får effekt menar MSB.

En beredskapsfunktion som utvecklar förmågan till samverkan och ledning kan därmed vara en konkret åtgärd i sig själv men den skulle också kunna bidra till att andra åtgärder får bättre effekt.

Coronakommissionen lyfter också en aspekt på ledningsförmåga i sitt slutbetänkande, *Sverige under pandemin – Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering*. Kommissionen menar att även om det finns organisation och arrangemang för samverkan mellan aktörer och nivåer så är det regeringen som ska ta ett tydligt nationellt ledningsansvar. Kommissionen skriver:

Det behövs ett tydligt nationellt ledarskap i en samhällskris, särskilt när den omfattar flera samhällssektorer och därmed flera aktörer med sina respektive ansvarsområden. Det är då inte tillräckligt att förlita sig på regler om, och organisatoriska arrangemang för, samverkan mellan myndigheter och nivåer. Det är landets regering som har ett tydligt ta detta nationella ledningsansvar.

På motsvarande sätt är det kommunstyrelsen som bör utöva ett tydligt kommunalt/lokalt ledarskap i en samhällskris. Att utveckla kommunstyrelsens och stadsledningskontorets förmåga att hantera kriser skulle vara en del i att visa det tydliga ledarskap som Coronakommissionen efterfrågar.

Inrättande av en beredskapsfunktion kan vara ett sätt att möta den snabba utveckling som nu sker, i det strategiskt viktiga område där Göteborg ligger. Syftet med beredskapsfunktionen kan ta sin utgångspunkt i att krishanteringen ska bli tydligare och att förmågan till samverkan och ledning vid fredstida kriser, gråzonsproblematik och höjd beredskap ska bli bättre. Både när det gäller att utveckla förmågan till samverkan och ledning inom Stadens egna verksamheter och att utveckla förmågan att utöva det geografiska områdesansvaret.

7.2 Beredskapsfunktionens uppdrag

De exempel på funktioner för samverkan och ledning som utredningen har studerat har gett ett underlag att utgå ifrån när det gäller funktionens uppdrag. Genomgången av utvärderingar av hanteringen av coronapandemin har också gett relevant underlag att beakta bland annat när det gäller ansvarsprincipen och vikten av ett proaktivt agerande.

Tre av exemplen är särskilt relevanta eftersom de i likhet med kommunstyrelsen har ansvar för att åstadkomma samordning mellan olika aktörer utan att ta över någon annans ansvar. Utifrån detta ansvar har de anpassat sina resurser för att arbeta med omvärldsbevakning, lägesbilder och samverkan inom sitt ansvarsområde.

Stadsledningskontorets nuvarande arbete inom detta område utgår från funktionen tjänsteperson i beredskap som under en beredskapsvecka ska upprätthålla beredskapen, bedriva omvärldsbevakning och delta i vissa möten. En beredskapsfunktion kan vara ett sätt att utveckla detta arbete och anpassa det efter nya förutsättningar.

Tre relevanta exempel

EU:s arrangemang för samordning vid katastrofer och kriser (IPCR) agerar på den internationella nivån och samverkar med alla medlemsländer när en kris eller katastrof inträffat. Syftet med funktionen är att kunna åstadkomma samordning av insatser genom informationsdelning, lägesbilder och former för samverkan. IPCR arbetar med ett antal konkreta verktyg som är kända för medlemsländerna och som bidrar till ett snabbt och samordnat beslutsfattande. Det som är beskrivet som verktyg är bland annat en kontaktpunkt som alltid är tillgänglig, insamling och utbyte av information och analytiska rapporter till beslutsfattare. IPCR agerar i tre olika lägen som de kan växla mellan, övervakning, informationsutbyte och full aktivering. IPCR ska bidra till att agerandet inom EU är snabbt och samordnat vid fredstida kriser.

MSB har också uppdrag som handlar om att samordna olika krishanteringsaktörer på den nationella nivån. MSB ska stödja de som hanterar en händelse och se till att de som arbetar med krishanteringen åstadkommer samordning av åtgärder, resurser och kommunikation. Syftet är att hanteringen ska bli effektiv och att konsekvenserna ska kunna begränsas. MSB beskriver det som att deras krishanteringsorganisation alltid är aktiverad och att den dygnet runt kan ta initiativ till olika åtgärder. De bedriver också ett löpande arbete med omvärldsbevakning, samverkan och lägesbilder. Det är MSB:s tjänsteman i beredskap som är sammanhållande för arbetet och har ansvar för att starta, leda och samordna det inledande arbetet vid en händelse.

Uppdraget för Regeringskansliets kansli för krishantering är att stödja statsministerns statssekreterare och arbeta med att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishantering. Kansliet består av två sektioner, ”omvärldsanalys och rapportering” och ”samordning”. I sektionen för omvärldsanalys och rapportering ingår det som kallas kriskoordineringscentralen (KKC). I KKC finns en omvärldsbevakning dygnet runt, året runt som följer och analyserar händelser nationellt och internationellt. Syftet är att upptäcka situationer och identifiera risker som kan föranleda krishantering inom Regeringskansliet. KKC har lokaler och teknik som kan möta höga krav på säkerhet, arbetsmiljö, tillgänglighet och tekniska stödsystem.

Erfarenheter från coronapandemin

Coronakommissionen gör flera reflektioner som går att överföra på Stadens ”krishanteringssystem”. De menar att ansvarsprincipen förutsätter ett system som bygger på samverkan och att alla aktörer tar ansvar för helheten. Principen innebär också att aktörerna har ett ansvar att agera i osäkra lägen.

Utvärderingar har visat att ansvarsprincipen, med en alltför snäv tolkning, kan hämma krishanteringen genom att bidra till ett ”stuprörsbeteende” där aktörer endast fokuserar på sitt eget uppdrag och bortser från vad de skulle kunna bidra med till helheten. Samtidigt finns det en risk att den aktör som är drabbad inte förmår att förmedla att den behöver hjälp skriver kommissionen.

Coronakommissionen menar att motsatsen till ett system som bygger på ansvarsprincipen kan vara ett system där en central funktion kommer och tar över ledningen för den operativa krishantering. Det vill säga att man vid krishantering byter från ett decentraliserat system till ett centraliserat. Ett sådant system för då med sig andra problem. Kommissionen menar till exempel att det finns en risk att åtgärder sätts in för sent eftersom det blir ett mer passivt agerande i väntan på den nya centrala ledningen. Dessutom innebär ett sådant system att det finns generella osäkerheter om, när och hur systemet ska ställa om.

En annan av utmaningarna med krishantering som Coronakommissionen lyfter är att avgöra när en händelse kräver att man anpassar sina rutiner för att kunna möta situationen. Utifrån Stadens riktlinje för krishantering handlar det alltså om att bedöma när en förvaltning/bolag ska aktivera sin krisledningsorganisation. Att identifiera när detta bör ske är svårt för en beslutsfattare. Ett av skälen är att det är en situation som uppstår förhållandevis sällan vilket gör att många saknar erfarenhet nog för att kunna förlita sig på ”magkänslan”. Ett annat skäl är att det är beslut som ofta behöver tas under stor osäkerhet.

Coronakommissionen menar vidare att erfarenhet påverkar hur snabba och kraftfulla åtgärder som beslutsfattare är beredda att vidta i osäkra lägen.

Ytterligare lärdomar från coronapandemin finns att läsa i Kommunforskning i Västs (KFi) utvärdering *Mobilisering och samordning - En studie av Göteborgs Stads hantering av pandemin*. Där betonar utredarna vikten av tidigt agerande, god samverkan och kommunikation för att nå goda resultat i krishantering. Utvecklingsområden som utredarna pekar ut är behovet av stärkt samordning och ett tydliggörande av stadsledningskontorets roll i relation till andra förvaltningar.

Beredskapsfunktionens ansvar och uppdrag

Genom en beredskapsfunktion skulle stadsledningskontoret kunna utveckla arbetet med beredskap, omvärldsbevakning och lägesbilder på ett liknande sätt som de redovisade exemplen.

Inrättandet av en ny beredskapsfunktion innebär att stadsledningskontoret avdelar mer resurser för detta arbete och därigenom utvecklar förmågan till samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

Funktionen blir ett sätt att utveckla det arbete som idag sker inom funktionen tjänsteperson i beredskap, det vill säga att:

- initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid samhällsstörningar som berör Göteborgssamhället. Funktionen ska vara Stadens kontaktpunkt för andra aktörer och kunna agera som Stadens samordningsfunktion i det initiala skedet av en samhällsstörning.

Inrättandet av funktionen blir ett sätt att höja ambitionsnivån i hur stadsledningskontoret utför dessa uppgifter genom att utveckla rollen som tjänsteperson i beredskap och genom att tillföra kompletterande resurser för arbetet med omvärldsbevakning, informationsdelning och lägesbilder.

Uppdraget för den nya beredskapsfunktionen skulle bygga på ansvarsprincipen och kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna förvaltningen av Stadens angelägenheter. Det innebär att funktionen inte övertar något ansvar eller några uppgifter från andra förvaltningar och bolag och det är heller ingen annan förvaltning som kan ha detta uppdrag.

Det mesta talar för att principerna i det svenska krishanteringssystemet är bra att bygga vidare på och att Staden bör utveckla detta system i stället för att byta till något annat. Dock är Coronakommissionens invändningar relevanta att ta i beaktande vid inrättandet av en beredskapsfunktion.

Även de utvecklingsområden som Kommunforskning i Väst (KFi) pekar på i stadens hantering av pandemin, att stärka samordningen och att tydliggöra stadsledningskontorets roll skulle beredskapsfunktionen kunna bidra till.

Det skulle skapa en organisation för krishantering som ligger i linje med den pågående organisationsutvecklingen om att gå "från delar till helhet".

Geografiskt områdesansvar

I kriser tenderar aktörer att fokusera på sitt kärnuppdrag på bekostnad av samverkan med andra. Det är något som Coronakommissionen funnit i tidigare utvärderingar av samhällskriser, så som flyktingkrisen 2015, där beredskapen brast för att myndigheter inte var tränade att samverka med varandra i den typen av komplexa händelse.

En beredskapsfunktion skulle ha en viktig roll när det kommer till att ta kommunens ansvar som geografiskt områdesansvarig. Kommunstyrelsen ansvarar för denna verksamhet redan idag men inrättandet av en beredskapsfunktion gör det möjligt att utveckla detta arbete. Det kan handla om att utveckla formerna för samverkan mellan offentliga och privata verksamheter i kommunen före, under och efter en kris.

Omhändertade lärdomar efter kriser

Coronakommissionen lyfter att det överlag finns ett bristande omhändertagande av lärdomar efter kriser. KFi är också inne på detta och menar att pandemin har fört med sig ett snabbt och enligt många mycket omfattande lärande och att denna kunskap behöver bli omhändertagen. Även i rapporten om lärdomar från omställning och digitalisering under pandemin skriver de att Staden behöver befästa strukturer för en lärande organisation och fortsätta detta kvalitetsarbete.

Vid ett inrättande av en beredskapsfunktion är det lämpligt att överväga om den också ska ha något uppdrag som handlar om att utvärdera inträffade händelser. Funktionen kan också fungera som det "organisatoriska minnet" och utveckla arbetssätt så att tidigare erfarenheter blir omhändertagna i större utsträckning.

7.3 Uppgifter och kompetenser

Den nya beredskapsfunktionens uppgifter bör utgå från det som tjänsteperson i beredskap har i sitt uppdrag. Det vill säga beredskap, omvärldsbevakning och att vara Stadens kontaktpunkt för samverkan vid samhällsstörningar. Vid inrättandet av en ny beredskapsfunktion går det också att utveckla en del av detta för att öka Stadens förmåga att hantera kriser.

Den här delen av analysen ger exempel på uppgifter, kompetens och förmågor som funktionen kan utveckla. Vid ett beslut om införande bör stadsledningskontoret precisera detta ytterligare.

En expertfunktion

MSB konstaterar att förmågan att hantera samhällsstörningar är beroende av nyckelpersoner i ledande roller. Betydelsen av deras kunskap, skicklighet, erfarenheter och attityder är stor. En professionalisering av olika roller behövs med möjlighet till träning och övning.

En beredskapsfunktion på stadsledningskontoret kan därför genom kompetens, erfarenhet och rutiner utgöra Stadens expertfunktion på krishantering. En sådan funktion skulle också åstadkomma den professionalisering i vissa roller som MSB efterlyser.

Som expertfunktion skulle en av uppgifterna kunna vara att ge stöd och råd till beslutsfattare. Detta behov av stöd kan finnas hos kommunstyrelsen eller stadsledningskontorets ledning såväl som hos beslutsfattare i Stadens förvaltningar och bolag.

Coronakommissionen skriver om betydelsen av erfarenhet och hur olika ”krishanteringskulturer” påverkar agerandet i osäkra situationer. Både erfarenhet inom en organisation och hos enskilda individer präglar en beslutsfattares bild av sin egen uppgift och ger en ”mental beredskap” att kunna agera snabbt och kraftfullt även i osäkra lägen menar kommissionen. Även i KFi:s rapport om Stadens hantering av pandemin tar man upp erfarenhet som en fördel som kompletterar utbildning och övning. Behov av att kunna fatta kraftfulla beslut, ofta svåra sådana, och med osäkert underlag är ofta fallet vid hantering av kriser. En expertfunktion som stöttar Stadens stora organisation utifrån kompetens och erfarenhet hade kunnat vara ett effektivt sätt att stärka förmågan till krishantering i hela Staden.

Arbeta utifrån en handlingsprincip

Coronakommissionen menar att ett system som bygger på principerna om ansvar-, likhet-, och närhet kanske behöver något tillägg för att signalera vikten av att agera i osäkra lägen. De menar med detta att svårigheten att identifiera den optimala tidpunkten för att övergå till rutiner för krishantering behöver innebära att man bör ta det säkra före det osäkra. Det vill säga avdela resurser och vidta åtgärder för att sedan anpassa dessa i takt med att ny information tillkommer. Beslutsfattare får inte förhålla sig passiva i väntan på mer

information menar de. De rekommenderar någon form av tillägg till principerna, kanske en försiktighets- eller handlingsprincip.

I Stadens riktlinje för krishantering finns ett liknande budskap. Staden ska hantera samhällsstörningar genom att agera proaktivt och komma i gång snabbt med hanteringen enligt riktlinjen.

En beredskapsfunktion som jobbar utifrån en ”handlingsprincip” ger förutsättningar för att krishanteringen kommer i gång och att rätt verksamheter aktiveras till rätt nivå. Samtidigt gäller det att undvika ”vargen kommer”-syndromet eftersom det riskerar att leda till att förvaltningar och bolag inte tar funktionens rekommendationer på allvar.

Coronakommissionen menar dock att det snarare förefaller som att aktörer som ansvarar för samhällets krisberedskap tenderar att underskatta potentiella kriser, vilket i sin tur leder till fördröjd respons

KFi för ett liknande resonemang i sin utvärdering när de skriver att när det gäller krishantering ska *starka reaktioner ska följa på svaga signaler* men att detta är svårt om det kommer många och oklara signaler. De använder följande som exempel:

I ena stunden uppfattas någon som en alarmist, i den andra som en rimligt avvägd kunskapsbaserad strateg och i en tredje situation som någon som inte inser allvaret i det som sker.

För beredskapsfunktionen gäller det alltså att vara den kunskapsbaserade strategen så långt som möjligt i varje situation.

Samverkan och samordning

Coronakommissionen konstaterar att Sveriges decentraliserade krishanteringssystem är en utmaning när det kommer till styrning. De skriver också att ansvarsprincipen är enkel i teorin men när flera delar på ansvaret blir det svårare att få helheten att fungera väl.

KFi beskriver detta utifrån en teoretisk utgångspunkt och beskriver att en decentraliserad organisation med tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning medför ett behov av koordinering. Samordning sker utifrån olika grundprinciper med fokus på till exempel regelverk, processer eller resultat. Den grundprincip som är mest likt det som Stadens krishantering bygger på är att fokus ligger på ”ett för syftet ändamålsenligt agerande”. Då sker samordning utifrån förtroende och decentralisering. Precis som Coronakommissionen menar de att en motsats till detta är ett system med direkt styrning där en överordnad fattar beslut som sedan ska verkställas.

I den decentraliserade organisationen flyttas ansvar, befogenheter och beslut ner i organisationen men den behöver också en tydlig struktur för koordinering. Koordineringen måste vara väl avvägd för att inte riskera att leda till suboptimering eller riskera att vara så komplex att den motverkar syftet skriver KFi.

Det resonemang som KFi för är mycket viktigt för den fortsatta utvecklingen av krishanteringsförmågan i Staden och för förståelsen för stadsledningskontorets roll. I avsnitt 3.9 *Krisledningsorganisation* finns en beskrivning av kommunstyrelsens ansvar för att leda och samordna kopplat till krishantering men frågorna om vad samordning är, hur det bör gå till, och vad det leder till kanske bör få större uppmärksamhet i den fortsatta utvecklingen.

Enligt KFi kan det arbetet handla om att:

tydliggöra vilken rollfördelning som faktiskt gäller och vilka mandat olika förvaltningar har, dels om att utveckla den samordnande kapaciteten och förmågan hos SLK.

Det ansvar som tjänsteperson i beredskap har idag är uttryckt i termer av att *initiera och samordna det inledande arbetet [...] vid samhällsstörningar som berör Göteborgsamhället*. En beredskapsfunktion med utökade uppgifter på detta område kan vara ett sätt att utveckla den koordinerande rollen. Vid införandet av en beredskapsfunktion bör stadsledningskontoret också arbeta vidare med att definiera syftet och metoderna för samordning. Dessa behöver vara kända och accepterade bland alla inblandade för att få samordningen att fungera.

Utveckla några specifika förmågor

Inrättandet av en beredskapsfunktion kan vara ett sätt att utveckla några specifika förmågor som är viktiga för att kunna möta fredstida kriser, gråzon och höjd beredskap.

Det handlar troligen om att utveckla förmågan att snabbt starta upp krishantering genom att upptäcka händelser, göra bedömningar och ta initiativ till åtgärder.

Beredskapsfunktionen kan också vara den som har förmåga att analysera, förmedla och använda den information som kan komma från olika delar av Staden. Enligt FOI:s resonemang i *Nato och svensk civil beredskap* kan beredskapsfunktionen vara den som kan sätta samman informationen och tolka en samlad lägesbild och därigenom bidra till en ”tröskeffekt”.

Det handlar till exempel om att utveckla arbetssätt för informationsdelning och att ta fram lägesbilder men också metoder för att analysera och tolka den information som funktionen har tillgång till.

Planeringsinriktning för civilt försvar och höjd beredskap för Västra Götalands län beskriver att en kommun i fredstid och gråzon behöver ha god förmåga att upptäcka och förstå händelser i närområdet.

Det framgår även att en kommun behöver en hög beredskap att även under störda förhållanden ta emot larm och aktivera sin organisation utifrån vad som har inträffat. Även detta ligger i linje med de förmågor som beredskapsfunktionen kan utveckla.

Förmågan till kriskommunikation och att säkerställa samordnade budskap till allmänheten är också något som beredskapsfunktionen kan utveckla. KFi skriver att:

God kommunikation är avgörande för krisarbetets utfall. Det behövs bra system för att sammanställa information, kommunikationsverktyg samt arenor för samordning och dialog.

Det finns mycket underlag för beredskapsfunktionens uppgifter i MSB:s material om *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. MSB har under 2021 startat ett nytt projekt för att utveckla de gemensamma grunderna. Detta arbete bör en ny beredskapsfunktion följa noga.

7.4 Förväntade effekter

Analysen av den nya beredskapsfunktionens syfte, uppdrag och förmågor visar på några förväntade effekter.

Ett av målen för det civila försvaret är att ha förmåga att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Fungerande samverkan, ledning och kommunikation är en del av de viktigaste samhällsfunktionerna vid hanteringen av fredstida kriser, gråzonsproblematik och höjd beredskap. Därför finns säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner även med som ett av Natos sju baskrav för den civila beredskapen.

MSB skriver i Ett balanserat civilt försvar att förmågan till samverkan och ledning framför allt bygger på fredstida hantering av händelser där samarbetsformer, ledningsstrukturer och beslutsunderlag i operativ hantering prövas och utvecklas. Vidare skriver MSB att en förutsättning för att åstadkomma inriktning och samordning av resurser, åtgärder och kommunikation är fungerande processer, metodik och arbetsformer.

Den nya beredskapsfunktionen bidrar, som den är beskriven i den här utredningen, till att nå detta mål för det civila försvaret och till efterlevnad mot Natos baskrav om robusthet. Den kan också skapa och utveckla de former för samarbete som MSB menar är en förutsättning för att hantera både fredstida kriser och höjd beredskap.

En bättre krishanteringsförmåga

En av de förväntade effekterna med att inrätta en ny beredskapsfunktion är att de processer, samarbetsformer och ledningsstrukturer som funktionen utvecklar bidrar till en bättre krishanteringsförmåga. Genom att bygga en organisation och struktur för att klara samverkan och ledning vid fredstida kriser skapar Staden förutsättningar för att klara det även under höjd beredskap. I analysen framgår att stärkt förmåga till samverkan och ledning i fredstid skapar förutsättningar för att klara arbetet under höjd beredskap. Genom att stärka förmågan i fred blir omställning till krigsförhållanden lättare (mindre svår). Att klara av att hantera parallella händelser kommer vara helt nödvändigt under höjd beredskap och en

effekt av beredskapsfunktionen är att den kapaciteten skulle öka genom mer resurser och nya arbetssätt.

Stärka hela Staden perspektivet

En effekt av att inrätta den nya beredskapsfunktionen kan vara att arbetet med att stärka ”hela Staden perspektivet” även blir omhändertaget i krishanteringen. Arbetet med att stärka ”hela Staden perspektivet” har varit gynnsamt för förmågan att åstadkomma inriktning och samordning menade KFi i utvärderingen av Stadens hantering av pandemin. De menade även att omorganisationen från stadsdelsnämnder till facknämnder innebär att Staden är bättre rustad för att möta en pandemi än när krisen började. En beredskapsfunktion med ett tydligt fokus på helhetssyn och samarbete kan stärka detta ytterligare.

Genom förmåga till samverkan och ledning blir effekten att Staden blir bättre på att åstadkomma inriktning och samordning av åtgärder, resurser och kommunikation.

En anpassning till nya förutsättningar

Utifrån de specifika förmågorna i föregående avsnitt går det också att bedöma vissa förväntade effekter med den nya beredskapsfunktionen.

Nyttan av tidig varning blir till exempel mer angelägen i den mer komplexa hotbilden mot Sverige som nu råder. Det pågående arbetet med att bygga upp totalförsvaret, ett eventuellt Natomedlemskap och det försämrade säkerhetspolitiska läget innebär även förändringar i vad som är skyddsvärt. Civila aktörer kan i större utsträckning behöva hantera asymmetriska hot och händelser. Förmågan till tidig varning, lägesbild och lägesuppfattning samt att kunna åstadkomma samordning blir därmed viktigare i framtiden. Ett proaktivt agerande gör det möjligt att möta olika typer av hot och risker med ett väl avvägt agerande i de verksamheter som blir påverkade. Agerandet kan då baseras på en för Staden gemensam lägesbild med till exempel rekommendationer om att aktivera krisledningsorganisationen i vissa förvaltningar och bolag. Möjligheten att möta dessa utmaningar och behov förbättras genom den ambitionshöjning och bredd som införandet av en ny beredskapsfunktion innebär.

Den nya beredskapsfunktionen kan vara en förebild och genom väl fungerande arbetssätt bidra till att tydliggöra hur kapacitet till samverkan, ledning och kommunikation kan öka vid en samhällsstörning. Genom nya arbetssätt går det också att åstadkomma en tydligare struktur för samverkan där förvaltningar och bolag blir mer involverade på ett tidigare stadium av en händelse. Funktionen blir även en möjlighet att pröva och utveckla arbetsformer och strukturer för samverkan. Detta bidrar till att utveckla arbetssätt och metodik.

8 Slutsats

Stadsledningskontoret har utifrån kommunstyrelsens beslut utrett inrättandet av en ny beredskapsfunktion. Funktionen ska vara en del i att öka ambitionerna i arbetet med krisberedskap och civilt försvar och bidra till att tydliggöra krisledningsarbetet.

Detta avsnitt innehåller utredningens slutsatser och bygger på utredningens analys och stadsledningskontorets bedömning.

Stadsledningskontorets föreslår en ny beredskapsfunktion för att stärka arbetet med beredskap, omvärldsbevakning och lägesbilder. Inrättandet av en ny beredskapsfunktion innebär att stadsledningskontoret avdelar mer resurser för detta arbete och därigenom utvecklar förmågan till samverkan och ledning vid samhällsstörningar, extraordinära händelser, gråzonsproblematik och höjd beredskap. Genom ökad förmåga till samverkan och ledning kan hela staden bli bättre på att åstadkomma inriktning och samordning av åtgärder, resurser och kommunikation.

Beredskapsfunktionen organiseras på stadsledningskontoret under kommunstyrelsen. Den exakta utformningen av uppdrag och instruktioner för funktionen bör stadsledningskontoret utforma i ett planeringsskede efter ett beslut om att inrätta beredskapsfunktionen. Det bör ske en succesiv uppbyggnad av beredskapsfunktionen utifrån erfarenheter och lärdomar från de exempel som är redovisade i utredningen.

8.1 Uppdrag

Uppdraget för en ny beredskapsfunktion ska bygga på ansvarsprincipen och kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna förvaltningen av stadens angelägenheter.

Den nya funktionen blir ett sätt att utveckla det arbete som idag sker inom funktionen tjänsteperson i beredskap

Genom att öka resursen som arbetar med detta gör den nya beredskapsfunktionen det möjligt att utföra dessa uppgifter på ett nytt sätt och med högre ambitionsnivå. Funktionen medger också en specialisering mot dessa uppgifter för ett antal medarbetare.

Den nya beredskapsfunktionen blir ett sätt att professionalisera arbetet genom att bland annat utveckla rollen som tjänsteperson i beredskap och genom att tillföra kompletterande resurser för arbetet med omvärldsbevakning, informationsdelning och lägesbilder.

Uppdraget innebär att funktionen inte tar över något ansvar eller några uppgifter från andra förvaltningar och bolag och det är heller ingen annan förvaltning som kan ha detta uppdrag.

Beredskapsfunktionen spelar en väsentlig roll när det kommer till att ta kommunens ansvar som geografiskt områdesansvarig och skulle kunna ha uppdrag kopplat till uppföljning och utvärdering av inträffade händelser.

8.2 Förmågor

Antalet ärenden som tjänsteperson i beredskap hanterar har fortsatt öka de senaste åren. Tillsammans med ett försämrat omvärldsläge och återuppbyggnad av totalförsvaret konstaterar denna utredning att det finns behov av att stärka både stadsledningskontorets och Stadens samlade förmåga att upptäcka, verifiera och hantera samhällsstörningar.

Organisatorisk förmåga

En ny beredskapsfunktion kan vara aktiverad även utanför ordinarie kontorstid och vara anpassad efter hur länge som stadens verksamheter är i gång och efter vad som händer i Göteborgssamhället. Den bör även vara resurssatt för att kunna hantera parallellt pågående händelser.

Funktionen tjänsteperson i beredskap på stadsledningskontoret bör ingå som en del i beredskapsfunktionen men med utvecklade arbetsformer. Funktionen kommunikatör i beredskap behöver också ha tydliga former för samarbete med beredskapsfunktionen.

Beredskapsfunktionen blir stadsledningskontorets primära resurs för att hantera förvaltningens ansvar kopplat samhällsstörningar och kriser. Den behöver vara organiserad och bemannad för att kunna lösa de uppgifter som är konkretiserade i stadsledningskontorets krisledningsplan.

Förmågan att upptäcka, verifiera, larma och informera

Tjänsteperson i beredskap har idag som uppdrag att upptäcka, verifiera, larma och informera vid samhällsstörningar eller när staden får information från en annan aktör.

Inrättandet av en ny beredskapsfunktion utvecklar denna förmåga genom att en särskild resurs har detta som huvuduppgift. Det gör att arbetet kan bedrivas snabbare och med bättre kvalitet. Det kan till exempel handla om att arbeta på ett nytt sätt med en strukturerad daglig omvärldsbevakning men också om att det finns en bättre grundkapacitet för att bedöma och analysera händelser. Genom att avsätta särskilda resurser kan den nya beredskapsfunktionen också innebära förbättrade rutiner för larmning av andra förvaltningar och bolag. Det leder i sin tur till att snabba och samordnade åtgärder kan komma i gång.

Lägesuppfattning och lägesbild

En av beredskapsfunktionens uppgifter bör vara att utveckla arbetet med lägesbilder. Utvecklingen utformas så att stadsledningskontoret går från att arbeta med händelsestyrd lägesuppfattning till kontinuerlig lägesuppfattning.

Beredskapsfunktionen behöver ha en hög förmåga till lägesuppfattning i syfte att kunna genomföra analys samt ge stöd till beslutsfattare. Exempelvis stöd i beslut om att växla upp från normalläge till krisledning.

Lägesuppfattningen föreslås bygga på både en yttre omvärldsbevakning samt en inre kontinuerlig lägesrapportering inom Göteborgs Stad. Denna inre rapportering kan exempelvis ske utifrån utvalda sektorer inom Staden där lägesrapporteringen ger information både om läget hos den rapporterade aktören samt kommande planerande aktiviteter exempelvis evenemang. Den inre lägesrapporteringen föreslås också formas genom förberedda rutiner så att den kan eskaleras vid en händelse till tätare intervall och justerat urval av rapporterade aktörer.

Beredskapsfunktionen bör kunna producera en samlad lägesbild redan i normalläget utifrån en kontinuerlig lägesuppfattning. Vid en händelse kompletteras och justeras den samlade lägesbilden utifrån händelsen, exempelvis med information från andra aktörer genom samverkan. Utifrån den samlade lägesbilden bör den även kunna genomföra analys och planering av alternativa händelseutvecklingar.

Samverkan och samordning

Den nya beredskapsfunktionen behöver ha en hög förmåga till samverkan och samordning. Bland annat genom personella resurser, tekniska resurser och en utarbetad struktur för samverkansformer. Funktionen bör ha ett aktivt arbete med att utveckla arbetsformer och strukturer för samverkan och att göra samverkansformerna kända hos deltagande aktörer. Detta leder i sin tur till att förutsättningarna för samordning i olika lägen kan optimeras.

Samverkan bygger också på ett utökat och kontinuerligt utbyte av information med aktörer som till exempel Räddningstjänst, Polis, Länsstyrelsen och stadens ordningsvaktsverksamhet.

Formerna för samverkan och samordning bör funktionen utvärdera och analysera löpande, framförallt samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret, i syfte att tillvarata erfarenheterna och utveckla Stadens krishantering.

Förmåga kopplat säkerhet, robusthet och uthållighet

Beredskapsfunktionen behöver kunna utföra sitt uppdrag under förhållanden som avviker från det normala, samt vid förhöjd hotnivå. Funktionens stöd i form av lokaler och tekniska stödsystem bör utformas så att en hög nivå av säkerhet och tillgänglighet uppnås. Uppdrag samt typ av händelser som en ny beredskapsfunktion ska kunna hantera ställer krav på förmåga att hantera information som omfattas av sekretess såväl uppgifter som rör Sveriges säkerhet.

Administrativa & tekniska förmågor

En av beredskapsfunktionens grundläggande förmågor är robust och säkert samband. Denna förmåga möjliggör både lägesuppfattning och samverkan under störda förhållanden eller vid hantering av händelser som kräver utbyte av sekretessklassad information. En ny beredskapsfunktion bör vid ett eventuellt inrättande även omfatta en stärkt förmåga när det gäller samband, säkra kommunikationer samt verktyg för lägesuppfattning och samverkan utöver vad stadsledningskontoret har idag.

Hantering av ärenden i ny beredskapsfunktion behöver genomföras med hög kvalitet och god ordning. Exempelvis genom arbetsformer och rutiner men även införande av system för ärendehantering och loggning. Detta ger bättre möjligheter till uppföljning och utvärdering av hanterade händelser vilket i sin tur ger positiva effekter i form av att tillvarata erfarenheter inom krishantering.

Göteborgs Stad består av många olika aktörer som redan idag har information och lägesbilder utifrån sina respektive uppdrag. Vissa förvaltningar och bolag har verksamhet dygnet runt, egna ledningscentraler eller olika tekniska system för övervakning. Funktionen bör utveckla administrativa former och tekniska system för att samla in och dra nytta av den information som redan idag finns i Stadens olika verksamheter.

8.3 Ekonomi

Stadsledningskontorets bedömning är att ett beslut om att inrätta en beredskapsfunktion enligt utredningens slutsatser innebär ökade personalkostnader samt vissa kostnader för investeringar. Stadsledningskontoret behöver precisera kostnaderna i den ordinarie budgetprocessen. Beroende på ambitionsnivå kan de årliga kostnaderna variera. Den nya beredskapsfunktionen bör initialt vara bemannad med 2–4 medarbetare. Detta behöver stadsledningskontoret analysera och utveckla efter hand.

Kapacitet och kostnader bör byggas upp över tid, efterhand som funktionen formas och optimeras efter Stadens behov. Det är inte uteslutet att delar av kostnaderna kan finansieras med statliga medel, men detta behöver utredas närmare.

Källförteckning

Regeringens propositioner och utredningar

Proposition. 2021/22:99. Vårändringsbudget för 2022

Ds 2022:78. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige

Ds 2022:1. Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet

SOU 2021:103. Totalförvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering.

SOU 2021:25. Struktur för ökad motståndskraft – Slutbetänkande av utredningen om civilt försvar

Proposition. 2020/2021:30. Totalförsvaret 2021–2025.

Utvärderingar av coronapandemin

SOU 2021:89. *Sverige under pandemin Volym 2 – sjukvård och folkhälsa. Delbetänkande av Coronakommissionen*

Kommunforskning i Väst, KFi. Mobilisering och samordning – En studie av Göteborgs Stads hantering av pandemin

Göteborgs stad. (2022). Lärdomar från omställningsarbete och digitaliserade arbetssätt under pandemin. [Handling 2022 nr 80.pdf \(goteborg.se\)](#). 2022-10-18

Mittuniversitetet och Karlstads universitet. (2020). *Kommunal organisering av pandemirespons: en realtidsstudie av lokal resiliens*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. [Kommunal organisering av pandemirespons: en realtidsstudie av lokal resiliens \(kort rapportversion\) \(msb.se\)](#). 2022-10-18

Rapporter om krisberedskap och civilt försvar

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. (2021). *Samverkan och ledning – Generell behovsbild och förslag på utvecklingsområden*. Promemoria. [pm-samverkan-och-ledning-generell-behovsbild-och-forslag-pa-utvecklingsomraden.pdf \(msb.se\)](#). 2022-10-18

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI. (2020). *Nato och svensk civil beredskap - Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning. Rapportsammanfattning - Totalförsvarets forskningsinstitut - FOI*. 2022-10-18.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. (2022). *Ett balanserat civilt försvar – Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) med komplettering av åtgärder inför budgetpropositionen 2023*. [1redovisning-av-uppdrag-om-atgarder-inom-civilt-forsvar-2023 \(msb.se\)](#). 2022-10-18.

Sveriges kommuner och regioner, SKR. (2015). *Samnyttjande av kommunala resurser*. [5384.pdf \(skr.se\)](#). 2022-10-18.

Säkerhetspolisen. (2022). *Säkerhetspolisen 2021*. https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.650ed51617f9c29b552287/1649683389251/Sakerhetspolisen_arsbok%202021.pdf. 2022-10-18.

Länsstyrelsen Västra Götaland. (2022). *Planeringsinriktning för civilt försvar och höjd beredskap för Västra Götalands län*.

Försvarsmakten och MSB. (2021). *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*. [handlingskraft.pdf \(forsvarsmakten.se\)](#). 2022-10-18.

Styrande dokument

- Göteborgs Stad. (2013, reviderad 2019). Göteborgs Stads säkerhetspolicy
- Göteborgs Stad. (2021). Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023
- Göteborgs Stad. (2021, reviderad 2022). Göteborgs Stads riktlinje för krishantering
- Göteborgs Stad. (2021). Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap.
- Göteborgs Stad. (2022). Göteborgs Stads riktlinje för kriskommunikation.
- Göteborgs Stad. 2021. Stadsledningskontorets krisledningsplan
- Göteborgs Stad. (under framtagande) Stadsledningskontorets beredskapsplan.

Funktioner för samverkan och ledning

- Europeiska unionen – IPCR-mekanismen
- Lindberg, Patrik. (2022). Studiebesök i Rotterdam på Safety region Rotterdam.
- Salomonson, Christina. (2007). *Krishantering i Regeringskansliet*.
<https://www.regeringen.se/49b6d5/contentassets/b9b5c9f1754b48448a73e7e00e443fe1/krishantering-i-regeringskansliet> . 2022-10-26
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- SOU 2021:25. Struktur för ökad motståndskraft – Slutbetänkande av utredningen om civilt försvar
- Samverkan stockholmregionen. (2019). *Bilaga: Modellbeskrivning - Överenskommelse om gemensam funktion för regional samverkan inom ramen för avsiktsförklaringen -En trygg, säker och störningsfri region, version 2.0. Modellbeskrivning-Samverkan-Stockholmsregionen-2.0.pdf*. 2022-10-18
- Lunds universitet. (2021). *Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av covid19*.
[Forskningsstudie av länsstyrelsernas samordningskansli under covid19 F 2021 1603.pdf \(lu.se\)](https://www.lu.se/forskningsstudie-av-lansstyrelsernas-samordningskansli-under-covid19-f-2021-1603)
- Göteborgs Hamn. (2022). Port Security.
<https://www.goteborgshamn.se/maritimt/portsecurity/>.2022-10-26
- Göteborgs spårvägars trafikledning. (2022) <https://goteborgssparvagar.se/>
- Trygghetsjouren, Göteborgs stad. (2022). <https://goteborg.se/wps/portal/start/aldre/hjalp-i-hemmet/trygghetslarm/trygghetsjour>
- Gryaab. (2022). <https://gryaab.se/>
- Renova. (2022). <https://www.renova.se/>
- Räddningstjänsten Storgöteborg. (2022). *Västra räddningsregionen, larm- och ledningscentral samt stab*. <https://www.rsgbg.se/>
- Kretslopp- och vattenförvaltningen, Göteborgs stad. (2022).
<https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningen-kretslopp-och-vatten>
- Göteborg Energi. (2022). <https://www.goteborgenergi.se/>
- Störningsjouren i Göteborg AB. (2022). <https://storningsjouren.goteborg.se/>