



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Ett utvecklat metodstöd till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret

Svar på regeringsuppdrag Fö2024/01754

Innehåll

UTVECKLING AV METODSTÖD TILL KOMMUNERNAS ARBETE MED ATT STÄRKA DET CIVILA FÖRSVARET	4
1. Sammanfattning	4
2. Uppdraget.....	4
3. Avgränsning	5
4. Dialog och samarbeten	5
4.1 Myndigheter.....	5
4.2 Kommuner.....	6
4.3 Civilsamhället.....	7
5. Utveckling och anpassning av metodstöd	7
5.1 Handbok i civil beredskap för kommuner.....	7
5.2 Trygghetspunkter	10
6. Planeringsförutsättningar	10
6.1 Sammanställning av erfarenheter från Ukraina av särskild vikt för kommunal verksamhet	10
6.2 Juridisk översikt.....	11
6.3 Gemensamma utgångspunkter för totalförsvaret.....	11
6.4 Exempel på hur arbetet i en kommun kan läggas upp	12
7. Samlat kunskaps- och metodstöd för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar	13
8. Samordning av statliga myndigheters arbete med investerings- och kunskapsstöd gentemot kommuner.....	13
9. Stöd till SKR	14
9.1 Metodstödet Trappan.....	14
10. Planerade åtgärder för fortsatt stöd till civilt försvar på lokal nivå	15
10.1. Fortsatt	15
10.2 Nationell konferens för kommuner.....	15
10.3 Sprida kunskap om kommuners verksamhet och förutsättningar till statliga myndigheter	16
10.4 Stärka länsstyrelsernas stöd till kommuner inom civilt försvar	16
10.5 Exempel på hur arbetet i en kommun kan läggas upp	17
10.6 Kommuners strategiska betydelse	17

Utveckling av metodstöd till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret

1. Sammanfattning

Regeringen gav den 24 oktober 2024 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att utveckla metodstöd till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret på lokal nivå. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2025. I arbetet med uppdraget har två arbetsspår varit mer centrala: att utveckla kapitel i handbok för civil beredskap för kommuner så att de också omfattar civilt försvar och att utveckla ett webbaserat metod- och kunskapsstöd till kommuner. Därutöver har ett antal ytterligare och kompletterande uppgifter genomförts då de sammantaget bedömts utgöra viktiga komponenter i ett grundläggande stöd till Sveriges kommuner: en utvecklad juridisk översikt, en rapport som beskriver och sammanfattar erfarenheter från Ukraina ur ett kommunalt perspektiv samt arbete för att samordna de statliga investeringsstöden som ett antal myndigheter fördelar till kommuner.

MSB ser att arbetet med att stärka förmågan till civilt försvar hos Sveriges kommuner är en prioriterad uppgift och har därför såväl innan som under regeringsuppdraget genomfört ett antal stödjande aktiviteter, t.ex. arbetet med att utveckla lokala trygghetspunkter. Av samma anledning planerar MSB att fortsätta stärka sitt arbete på detta område framöver, som beskrivs i avsnittet 10: Planerade framtida åtgärder. Detta är också en anledning till att samtliga aktiviteter inte har avslutats när denna rapport lämnas in, utan snarare ska ses som en början på ett förmågebyggande arbete som planeras långsiktigt, samtidigt som det kommer att kunna ge en effekt redan här och nu.

2. Uppdraget

Regeringen gav den 24 oktober 2024 MSB i uppdrag att utveckla metodstöd till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret på lokal nivå. MSB ska enligt uppdraget:

- Utveckla och anpassa det metodstöd som redan finns för kommunernas krisberedskap så att även arbetet med civilt försvar omfattas, inklusive att ge relevanta planeringsförutsättningar och exempel på hur arbetet i en kommun kan läggas upp.
- Erbjuder Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) stöd genom att bidra till det metodstöd som SKR tagit fram för att planera och genomföra kommunens civila försvar.

- Göra metodstödet lättillgängligt för kommunerna och möjligt att kunna anpassas efter deras olika förutsättningar.
- I genomförandet av uppdraget ska MSB beakta insikter och lärdomar från kriget i Ukraina.

Uppdraget ska genomföras i dialog med SKR och länsstyrelserna samt vid behov med andra relevanta aktörer. Uppdraget ska genomföras inom befintlig ekonomisk ram, och redovisas senast den 1 juni 2025 till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

3. Avgränsning

Metodstödet och arbetet med regeringsuppdraget innefattar inte MSB:s omfattande arbete med frågor gällande *befolkningsskyddet* vilket inkluderar varning, skyddsrum, utrymning, inkvartering och befolkningens egen förmåga. Dessa delar regleras av speciallagstiftning (lag (2023:407 om viktigt meddelande till allmänheten, lag (2006:545) om skyddsrum och lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap). Lagen om skyddsrum och lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap är också föremål för revidering till sitt innehåll (Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap, SOU 2022:57). Inom området pågår andra regeringsuppdrag som dels syftar till att skapa ett sammanhållet system av skyddsåtgärder (Fö2024/01362) och dels ser över möjligheten att via civilförsvarsplikt bemanna funktioner inom befolkningsskyddet (Fö2025/00039). Även på andra områden ger MSB stöd i olika former där kommuner helt eller delvis är målgrupp, t.ex. gällande övningsverksamhet, ramverk för ledning och samverkan, försörjningsberedskap m.m.. Slutrapporten fokuserar dock främst på det arbete som bedrivits inom ramen för regeringsuppdraget.

4. Dialog och samarbeten

4.1 Myndigheter

MSB har identifierat ett antal myndigheter som har varit viktiga att föra dialog med inom ramen för regeringsuppdraget. Länsstyrelsernas roll som kontaktpunkt gentemot kommunerna och deras ansvar att stödja och följa upp kommunernas arbete med civilt försvar och krisberedskap är central. En kontakt etablerades tidigt med det länsstyrelsegemensamma försvarsdirektörsnätverket, för att informera om uppdraget och etablera former för dialogen framåt. Därefter har framför allt representanter från länsstyrelsernas totalförsvarsnätverk och uppföljningsnätverk varit dialogparter i omhändertagandet av regeringsuppdraget.

Socialstyrelsen, Livsmedelsverket och Energimyndigheten identifierades också som viktiga myndigheter att inkludera i dialogen kopplad till uppdraget. Socialstyrelsens pågående arbete med t.ex. stöd till kommunernas hälso- och sjukvård samt socialtjänst (KHOSS) samt deras uppdrag att fördela finansiella

medel till kommunerna är viktiga komponenter när det gäller att utveckla ett metodstöd till kommunerna. Därutöver har en nära dialog förts när det gäller deras regeringsuppdrag om att ta fram en planeringsinriktning för verksamhetsområdet, då detta ligger nära MSB:s uppdrag.

Livsmedelsverket och Energimyndigheten identifierades som viktiga dialogparter då de arbetar med olika investeringsstödsprogram som riktar sig till kommuner.

Ett samordningsmöte mellan de myndigheter som har, eller håller på att starta upp, olika typer av investeringsstödsprogram med bl.a. kommuner och regioner som målgrupp har genomförts på initiativ av Livsmedelsverket. MSB deltog utifrån flera perspektiv på finansiering: inom ledningsplatser, cybersäkerhet, anslag 2:4-funktionen osv. Därefter har ett gemensamt arbete inletts för samordning kring kunskapsstödet som riktar sig till kommuner avseende reservkraft, då flera investeringsstöd medger satsningar på detta område.

Vidare ingår MSB sedan 30/1 2025 i Rådet för levande städer. Rådet samlar fjorton myndigheter samt SKR, och verkar för att genomföra regeringens politik för stadsutveckling *Strategi för levande och trygga städer* (Skr. 2024/25:96). Robusta stadsmiljöer kommer bli ett fokusområde för Rådets fortsatta arbete och MSB kommer använda plattformen för att förankra och utveckla aktiviteter kopplade till metodstödet.

4.2 Kommuner

Tidigt identifierades ett behov av att föra samtal med representanter från kommunkollektivet, utöver SKR. En referensgrupp sattes samman med fem av de kommuner som deltar i MSB:s planeringsgrupp för geografiskt områdesansvar (Östersund, Malmö, Stockholm, Mellerud och Enköping). I samverkan med referensgruppen har uppdragets leveranser definierats och kommunerna har getts tillfälle att lyfta behov av åtgärder inom ramen för uppdraget.

Strategiskt ledningsforum kommuner

Som ett led i att stärka kommunernas arbete med civilt försvar har MSB, i samarbete med SKR, inletts ett samarbete med kommuner på chefsnivå: *Strategiskt ledningsforum MSB-kommuner*. Forumet består av GD MSB, VD SKR samt sju kommundirektörer. Kommunerna som deltar i forumet kommer från samtliga civilområden och därutöver är det en kommun som representerar storstadskommuner. Syftet är att vara rådgivande till MSB i strategiska frågor som på olika sätt berör kommuner samt att stärka informationsflödet från statlig nivå till lokal nivå. Tanken är dels att det ska utgöra ett komplement till det informationsflöde till och från kommunerna som länsstyrelserna ansvarar för, dels att de deltagande kommundirektörerna också ansvarar för att föra information tillbaka till de övriga kommunerna i sina nätverk. Forumet är ett första steg i att öka kommunernas involvering i den nationella beredskapsstrukturen, som i dagsläget främst involverar statliga myndigheter, och genom en närmare dialog

skapa förutsättningar för att MSB som sammanhållande för systemet också får med sig det kommunala perspektivet i sina processer.

4.3 Civilsamhället

Civilsamhället är en viktig del av det demokratiska samhället och samverkan med dess organisationer sker ofta på lokal nivå. För att stärka samarbetet inrättade MSB 2023 Civilsamhällesrådet för civil beredskap. Rådet består av tio nationella civilsamhällesorganisationer: Civilförsvarsförbundet, Friluftsförbundet, Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté, FOS, Hela Sverige ska leva, Riksidrottsförbundet/SISU, Rädda Barnen, Röda korset, Studieförbunden, Svenska kyrkan och Sveriges stadsmissioner. MSB:s generaldirektör beslutar om vilka aktörer som ingår i rådet. Syftet med rådet är att ge civilsamhället en plats i strukturen för civilt försvar och bidra till att lösa uppgifter och utveckla områden inom krisberedskap och civilt försvar. Målet är att skapa goda förutsättningar för samverkan med civilsamhället.

Civilsamhällesrådet har enats om att upprätta en arbetsgrupp för att fördjupa sig mer i lokal samverkan mellan civilsamhällesorganisationer och offentliga aktörer på lokal nivå. Under året kommer arbetsgruppen att arbeta med att ta fram en guide för lokal samverkan mellan civilsamhälle, offentliga aktörer och näringsliv. MSB ser att det finns både behov av och efterfrågan på den typen av information.

Utöver civilsamhällesrådet har MSB också ett *Forum för civilsamhället i den civila beredskapen*. Det här är ett sätt att ha kontakt med ett bredare urval av civilsamhällesorganisationer, och inte enbart de som redan är etablerade på beredskapsområdet.

5. Utveckling och anpassning av metodstöd

5.1 Handbok i civil beredskap för kommuner

Handboken i civil beredskap vänder sig till de målgrupper inom kommunal verksamhet som antingen arbetar med civil beredskap eller inom verksamheter som alltid behöver fungera – t.ex. skola, vård och omsorg, dricksvatten och renhållning. Det finns ett stort antal vägledningar som berör krisberedskap och civilt försvar för kommuner, men det var behovet av en samlad bild som ledde till att handboken togs fram. Handboken vänder sig till kommunerna och är ett samarbete mellan MSB, SKR och berörda myndigheter.

Syftet med handboken är att stödja kommunernas utveckling av civil beredskap. I handbokens kapitel beskrivs lagreglerade uppgifter samt delar som ansvar och roller, planering, risker och sårbarheter samt utbildning och övning. Kopplat till handboken finns också en riskkatalog som är framtagen som ett stöd till

kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalys. Handboken är digital och uppdateras regelbundet med nya kapitel och revideringar av befintliga.

I omhändertagandet av regeringsuppdraget spelar handboken en central roll, då det i stora delar utgör det befintliga metodstöd som ska utvecklas och anpassas i enighet med uppdraget. Inom ramen för regeringsuppdraget har dels tre befintliga kapitel uppdaterats genom att integrera perspektivet civilt försvar, dels har arbetet med ett nytt kapitel inletts. Handboken avses också döpas om till Handbok i civilt försvar och krisberedskap.

För att prioritera vilka delar som skulle uppdateras först och vilka nya kapitel som skulle tas fram har dialog förts med såväl kommuner som länsstyrelser. Utifrån de behov som lyftes fram av aktörerna valde MSB att påbörja ett helt nytt kapitel om kommunens roll i att stödja internationella civila och militära aktörer, samt att prioritera att uppdatera kapitlen om grundskola, förskola och gymnasieskola, räddningstjänst under höjd beredskap samt fysisk planering så att de omfattar perspektivet civilt försvar.

Kapitel om grundskola och förskola

Kapitlet har omarbetats och dispositionen är förändrad jämfört med de andra kapitlen under modulen Kommunala verksamheter. Det beskriver hur kommunen kan planera för och bygga större grad av kontinuitet i verksamheten för att klara av kriser, större störningar som medför påfrestningar och höjd beredskap. Kapitlet har skrivits i samarbete med utbildningsförvaltningen i Malmö stad.

Kapitel om räddningstjänst vid höjd beredskap (RUHB)

Kapitlet är en revidering av tidigare Kommunala verksamheter - räddningstjänst. Nuvarande kapitel beskriver räddningstjänstens ansvar och roll under höjd beredskap. Området präglas av snabb utveckling och MSB ser att kapitlet med anledning av det kan komma att behöva revideras löpande. Några aktuella exempel är framtagande av vägledning Räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB Del 3: Ledning av kommunal räddningstjänst under höjd beredskap och det utbildningspaket MSB tar fram så att de som arbetar inom kommunal räddningstjänst ska få ta del av likvärdig kunskap som civilpliktiga.

Kapitel om fysisk planering

MSB arbetar aktivt med att ge stöd i hur samhällsplanerare och beredskapssamordnare tillsammans kan och ska ta hänsyn till totalförsvarets civila intressen i samhällsplaneringen och främst i den fysiska planeringen, enligt plan- och bygglagen (2010:900). 2024 publicerades en uppdaterad version av MSB:s vägledning *Totalförsvarets civila intressen i samhällsplaneringen*. Denna ger grundläggande kunskap om arbetet med civilt försvar, samhällsplanering och fysisk planering. Den ger även exempel på metoder, frågeställningar och checklistor som kan utgöra stöd för hur totalförsvarets civila intressen kan

omhändertas inom ramen för region-, översikts- och detaljplaneringen och den samhällsplanering som sker innan, parallellt och efter den fysiska planeringen.

Kapitlet i handboken har uppdaterats för att överensstämja med den nya vägledningen och hänvisa till ytterligare metodstöd i ämnet. Uppdateringen har också syftat till att ge ett tydligare fokus på civilt försvar.

Nytt kapitel om stöd till internationella civila och militära aktörer

MSB tog 2024 tillsammans med de civilområdesansvariga länsstyrelserna fram en strategi för värdlandsstöd. En uppdaterad version publicerades i februari 2025. MSB har också tagit fram ett planeringsstöd för underlag till fortsatt planering hos de civila aktörerna. Där finns bland annat information om:

- vad civila aktörer bör sträva efter att uppnå inom ramen för värdlandsstöd.
- hur värdlandsstöd behöver planeras och samordnas mellan olika nivåer i beredskapssystemet.
- vilka förberedelser som krävs och vilket värdlandsstöd som kan behöva säkerställas i samband med en insats.
- vikten av att utbilda och öva för att Sverige ska lyckas med att säkerställa värdlandsstödet.

Under 2025 har MSB också publicerat *Planeringsstöd: Värdlandsstöd till internationella civila aktörer - Stärkt förmåga vid övningar, fredstida kriser, höjd beredskap och krig*, som riktar sig brett till civila aktörer i beredskapssystemet. Stödet har tagits fram i samarbete och nära dialog med Försvarsmakten, som har ansvaret för den planering som behöver ske avseende värdlandsstöd till internationella militära styrkor eller organisationer.

För att stärka kommunernas förberedelser och planering på området har MSB inom ramen för regeringsuppdraget påbörjat arbete med ett kapitel till handboken. Kapitlet är komplext då det i princip saknas ett tydligt regelverk för kommuners ansvar gällande stöd till Försvarsmakten och värdlandsstöd¹, både till internationella civila aktörer och till internationella militära styrkor eller organisationer. MSB bedömer dock att avsaknaden av en tydlig reglering medför ett ännu större behov av vägledning för de kommuner som påverkas och själva väljer att arbeta med frågan.

Kapitlet syftar till att ge stöd till kommuner i deras förberedelser och hantering vid civila och militära insatser under fredstid, kriser och krig. Målet är att öka förståelsen för kommunens ansvar och möjligheter, och ge konkreta verktyg för planering, samverkan och genomförande. Den ska också stimulera till dialog och förmågeutveckling inom ramen för totalförsvaret. Kapitlet riktar sig till kommunala säkerhetssamordnare, krisberedskapssamordnare, kommunledningar,

¹ Betänkande SOU 2024:65

chefer för tekniska och samhällsbyggnadsförvaltningar, samt andra som har en roll i kommunens beredskap.

Kapitlet beskriver t.ex. vad kommunens stöd kan omfatta, vilken planering som behövs kopplat till fysiska platser, typfall, olika aktörers roller och ansvar, kommunikation samt utbildning och övning.

5.2 Trygghetspunkter

Under 2024 och 2025 driver MSB ett projekt för att stödja kommunerna i att utveckla, stärka och planera för trygghetspunkter – en typ av särskilda samlingsplatser i krig och kriser. Det försämrade omvärldsläget har satt fokus på behovet av att utveckla och stärka förmågan att värna civilbefolkningen.

Trygghetspunkter och särskilda samlingsplatser ska kunna fungera vid kriser och samhällsstörningar, men är också ett verktyg för befolkningsskyddet vid höjd beredskap och krig. Det visar bland annat erfarenheter från kriget i Ukraina. MSB:s projekt ska göra det enklare för kommunerna att utifrån sina lokala förutsättningar utveckla en förmåga som tillgodoser människors basala behov vid kriser och ytterst krig. Med ett enhetligt stöd ökar också möjligheterna för allmänheten att känna igen en trygghetspunkt oavsett var i landet den upprättas. En viktig del är att åtgärderna snabbt bidrar till att höja kommunernas förmåga och samtidigt tydliggöra både vilket stöd allmänheten kan förvänta sig vid en trygghetspunkt och vad kommunerna förväntas utveckla, för vem och i vilket syfte.

MSB arbetar också för att det, så långt det är möjligt, ska vara kompatibelt med den nya lag som föreslås gällande kommuners och regioners beredskap. För att bidra ytterligare till erfarenheter och inspiration i kommunens utvecklingsarbete av trygghetspunkter kommer det inom kort att publiceras flera filmade kommunreportage och övningsexempel på MSB:s hemsida. Det kommer även att hållas ett webinarium på temat *Vad är en trygghetspunkt, var ska den placeras och vad bör en kommun planera för*, för att stödja kommunerna i deras utveckling och planering för trygghetspunkter.

6. Planeringsförutsättningar

6.1 Sammanställning av erfarenheter från Ukraina av särskild vikt för kommunal verksamhet

MSB redovisade i juni 2024 resultatet av regeringsuppdrag Fö2023/01325 ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret”. I rapporten redogör MSB för erfarenheter från kriget i Ukraina, kategoriserat utefter fyra av komponenterna i målet för det civila försvaret (som det var formulerat 2024) och med dragna lärdomar för varje område.

Till grund för rapporten finns ett omfattande underlag. Baserat på detta råmaterial har ett arbete med att sortera och sammanställa de erfarenheter som särskilt berör verksamhet som i Sverige bedrivs av kommuner. Det handlar om t.ex. räddningstjänst, socialtjänst, trygghetspunkter, väghållning, kommunikation med invånare, skola och äldreomsorg.

Detta underlag har bearbetats och sammanställts i en kortare rapport. Syftet med detta arbete har varit att ge Sveriges kommuner ett lättillgängligt underlag som kan vara ett stöd i arbetet med civilt försvar, t.ex. genom att visa på problem och effekter för verksamheter som kommunerna ansvarar för. Det kan vidare användas som en grund för att prioritera mellan olika trängande uppgifter, när resurserna inte räcker till för att göra flera saker samtidigt.

6.2 Juridisk översikt

En viktig aktivitet för att ge samtliga kommuner goda planeringsförutsättningar är att tydliggöra det juridiska regelverk som gäller vid höjd beredskap och krig. Det har tagits olika initiativ kring detta, och flertalet sådana arbeten har bedrivits av olika aktörer sedan åtminstone 2018 när uppgifter inom kapitel 3 i Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) reglerades i en ny överenskommelse.

Ett av de mer omfattande arbetena gjordes i samband med att vägledningen för krigsorganisation ”Rätt person på rätt plats – kommuner” publicerades 2019. Som en bilaga till vägledningen tog MSB fram en grundlig genomgång av gällande lagar och förordningar som är särskilt viktiga för kommunal verksamhet och en beskrivning av deras tillämplighet och innebörd.

Inom ramen för detta regeringsuppdrag har MSB reviderat och kompletterat den juridiska bilagan och därutöver tillgängliggjort den på ett bättre sätt på hemsidan msb.se, så att fler kommuner ska kunna använda den. Detta sparar tid och resurser särskilt hos mindre kommuner som inte alltid har egna jurister.

Utöver den juridiska bilagan ovan, kommer MSB även att revidera och tillgängliggöra den befintliga stödtext som handlar om kap. 2 i LEH.

MSB bedömer att det finns ett behov av att tillhandahålla en fördjupad beskrivning av kapitel 2 LEH eftersom uppgifterna under kapitel 2 innefattar kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) vilka behöver ligga till grund för de förberedande åtgärderna med tillhörande planering inför och under höjd beredskap, enligt kapitel 3 i samma lagstiftning.

6.3 Gemensamma utgångspunkter för totalförsvaret

MSB och Försvarsmakten fick i regeringsuppdraget *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030* i uppdrag att fortsatt främja och utveckla en samordnad planering inom totalförsvaret under perioden 2025-2030. Inom ramen för uppdraget ska MSB och Försvarsmakten bland annat ta fram gemensamma utgångspunkter som kan användas som stöd för beredskapsmyndigheternas

planering, i linje med rapporten *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*.

Tanken är att resultatet av arbetet med regeringsuppdraget ska kunna fungera som ett stöd till beredskapsmyndigheter och försvarsmyndigheter i deras arbete med att operationalisera försvarsbeslutet. Redovisningen av uppdraget ska också kunna användas av alla aktörer inom totalförsvaret som ett frivilligt stöd i deras totalförsvarsförberedelser och då särskilt de aktörer som inte tar del av Försvarsmaktens operationsplanering.

MSB har arbetat parallellt med både regeringsuppdraget om metodstöd till kommunernas arbete med civilt försvar och uppdraget att ta fram gemensamma utgångspunkter för totalförsvaret. När det gäller uppgiften att ge relevanta planeringsförutsättningar för kommunernas arbete med civilt försvar, har MSB valt att omhänderta denna del av leveransen genom att hänvisa till redovisningen av gemensamma utgångspunkter, som redovisas den 15 september 2025.

I dialog med både länsstyrelse och kommuner framgår att *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025* i stor utsträckning har fått spridning och uppskattats av kommuner i Sverige. Genom att säkerställa att utformningen av de nya gemensamma utgångspunkterna kan användas i kommunernas planering, skapas goda förutsättningar för en sammanhållen planering för civilt försvar på alla nivåer.

6.4 Exempel på hur arbetet i en kommun kan läggas upp

Inom ramen för det samlade kunskaps- och metodstöd som MSB utvecklar och tillgängliggör på sin hemsida kommer det att tydliggöras vilka krav som lagar och reglering ställer på olika delar av kommunens verksamheter när det gäller civilt försvar och krisberedskap. Utöver detta kommer ytterligare beskrivningar av arbeten och processer som är värdefulla att integrera i kommunens beredskapsarbete, såsom kontinuitetshantering och trygghetspunkter, som exempel på hur en kommun kan lägga upp sitt arbete med civilt försvar.

MSB ser dock behov av att tillsammans med kommuner ytterligare utveckla detta område, i syfte att underlätta särskilt för mindre kommuner i deras beredskapsarbete. Att kunna ge exempel på ett pedagogiskt och enkelt sätt att arbeta med frågorna skulle också vara värdefullt eftersom det bedöms att det under kommande år kommer att vara brist på handläggare med erfarenhet och sakkunskap inom civilt försvar och krisberedskap. Arbetet som planeras framåt beskrivs under avsnitt 10 nedan.

7. Samlat kunskaps- och metodstöd för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar

För att göra befintligt och kommande stöd lättillgängligt för kommunerna sker en översyn av MSB:s hemsida där stödet till kommunerna finns. Stödet ska vara överblickbart och lättillgängligt för olika kommunala verksamheter, där det tydligt framgår vilket stöd som finns, både ekonomiskt stöd och planeringsstöd. En del i detta arbete är att samla och synliggöra vilka ekonomiska stöd inom ramen för olika myndigheters investeringsprogram som finns att söka kopplade till respektive verksamhet.

Kunskaps- och planeringsstödet ska redogöra bland annat för centrala myndigheters inriktningar, kunskapsstöd och i förekommande fall finansiering som riktar sig till kommuner. Innehållet kommer även att beskriva kommunala verksamhetsområden ur ett beredskapsperspektiv och ge en överblick över hur författningar, inriktningar, vägledningar och stöd utgör grund för kommunernas beredskapsplanering inför och under fredstida händelser och höjd beredskap. De kommunala verksamhetsområdena och dess beskrivningar utgår ifrån Handbok i civil beredskap för kommuner.

Kunskaps- och planeringsstödet riktar sig i första hand till kommuner, men kommer också bidra med stöd till de beredskapsaktörer som behöver öka sin förståelse för kommunernas roll och förutsättningar i beredskapsutvecklingen, till exempel centrala myndigheter eller privata aktörer.

MSB har tagit fram kunskaps- och planeringsstödet i samråd med de beredskapsmyndigheter som berörs av de olika ingående delarna. Ett förfrågningsunderlag skickades ut till berörda myndigheter för att samla in relevant information avseende kommunala verksamhetsområden, speciallagstiftningar och i vissa fall även information om riktat, statligt stöd till kommunernas beredskapsarbete.

De två externa referensgrupperna med länsstyrelserna samt kommunerna har löpande tagit del av och lämnat synpunkter på utformning och innehåll i stödet.

MSB ser ett behov av att över tid utveckla och förvalta stödet, dels i takt med att regeringens inriktningsbeslut omsatts, dels allt eftersom andra myndigheter utvecklar planeringsinriktningar, investeringsprogram eller annat stöd som riktar sig till kommuner.

8. Samordning av statliga myndigheters arbete med investerings- och kunskapsstöd gentemot kommuner

MSB bedömer att ett fortsatt arbete med att samordna de myndigheter som redan riktar eller planerar att rikta ersättning till kommuner är en viktig del i att utveckla

kommunernas civila försvar. Det här behovet lyfts återkommande av kommuner, SKR och länsstyrelser och beskrivs generellt som en viktig uppgift där MSB borde ta på sig en samordnande roll.

Det handlar om att skapa en bättre överblick över vilka riktade statsbidrag som finns inom beredskapsområdet, men framförallt om behovet av att underlätta för kommuner att kunna ta del av dessa bidrag. Det kan till exempel handla om att ta fram gemensamma bedömningsgrunder för tilldelning och fördelning av ersättning, samt i den mån det är möjligt, anpassa och förenkla ansökningsförfaranden och utbetalning efter den kommunala budgetprocessen. MSB har därför under 2025 tagit initiativ till att samla berörda myndigheter för att påbörja det gemensamma arbetet med en sådan samordning.

9. Stöd till SKR

Under uppdragsperioden har regelbundna avstämningar genomförts med SKR på både chefs- och handläggarnivå. Dessa har varit mycket konstruktiva och bidragit till arbetet med uppdragets leveranser. Från båda håll har konstaterats att det skulle vara bra ur målgruppsperspektiv om stödet som finns på MSB:s (t.ex. Handbok i civil beredskap för kommuner) respektive SKR:s hemsidor (Trappan) i större utsträckning relaterades till varandra, även om deras syften och innehåll är något olika. Av den anledningen har MSB beslutat att tydligare hänvisa och länka till det stöd som SKR erbjuder på sin hemsida, så att de som söker stöd på msb.se också uppmärksammas på att det finns handfasta exempel och mallar att använda på SKR:s hemsida.

9.1 Metodstödet Trappan

SKR har utvecklat ett eget webbaserat metodstöd i syfte att hjälpa sina medlemskommuner att planera för civilt försvar. Trappan består av fem steg och bygger på erfarenheter från olika kommuners verksamhet. Syftet är att ge konkreta tips på och exempel om hur en kommun kan utveckla och förbättra det civila försvaret. De fem stegen i Trappan är:

1. Förberedelser

I första steget beskrivs och ges exempel på olika underlag och arbeten som kan ligga till grund för arbetet med civilt försvar, t.ex. risk- och sårbarhetsanalys, kommunala typfall (från Växjö kommun) och regionala planeringsförutsättningar

2. Beslut

I andra steget beskrivs beslutsunderlag, såsom ambitionsdokument och inriktningsbeslut. Det ges också exempel på kontinuitetshantering och styrdokument.

3. Planering

I tredje steget beskrivs goda exempel och metoder för att arbeta med krigsorganisation och trygghetspunkter.

4. Inköp/upphandling

I fjärde steget finns främst information från Adda om ramavtal, samt goda exempel från Västerås stads arbete med att säkra beredskapsmateriel.

5. Utbildning och övning

I det femte steget ges flertalet exempel på hur man kan jobba med att stärka invånarnas egen beredskap, olika övningsscenarion för organisationen och utbildningsmaterial från fler olika kommuner.

För att underlätta för målgruppen kommuner och åstadkomma en ömsesidig förstärkning av SKR:s och MSB:s respektive metodstöd har MSB lagt till tydliga länkar och hänvisningar på sin webb så att de som söker information hos MSB också på enklaste vis kan tillgodogöra sig de goda exempel som SKR har samlat på sin hemsida.

10. Planerade åtgärder för fortsatt stöd till civilt försvar på lokal nivå

Att stärka kommunernas förmåga inom civilt försvar är centralt för att öka motståndskraften i Sverige, och MSB bedömer att det är ett prioriterat område. När arbetet med föreliggande regeringsuppdrag avslutas kommer därför ett annat långsiktigt arbete att ta vid i syfte att skapa bättre förutsättningar för kommunerna, och länsstyrelserna som ska stödja dem, att arbeta med civilt försvar och åstadkomma effekt. Nedan redogör vi för några av de aktiviteter som planeras.

10.1. Fortsatt utveckling av Handbok i civilt försvar och krisberedskap för kommuner

MSB kommer att fortsätta arbetet med att komplettera Handbok i civilt försvar och krisberedskap för kommuner så att samtliga kapitel är uppdaterade och kompletterade med totalförsvarsperspektiv. Kapitel som kan omfattas av detta är t.ex. energiförsörjning, hamnar, kommunal hälso- och sjukvård samt miljö- och hälsoskydd.

10.2 Nationell konferens för kommuner

MSB upplever ett ökat behov av att kommunicera med kommunerna inom beredskapsområdet. Det faktum att merparten av kommunerna inte deltar i de centrala utvecklingsprocesser och mötesforum som koordineras av MSB nationellt understryker behovet av att sprida information brett till målgruppen. MSB har identifierat att kommunerna i stora delar inte nås av information som direkt eller indirekt rör deras utveckling av det civila försvaret. MSB konstaterar därför att det finns ett behov av att beskriva den utveckling av det civila försvaret som kommunerna behöver beakta, inbegripet vilka förutsättningar och vilket stöd som ges från MSB och andra aktörer.

För att omhänderta dessa behov avser MSB att anordna en digital kommunikonferens under hösten 2025. Den kommunikation som sker till kommunerna idag sker oftast inte samlat utan istället kopplat till specifika sakfrågor och områden av vikt för utveckling av kommunal beredskap. Att anordna en kommunikonferens under ett och samma paraply ger förutsättningar för kommunerna att få information samlat och därmed en större helhetssyn för frågor som rör kommunernas utveckling av civilt försvar.

Då signaler ges att ökad personalomsättning är en utmaning för systemet, inte minst för kommuner, så är detta ett bra tillfälle att samlat nå ut med viktiga budskap och stöd till aktörerna.

Planeringsarbetet för konferensen är påbörjat och genomförandet kommer även att involvera andra aktörer än MSB. Myndigheters information till kommuner kanaliseras ofta via länsstyrelserna, och kommunikonferensen blir ett kompletterande tillfälle då flera myndigheter kan nå ut direkt till kommunerna med samlad information av betydelse för kommunernas utveckling av civilt försvar.

10.3 Sprida kunskap om kommuners verksamhet och förutsättningar till statliga myndigheter

En viktig del i utvecklingen av kommunernas arbete med civilt försvar är att de statliga myndigheterna har kunskap om kommunernas styrning, så väl kopplat till det kommunala uppdraget som till den kommunala budgetprocessen. Denna fråga har aktualiserats alltmer då program med statliga investeringsstöd till kommunerna har startats upp.

För att de statliga investeringsstöden ska ha största möjliga effekt är det av stor vikt att myndigheter har kunskap om vilka förutsättningar som råder hos kommunerna kopplat till ansökningsförfaranden och budgetprocesser. Det kan dels handla om att underlätta den administrativa delen för att ansöka om statsbidrag, dels att ta hänsyn till den kommunala budgetprocessen så att beslut och utbetalning av medel hamnar rätt i tid. Detta är något som har lyfts av den referensgrupp med kommuner som varit delaktiga i regeringsuppdraget och även av länsstyrelseföreträdare.

För att underlätta för kommunerna som målgrupp avser MSB att utforma myndighetens hemsida så att den kan utgöra ett stöd till de myndigheter som riktar såväl ekonomiskt som vägledande stöd till kommunerna. Här kan även SKR ha en viktig roll att bidra till detta.

10.4 Stärka länsstyrelsernas stöd till kommuner inom civilt försvar

Det finns en uppfattning som MSB återkommande får till sig att det stöd som länsstyrelserna ger till kommunerna inom krisberedskap och civilt försvar varierar. Det finns olika orsaker till att det förhåller sig så, det är t.ex. svårare för en mindre länsstyrelse att kunna hålla sig med de personalresurser som behövs. I vissa län

finns en högre personalomsättning som också bidrar till att det är svårare att bedriva ett jämnt och långsiktigt arbete över tid.

MSB ser fördelar med att stöd utformas och omsätts på olika sätt utifrån de olika regionala förutsättningar som finns, där både riskbild och kommunernas behov skiljer sig åt. Däremot ser MSB ett behov av att tydliggöra en form av grundnivå för det stöd som kommunerna kan få av sin länsstyrelse, som är kopplat till de anslagsmedel MSB fördelar till länsstyrelserna i syfte att just stödja kommunerna.

Under 2025 och 2026 planerar MSB för en stärkt dialog med länsstyrelserna och ett nära samarbete för att tillsammans utforma en grundläggande nivå på det stöd som länsstyrelserna förväntas kunna lämna till sina kommuner. Det ska fortfarande finnas utrymme för regionala skillnader, men det grundläggande stödet från staten ska inte skilja sig från kommun till kommun beroende på län.

10.5 Exempel på hur arbetet i en kommun kan läggas upp

MSB avser att utveckla arbetet med ett webbaserat stöd under 2025 och 2026 som ska kunna användas av alla kommuner för att underlätta deras arbete med civilt försvar och krisberedskap. Stödet kan komma att behandla ytterligare metodbeskrivningar, t.ex. i vilken turordning olika arbeten behöver göras. Det kan också komma att kopplas till kommande redovisning av regeringsuppdraget avseende gemensamma utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030 och en eventuell uppdatering av Planeringsinriktning för civil beredskap, som planeras under hösten 2025. Även konkreta erfarenheter och exempel från Ukraina är relevanta i detta arbete.

10.6 Kommuners strategiska betydelse

Inom det civila försvaret har det genom åren tillämpats olika uppdelningar mellan kommuner utifrån enskilda kommuners strategiska betydelse. Det har främst skett med utgångspunkt från hotbild och bedömningar av kommunernas utsatthet för militärt angrepp, samt funktionsvis prioritering av samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. Försvarsbeslut, utredningar och olika militära planeringar har historiskt sett utgjort grunden för dessa bedömningar.

Enligt en reglering i överenskommelse mellan staten och SKF 1994 så utgjorde kommunernas strategiska roll 80 procent av fördelning av den statliga ersättningen, medan 20 procent fördelades enligt ett grundbelopp till samtliga kommuner. Den enskilda kommunens bedömda strategiska roll var med andra ord tungt vägande för hur den statliga ersättningen fördelades mellan kommunerna.

Utredningen om Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65) föreslår att regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag, att tillsammans med MSB, analysera och lämna förslag till en modell som kan ligga till grund för de bedömningar och ställningstaganden som behöver göras i fråga om kommuners och regioners strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir

utsatt för ett väpnat angrepp. MSB instämmer i utredningens slutsatser avseende kommunernas strategiska betydelse. Mot bakgrund av den utveckling som behöver ske inom det civila försvaret bedömer MSB att det på såväl kort som längre sikt finns ett behov av att kunna ge planeringsförutsättningar samt särskilt stöd till strategiskt viktiga kommuner och regioner utifrån totalförsvarets samlade behov. Det här gäller bland annat möjligheten att kunna genomföra vissa kostnadsdrivande planeringsarbeten och investeringar som kommer av de krav som totalförvarsplaneringen ställer på enskilda kommuner.

MSB menar vidare att en bedömning av kommunernas olika strategiska betydelse i totalförsvaret kan behöva finnas på plats när den nya lagen om *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* börjar gälla.

Ett arbete som delvis ger inspel kring detta pågår just nu i och med det regeringsuppdrag MSB och länsstyrelserna fått kring skyddsåtgärder (FÖ2024/01362 – *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelserna att göra en övergripande planering av skyddsåtgärder som stärker skyddet av civilbefolkningen*). Detta slutredovisas 5 december 2025.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap