Ödeshögs kommun

Krigsorganisation – öppen version

Ödeshögs kommun

Antagen av:	Kommundirektör
Datum:	2025-07-01
Börjar gälla från och med:	2026-01-01
Diarienummer:	KS 2025/152
Dokumentansvarig:	Säkerhetssamordnare
Tidpunkt för aktualitetsprövning:	2027-01-01
Tidpunkt för senaste revidering:	

Innehåll

Begrepp **4**

1 Inledning **5**
1.1 Prioriterad, lagstyrd och frivillig verksamhet 5

2 Utgångspunkter krigsorganisation **6**
2.1 Lagstiftning 6
2.2 Grundläggande principer 7
2.3 Geografiskt områdesansvar 8
2.4 Övrigt 9

3 Ansvar och ledning **9**
3.1 Kommunstyrelsens roll 9
3.2 Kommunstyrelsens prioriterade uppgifter 10
3.3 Avgränsningar krigsorganisation 10
3.4 Ledning av krigsorganisation 10
3.4.1 Ledningsstöd 10

4 Lokaler **11**

5 Arbetsformer **11**

6 Bemanning av krigsorganisation **11**
6.1 Allmän tjänsteplikt 12
6.2 Civilplikt 12
6.3 Krigsplacering på civil myndighet 12

7 Övning **13**

8 Ödeshögs kommuns krigsorganisation **14**
8.1 Kommunledningsförvaltningen 15
8.2 Bildningsförvaltningen 16
8.3 Samhällsbyggnadsförvaltningen 17
8.4 Socialförvaltningen 18

Bilaga 1 ..... **19**

Begrepp

Höjd beredskap – juridisk term för Sveriges två beredskapsgrader: skärpt beredskap och högsta beredskap. Kan beslutas av regeringen vid krigsfara eller ytterst krig.

Högsta beredskap – Sveriges högsta beredskapsgrad och råder automatiskt om Sverige befinner sig i krig, men kan också aktiveras om det råder krigsfara. Högsta beredskap innebär också att Sverige ställer om för att endast bedriva verksamhet som är viktig för totalförsvaret. Myndigheter och kommuner ska då krigsorganiseras, allmän tjänsteplikt införs och fullmaktslagarna börjar gälla.

Krisorganisation – särskild upprättad organisation vid allvarlig händelse, kris eller extraordinär händelse.

Krigsorganisation – kommunens organisation under höjd beredskap.

Nyckelbefattning - en nyckelbefattning är en yrkesroll som är nödvändig för att upprätthålla en verksamhets funktionalitet. Tillgången till dessa befattningar är att se som kritisk för att tillgodose en grundläggande samhällsservice vid höjd beredskap.

Samhällsviktig verksamhet – en verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Skärpt beredskap – den lägre beredskapsgrad och kan beslutas av regeringen om Sverige bedöms vara i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser, eller om Sverige har varit i krig eller krigsfara. Det innebär att samhället börjar ställa om för att möta totalförsvarets behov, samtidigt som ordinarie verksamhet bör fortsätta i så stor utsträckning som möjligt.

Totalförsvar – den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt och civilt försvar.

1 Inledning

Enligt regeringens försvarspolitiska inriktning har Sveriges kommuner fått i uppdrag att återuppta planeringen för sin roll i det civila försvaret. Syftet med det civila försvaret är att säkerställa att samhället kan fortsätta fungera vid höjd beredskap och ytterst krig.

Kommunens arbete med att planera för och hantera sitt uppdrag under höjd beredskap baseras på den fredstida krisorganisation som används för att hantera fredstida kriser och större samhällsstörningar. Höjd beredskap och krig medför större utmaningar samt tillkommande extra uppgifter som kommunen ska kunna hantera. Därför finns behovet att kommunen tar fram en särskild organisation för att kunna möta dessa utmaningar, en krigsorganisation.

Detta dokument är en beskrivning av Ödeshögs kommuns krigsorganisation. Arbetet med att ta fram detta dokument har skett genom ett förvaltningsvist arbetssätt, där respektive förvaltning har identifierat det som behövts synliggöras.

1.1 Prioriterad, lagstyrd och frivillig verksamhet

I krigsorganisationen ska endast samhällsviktig verksamhet samt lagstyrd verksamhet bedrivas. Detta kallas i planeringssammanhang för prioriterad verksamhet. Detta innebär att övrig verksamhet endast ska bedrivas i den mån det är möjligt under rådande förutsättningar.

Generellt sett så ska kommunen vid höjd beredskap förhålla sig till de lagar som reglerar verksamheten i fredstid. I framtagandet av krigsorganisationen är det viktigt att särskilja på den lagstyrda och den frivilliga verksamheten. Den lagstyrda verksamheten är den verksamhet som är obligatorisk för kommunen att bedriva. Den frivilliga verksamheten kan vara lagreglerad eller styrd av kommunens regelverk, men är inte obligatorisk. Vid höjd beredskap ska kommunen enbart bedriva lagstyrd verksamhet. Dock, om en lagstyrd verksamhet inte anses samhällsviktig ska denna skalas ned så långt som möjligt.

2 Utgångspunkter krigsorganisation

Målet med det civila försvaret är att säkerställa att samhället kan fortsätta fungera även under extraordinära förhållanden, som vid höjd beredskap eller krig. I totalförsvarsbeslutet fastställs de mål som gäller för både det militära och det civila försvaret.

Det civila försvaret har följande mål:

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga,
- skydda civilbefolkningen,
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

Kommunen grundar sina åtaganden inom det civila försvaret på riskanalyser och strategiska inriktningar för kris- och krigsplanering. I dessa dokument anges mål för innevarande mandatperiod och hur arbetet prioriteras och inriktas.

Exempel på ingående delar för det civila försvaret i Ödeshögs kommun är:

- Kunskapshöjning
- Planering och styrdokument
- Säkerhetsskydd
- Övningar

2.1 Lagstiftning

När det gäller lagstiftningen för höjd beredskap delas det in i två delar

- lagar som handlar om att skapa förberedelser inför ett krig (administrativ beredskap),
- lagar som gör det enklare att agera vid krig (fullmaktslagar).

Administrativ beredskap

Administrativ beredskap och är ett samlingsbegrepp för de författningar som behövs för att förbereda och anpassa det svenska samhället till förhållanden under höjd beredskap. Administrativ beredskap delas in i två delar, författningsberedskap och organisationsberedskap:

- **Författningsberedskap** – avser de lagar och förordningar som reglerar samhällets omställning från fred till krig och hur denna ska planläggas och genomföras. Det reglerar även vilka regler som ska gälla när samhället har ställt om till krig. Utgångspunkten är att befintlig lagstiftning gäller även under höjd beredskap men kriget innebär särskilda utmaningar.
- **Organisationsberedskap** – bestämmelser om myndigheters uppgifter och organisation i krig och krigsfara och hur planering för detta ska gå till i fredstid. Exempel på sådan lagstiftning är förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap och säkerhetsskyddslag (2018:585)

Fullmaktslagar

Fullmaktslagar är bemyndigande till regeringen utifrån Regeringsformen. Dessa lagar aktiveras helt eller delvis i samband med beslut om högsta beredskap. Fullmaktslagar innebär att Riksdagen har på förhand gett regeringen bemyndigande att, under krig eller krigsfara, besluta om vissa åtgärder som annars normalt ankommer på riksdagen, t.ex. att föreskriva om uppgifter för kommunerna.

Ett exempel på detta är lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. som för kommuner innebär att en rad specialregler avseende deras organisation blir direkt tillämpliga om Sverige befinner sig i krig.

I bilaga 1 framgår de beredskapslagar och fullmaktslagar som berör kommunens krigsorganisation.

2.2 Grundläggande principer

Ödeshögs kommuns krigsorganisation utgår från de grundprinciper som finns för svensk beredskapsarbete;

- **Ansvarsprincipen** innebär att den som ansvarar för en verksamhet i normaltillstånd även ansvarar för den vid en samhällsstörning.
- **Likhetsprincipen** innebär att aktörer inte ska göra mer förändringar i sin organisation än vad krisen kräver.

Dessa principer, tillsammans med närhetsprincipen som inte är applicerbar i höjd beredskap, är samma för krisberedskapssystemet[1].

[1] Krishanteringens grunder - Krisinformation.se

För att möjliggöra en skyndsam och smidig övergång till höjd beredskap ska Ödeshögs kommuns krigsorganisation så långt som möjligt efterlikna den fredstida krisorganisationens struktur och ansvarsförhållanden.

Utöver likheterna med den fredstida organisationen behöver krigsorganisationen vara reducerad till att utgå ifrån de mest väsentliga och samhällsviktiga verksamheterna, med andra ord de lagstadgade uppgifterna som kommunen ska lösa. Höjd beredskap tillför ytterligare uppgifter och personalförsörjningen kan komma att ansträngas då flertalet medarbetare måste förväntas lämna för krigs-tjänstgöring i andra myndigheter. Detta kräver en robusthet och en flexibilitet i organisationen och ledningsstrukturen.

Exempel på uppgifter som kan tillkomma under höjd beredskap är:

- Ransonering
- Stöd till Försvarsmakten
- Utrymning/evakuering av invånare
- Inkvartering/mottagande av invånare
- Befolkningsskydd
- Nödutspisning

Krigsorganisationen behöver också ta höjd för ett förändrat personalbehov för att möta diverse utmaningar, till exempel:

- Verksamhet dygnet runt
- Omfördelning av personal mellan verksamheter
- Uthållighet på ledningsfunktioner
- Upprättande av ledningsstab med bemanning dygnet runt
- Verksamhetsöverskridande arbete/ledning
- Ej lagstadgad verksamhet som upphör vid resursbrist

2.3 Geografiskt områdesansvar

En av de viktigaste uppgifterna för Ödeshögs kommun under höjd beredskap är det geografiska områdesansvaret. Detta innebär att kommunen ska verka för samordning av de olika aktörer som verkar som en del av totalförsvaret inom kommunens geografiska område. För att uppnå samordning ska kommunen verka för att aktörerna samverkar med varandra.

Vidare ska samordning ske med Sydöstra civilområdet (Länsstyrelsen i Östergötland) och andra myndigheter inom och i Östergötland för att främja det regionala civila försvaret.

Uppgiften att vara geografiskt områdesansvarig är under krig en operativ uppgift som bedöms bli arbetskrävande och intensiv. Utöver uppgifterna för samordning och samverkan ska kommunen också löpande rapportera till länsstyrelsen.

2.4 Övrigt

Kommunen baserar sina antaganden runt arbetet med civilt försvar på MSB:s vägledningen ”Rätt person på rätt plats” och ”Handlingskraft” samt MSB och SKR:s Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2024-2026.

3 Ansvar och ledning

Vid högsta beredskap ska kommunen övergå till krigsorganisation. Kommunstyrelsen kan dock redan under skärpt beredskap fatta beslut om att kommunen ska övergå till krigsorganisation.

Under höjd beredskap är det kommunstyrelsen som är det högsta beslutande politiska organet i kommunen och de som leder kommunens arbete med civilt försvar.

Delegationsordningar

De beredskapslagar som träder i kraft vid höjd beredskap kan innebära en del nya uppgifter som kommunen ska utföra. Inledningsvis innebär det till största del beslut som ska tas vilket då kräver att behöriga beslutsfattare finns på plats. Detta kommer att regleras via tillägg i delegationsordningar.

Kommunens reglemente samt ordinarie delegationsordningar och övriga styrdokument gäller oförändrat under höjd beredskap om inte annat framgår.

3.1 Kommunstyrelsens roll

Vid höjd beredskap leds kommunen av kommunstyrelsen (3 kap 4 § LEH). Genom fullmaktslagarna ges förtydligade och stärkta mandat för kommunstyrelsen. Detta syftar till att stärka möjligheten till en snabb och effektiv samordning och ledning av kommunens verksamhet.

Kommunstyrelsen övertar inte några verksamhetsområden från övriga nämnder men ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen samordnas och samverkan sker. Däremot kan kommunstyrelsen på fullmäktiges uppdrag överta övriga nämnders verksamheter, i syfte att

skapa effektiva beslutsprocesser, men bara om förfarandelagen har aktiverats.

Ett sådant övertagande innebär att kommunstyrelsen kan fatta beslut avseende begränsningar i och prioriteringar av verksamheter som normalt inte omfattas av kommunstyrelsens ordinarie ansvars- och verksamhetsområde. Myndighetsutövning mot enskild kan däremot **inte** överlåtas från en nämnd till kommunstyrelsen. Den nämnd som ansvarar för sådan verksamhet under normala förhållanden behåller ansvaret även i höjd beredskap.

3.2 Kommunstyrelsens prioriterade uppgifter

Under höjd beredskap och ytterst i krig ska kommunstyrelsen prioritera följande:

- Ledning och samordning av all kommunens verksamhet, inklusive civilförsvarsuppgifter
- Samordning av information, internt och externt
- Samordning med externa aktörer inom Samverkan Östergötland men även andra statliga myndigheter, organisationer, näringsliv, närliggande kommuner med flera.

3.3 Avgränsningar krigsorganisation

Krigsorganisation omfattar inte privata näringsidkare eller annan identifierad privat samhällsviktig verksamhet.

Samordning och samverkan ska dock fortfarande ske enligt kommunens geografiska områdesansvar (se 2.3) enligt *lag (2006:544) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och under höjd beredskap.*

3.4 Ledning av krigsorganisation

Kommunstyrelsen leder kommunens krigsorganisation. I det uppdraget innefattas all kommunal verksamhet som kommunen ska bedriva under höjd beredskap, det inkluderar lagstadgade fredstida verksamheter och uppgifter.

3.4.1 Ledningsstöd

Kommunens ledningsorganisation i krig kan förstärkas med en anpassad central krisledning, samt av lokala krisledningar per förvaltning. Dessa har till uppgift att säkerställa upprätthållandet av respektive förvaltnings prioriterade verksamhet.

Krigsorganisationen innefattar kommunens ledningsgrupp och krisledingsstab som ska kunna leda, hantera och bevaka förvaltningens samverkan, samordning och hantering av de civilförsvarsspecifika uppgifterna eller händelserna. Detta arbetssätt har stora likheter med kommunens fredstida krisledningsstab.

4 Lokaler

Kommunens verksamheter nyttjar i första hand sina ordinarie möteslokaler. Vid behov finns alternativa lokaler tillgängliga. Reservlokaler är av extra vikt för att tillgodose det kontinuerliga behovet av ledning och samordning på olika nivåer under kris och höjd beredskap.

Krisledningsgrupperna har fastställda lokaler som ska brukas. Organisationen vid kris och höjd beredskap har förtur till dessa lokaler när behov av särskild ledning uppstår.

5 Arbetsformer

Till skillnad från krisledningsstaben i krisorganisationen ska ledningsstaben i krigsorganisationen ha en ständig bemanning och beredskap. Därutöver ska samtliga stabsfunktioner vara bemannade för att snabbt möta uppkomna situationer och samtidigt ha en beredskap framåt. Det är kommundirektören eller ersättare som beslutar om bemanningen i ledningsstaben.

Staben ska kunna arbeta dygnet runt och kontinuerligt informera förvaltningar och kommunstyrelse om arbetet och händelseutvecklingen.

Kommunstyrelsen ska hålla kommunfullmäktige informerad.

Utökat deltagande i kommunledningsgruppen beslutas av kommundirektören enligt ordinarie fastställda rutiner.

6 Bemanning av krigsorganisation

Då Sverige intar högsta beredskap ska kommunen besluta om att inrätta sin krigsorganisation. Samma möjlighet har kommunen att efter egen bedömning besluta om sin krigsorganisation under skärpt beredskap när omständigheterna försvarar sådant agerande. Kommunens krigsorganisation bemannas i första hand med stöd av allmän tjänsteplikt.

6.1 Allmän tjänsteplikt

Regeringen kan föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Allmän tjänsteplikt innebär att man tjänstgör inom verksamheter som måste fungera även vid krigsfara och krig.

Allmän tjänsteplikt innebär att befintlig personal fortsatt skall kommer till sin ordinarie arbetsplats. Allmän tjänsteplikt innebär dock även att personalkategorier kan omfördelas inom totalförsvaret, det vill säga att kommunen kan behöva avdela personalkategorier till andra myndigheter

När allmän tjänsteplikt utlyses tas samtidigt all krigsplacerad personal i anspråk hos de myndigheter där dessa är placerade. Till exempel Försvarsmakten. Dessa placeringar kan kommunen inte neka och de kan påverka tillgång på verksamheternas ordinarie personal.

Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Vid allmän tjänsteplikt har inte medarbetare möjlighet att säga upp sin anställning utan är skyldiga att kvarstå i sin anställning.

6.2 Civilplikt

Genom civilplikten ges en möjlighet att grundutbilda och krigsplacera personer som inte annars är verksamma inom kommunens organisation. Detta ger en möjlighet att stärka verksamheter som behöver personalförstärkning under krig. Civilplikten binder till skillnad från den allmänna tjänsteplikten dessutom de enskilda till en viss krigstjänst redan i fred.

Civilplikt är ett av flera sätt att se till att det finns förstärkningspersonal för att viktiga delar av samhället ska fungera också vid höjd beredskap. Civilplikten fungerar på motsvarande sätt som värnplikten. Civilplikten behövs bland annat för att förstärka den kommunala räddningstjänsten som har en mycket viktig uppgift under höjd beredskap.

6.3 Krigsplacering på civil myndighet

Krigsplacering enligt anställningsavtalet är inte reglerat i lag för andra än staten enligt statlig beredskapsförordning. Att krigsplacera personal inom kommunal verksamhet innebär ingen tjänstgöringsskyldighet utan det styrs helt av allmän tjänsteplikt som är reglerad i lag.

Personalförsörjning av det civila försvaret är under utredning och i utredningen, SOU 2025:5 – En hållbar personalförsörjning av civila försvaret, föreslås att bemanningen av bland annat kommuners krigsorganisation bör ske via allmän tjänsteplikt, civilplikt och avtal med frivilliga resurser.

Som en planeringsåtgärd kan kommunen välja att utföra en disponibilitetskontroll av sina anställda vilket ger information om vilken personal som är krigsplacerad hos annan myndighet enligt lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Denna kontroll gör det möjligt att i förväg veta vilka nyckelfunktioner som inte kommer arbeta i organisationen under höjd beredskap och då planera för deras ersättning.

Ödeshögs kommun har beslutat att, i avvaktan på utredningen kring personalförsörjning av civila försvaret, inte krigsplacera fler personal är redan utpekade ledningsfunktioner.

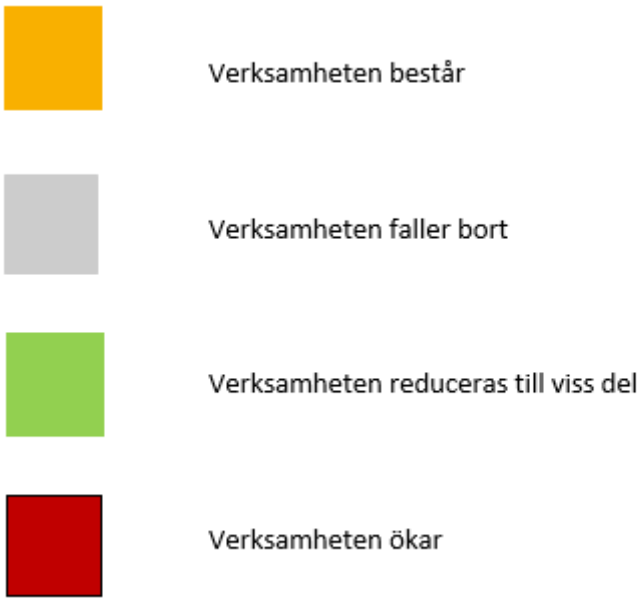
7 Övning

Kommunen ska öva scenarier med kopplingar till sin krigsorganisation regelbundet. Det är kommunens Övnings- och utbildningsplan som fastställs av kommundirektör inför varje mandatperiod som styr omfattningen på övningsverksamheten.

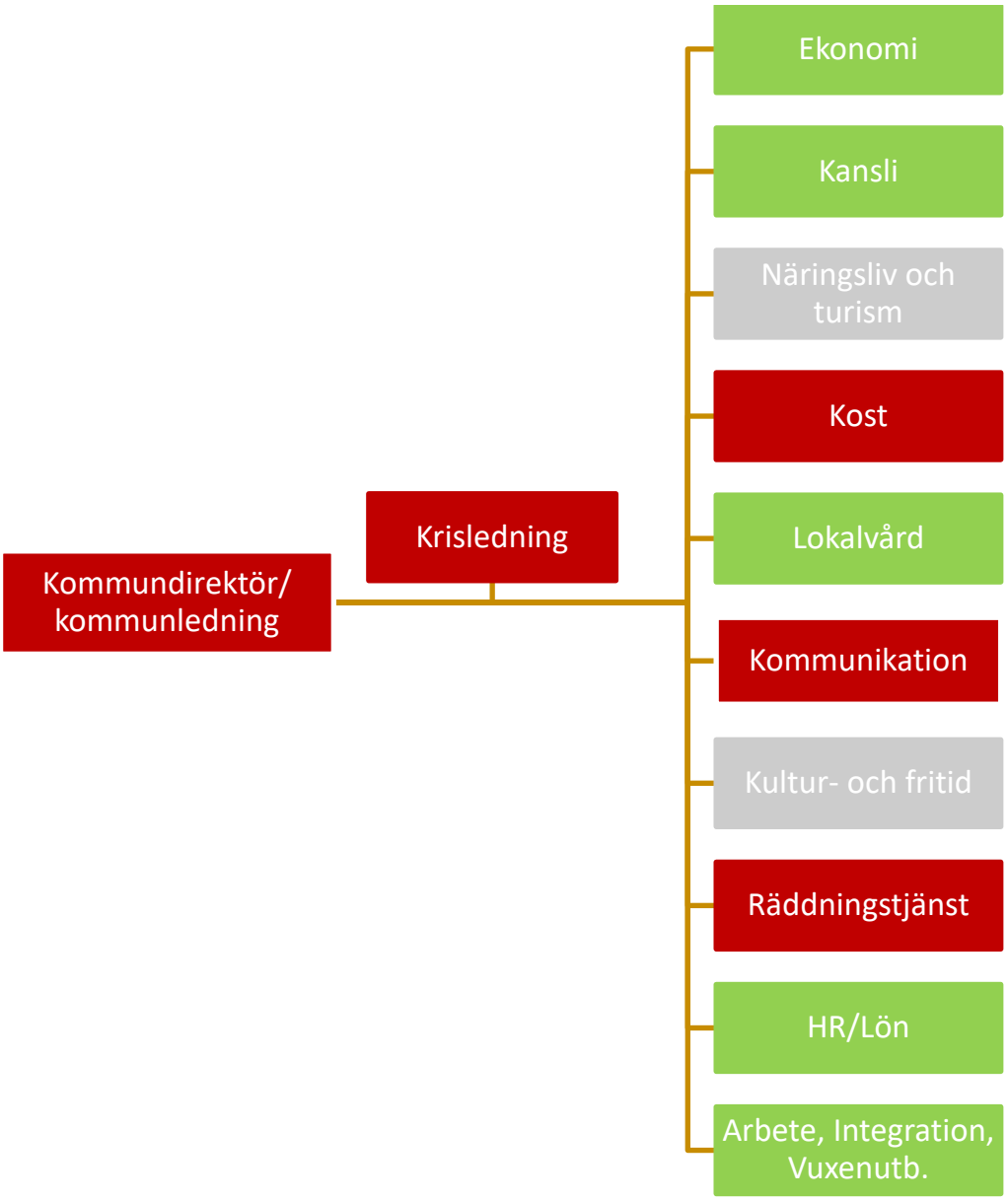
Kommunstyrelsen ska medverka på minst ett övningstillfälle per mandatperiod i syfte att öva sina uppgifter i krigsorganisationen.

8 Ödeshögs kommuns krigsorganisation

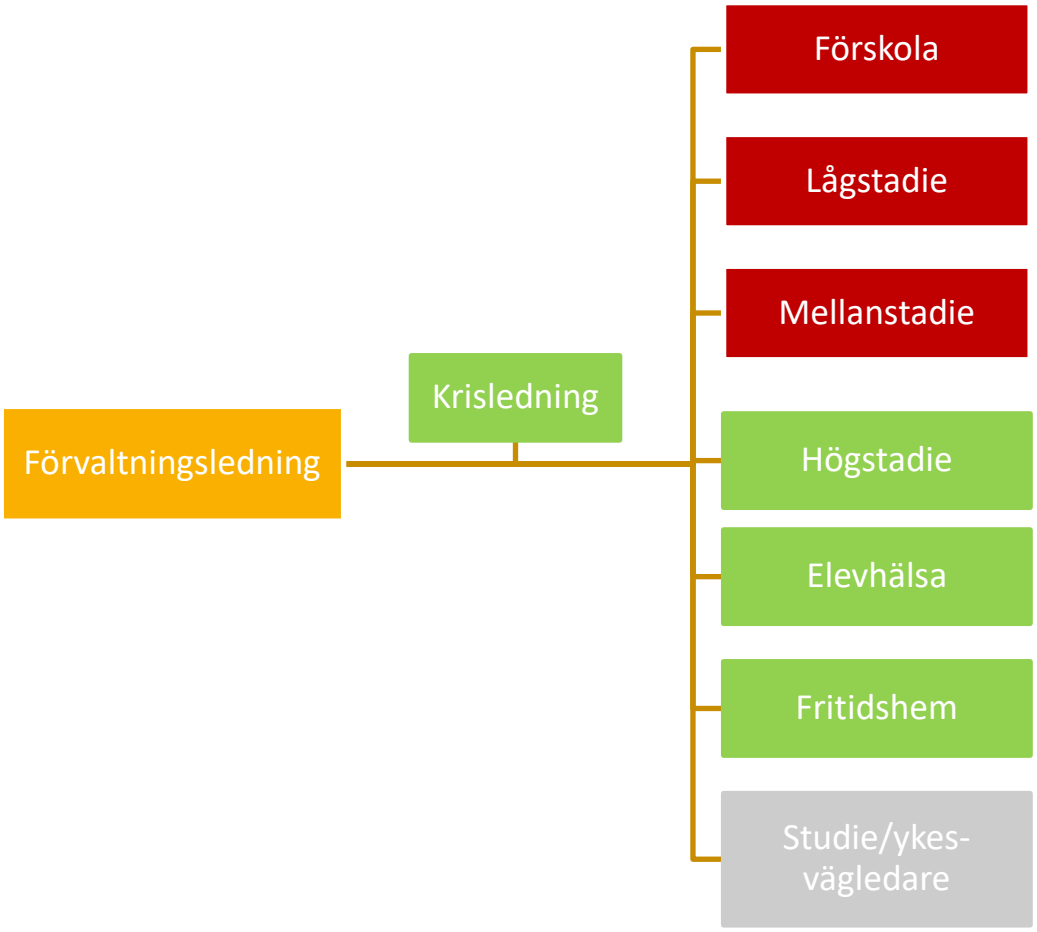
Här nedan presenteras kommunens förvaltningar och dess utveckling i en krigsorganisation



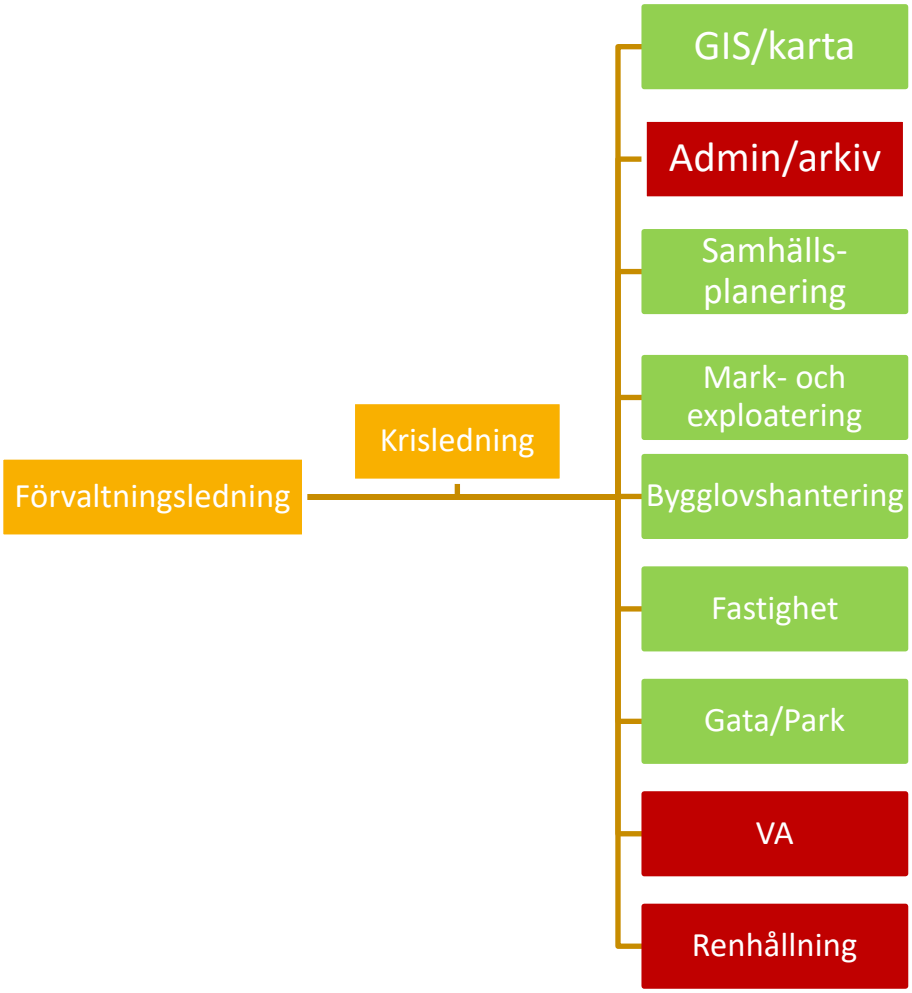
8.1 Kommunledningsförvaltningen



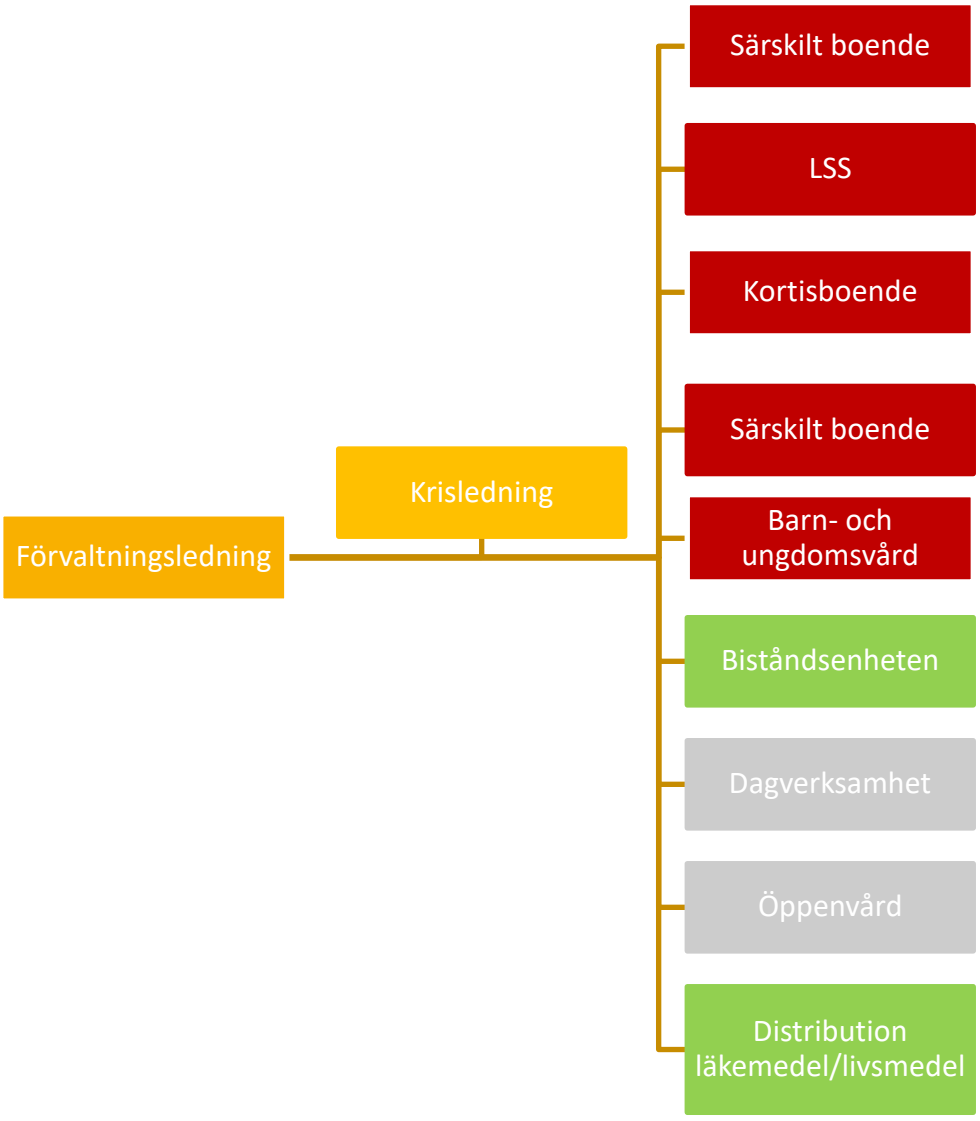
8.2 Bildningsförvaltningen



8.3 Samhällsbyggnadsförvaltningen



8.4 Socialförvaltningen



Bilaga 1

Beredskapslagar som reglerar organisationsberedskap som berör kommunen

• Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

• Lagen (2006:544) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fred och höjd beredskap (LEH).

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

• Säkerhetsskyddslag (2018:585).

• Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

• Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).

Fullmaktslagar som berör kommunen

• Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

• Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

• Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

• Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

• Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation.

• Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

• Förordning (2006:639) om utrymning och inkvartering.

• Förfogandelagen (1978:262).

• Ransoneringslagen (1978:268).

• Arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262).

• Förordning (1991:1195) om skolväsende under krig och krigsfara.

• Lag (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

• Lag (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden.

• Prisregleringslag (1989:978).