



ÖSTERSUNDS
KOMMUN
STAAREN TJELTE

Instruktion

För framtagandet av en krigsorganisation

Dokumenttitel:	Instruktion för framtagandet av en krigsorganisation
Dokumentansvarig:	Hugo Tesch Wernman, Utredare krisberedskap och civilt försvar
Dokumenttyp:	Instruktion
Senast reviderad:	2024-02-01
Antal sidor:	14

Innehåll

1. Inledning	3
2. Inriktning.....	3
2.1. Vägledande principer.....	3
2.2. Prioriterad verksamhet	3
2.3. Nyckelbefattning.....	4
2.4. Sammanfattning	4
3. Block I: Verksamhetsinventering	5
3.1. Identifiering av prioriterad verksamhet.....	5
3.2. Identifiering av enheter/funktioner.....	5
4. Block II: Scenarioanalys	6
4.1. Kriteriemodell	6
4.2. Bedömning.....	8
4.3. Resursfördelning.....	8
4.4. Sammanställning och organisationskiss.....	9
5. Block III: Åtgärdsanalys	10
5.1. Inventering.....	10
5.2. Fastställ bemanning.....	10
6. Planering	11
6.1. Inriktning.....	11
6.2. Organisation	11
6.3. Ansvar och roller.....	11
6.4. Aktivering.....	11
6.5. Ledning	11
7. Sammanfattning.....	12
8. Stöd.....	13
8.1. Format	13
8.2. Frågebatteri	13
Källor	14

1. Inledning

Denna instruktion syftar till att vägleda verksamheten i framtagandet av en krigsorganisation och dess bemanning, samt en plan för höjd beredskap. Detta görs genom ett anpassat metodstöd som tar sitt ursprung i MSB:s metod för kontinuitetshantering.¹ Metoden delas in i tre block: *verksamhetsinventering*, *scenarioanalys* och *åtgärdsanalys*. Genomförandet ska utgå från den inriktning som anges i denna instruktion samt tillhörande dokument: *Gemensamma planeringsförutsättningar*.

2. Inriktning

Framtagandet av en krigsorganisation enligt denna instruktion utgår från en gemensam inriktning som syftar till att likrikta det kommunövergripande genomförandet. Inriktningen utgår från den statliga samt regionala styrningen av det civila försvaret med vissa avgränsningar avseende författningsberedskapens innebörd då denna inte är utredd. Vidare görs en egen avgränsning gällande vilken verksamhet som ska bedrivas vid krig eller krigsfara.

2.1. Vägledande principer

Den svenska krishanteringen utgår från tre grundprinciper, där *ansvarsprincipen* och *likhetsprincipen* är vägledande i skapandet av en krigsorganisation.

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

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

2.2. Prioriterad verksamhet

Vid höjd beredskap ska samhällsviktig verksamhet och lagstyrd verksamhet prioriteras. Detta innebär att övrig verksamhet endast ska bedrivas i den mån det är möjligt med hänsyn till rådande förutsättningar, dessa verksamheter ingår därmed inte i kommunens krigsorganisation. För att upprätthålla den prioriterade verksamheten behöver även stödfunktioner som HR, IT med flera säkerställas.

¹ MSB (2021)

2.2.1. Samhällsviktig verksamhet

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

2.2.2. Lagstyrd verksamhet

Författningsberedskap avser de lagar och förordningar som reglerar hur samhällets omställning från fred till krig ska planläggas och genomföras, samt vilka regler som ska gälla när samhället har ställt om till krig. Då innebörden av denna lagstiftning inte är utredd kommer denna inte tas i beaktande.

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 starkt lagreglerad eller styrd av kommunens regelverk, men är inte obligatorisk. Vid höjd beredskap ska kommunen prioritera lagstyrd verksamhet. Om en lagstyrd verksamhet inte anses som samhällsviktig ska denna skalas ned så långt som möjligt.

2.3. Nyckelbefattning

Ett av syftena bakom framtagandet av en krigsorganisation är att säkra personalförsörjningen vid höjd beredskap genom krigsplaceringar. I denna instruktion omfattar detta yrkeskategorin nyckelbefattningar.

En *nyckelbefattning* är en yrkesroll som är kritisk för att upprätthålla en verksamhets funktionalitet. Nyckelbefattningar är svåra att ersätta med någon annan kompetens inom organisationen och ett bortfall av befattningen leder till en funktionsnedsättning i verksamheten. Tillgången till kommunens nyckelbefattningar vid höjd beredskap är att se som kritiskt för att kunna tillgodose en grundläggande samhällsservice.

2.4. Sammanfattning

Östersunds kommuns krigsorganisation ska utgå från likhets- och ansvarsprincipen. Prioriterad verksamhet vid höjd beredskap är samhällsviktig och lagstyrd verksamhet samt nödvändiga stödfunktioner. Den prioriterade verksamhetens nyckelbefattningar ska krigsplaceras i syfte att uppnå en grundläggande personalförsörjning vid krig och krigsfara.

Efter genomfört arbete ska verksamheten ha färdigställt:

- Ett förslag till krigsorganisation med en organisationsskiss
- Ett förslag till nyckelbefattningar som ska krigsplaceras.
- En ledningsplan för höjd beredskap

3. Block I: Verksamhetsinventering

Verksamhetsinventeringen består av 2 steg och syftar till att identifiera den verksamhet som ska analyseras i Block II.

1. Identifiering av den samhällsviktiga och lagstyrda verksamheten inom förvaltningen.
2. Identifiering av de enheter/områden och stödfunktioner som upprätthåller driften av den samhällsviktiga verksamheten.

3.1. Identifiering av prioriterad verksamhet

Inventeringen börjar med att nedteckna förvaltningens verksamheter för att därefter identifiera om verksamheten är samhällsviktig och/eller lagstyrd. För identifieringen av samhällsviktiga verksamheter kan förvaltningen ta stöd i Östersunds kommuns risk- och sårbarhetsanalys för mandatperioden 2023–2026 samt den vägledning som finns att tillgå genom MSB.²

Den verksamhet som identifieras som samhällsviktig och/eller lagstyrd klassas som *prioriterad verksamhet*.

Verksamhet	Samhällsviktig (Ja/Nej)	Lagstyrd (Ja/Nej)	Prioriterad (Ja/nej)

Tabell 1: Prioriterad verksamhet

3.2. Identifiering av enheter/funktioner

I detta steg ska de enheter/områden och stödfunktioner som upprätthåller driften av de prioriterade verksamheterna identifieras. Resultatet sammanställs per prioriterad verksamhet enligt tabell 2.

Prioriterad verksamhet	Enhet/funktion

Tabell 2: Identifierade enheter/funktioner

² MSB (2021b)

4. Block II: Scenarioanalys

Blocket består av tre steg och syftar till att identifiera den verksamhet som ska ingå i förvaltningens krigsorganisation.

1. En bedömning som syftar till att identifiera de enheter och funktioner som är kritiska för att upprätthålla verksamheten på en acceptabel nivå.
2. Rangordning och prioritering av verksamheter utifrån analysens resultat samt en resursfördelning mellan de verksamheter som ska bedrivas
3. Sammanställning av arbetet samt framtagandet av en organisationsskiss som utgör förvaltningens krigsorganisation.

Till analysen används en kriteriemodell och en bedömningskala. Kriteriemodellen ska ses som en normerande inriktning för verksamhetens förmåga vid höjd beredskap. Bedömningsskalan nyttjas för att avgöra vad som behövs för att upprätthålla denna förmåga. Detta syftar till att avgränsa och inrikta krigsorganisationen och därmed prioritera tillgängliga resurser.

4.1. Kriteriemodell

Kriteriemodellen används för att bedöma vilken nivå verksamheten ska upprätthållas på för att undvika oacceptabla konsekvenser. Den acceptabla nivån ryms inom konsekvensgraderna ”mycket begränsade” till ”begränsade” i kriteriemodellen i tabell 3 på nästa sida. Kriterierna utgår från samhällets skyddsvärden.



Konsekvens Kriterier	Mycket begränsade	Begränsade	Betydande	Allvarliga	Mycket allvarliga
Människors liv och hälsa	Inga eller små direkta hälsoeffekter (fysisk som psykisk)	Måttliga direkta hälsoeffekter (fysisk som psykisk).	Betydande direkta eller måttliga indirekta hälsoeffekter (fysisk som psykisk). Sjukvård krävs.	Allvarliga direkta eller måttliga indirekta hälsoeffekter (fysisk som psykisk). Bestående men/enstaka dödsfall.	Mycket allvarliga direkta eller allvarliga indirekta hälsoeffekter (fysisk som psykisk). Flertalet dödsfall.
Samhällets funktionalitet	Inga eller mycket begränsade störningar i samhällets funktionalitet	Begränsade störningar i samhällets funktionalitet.	Betydande störningar i samhällets funktionalitet.	Allvarliga störningar i samhällets funktionalitet. Regionalt stöd krävs för att hantera händelsen.	Mycket allvarliga störningar i samhällets funktionalitet. Nationellt stöd krävs för att hantera händelsen.
Demokrati	Ingen eller övergående misstro mot enskild verksamhet eller förtroendevalda	Övergående misstro mot flera verksamheter eller förtroendevalda.	Bestående misstro mot flera verksamheter eller förtroendevalda alternativt förändrat beteende.	Bestående misstro mot flera verksamheter och/eller förtroendevalda och förändrat beteende.	Befäst misstro mot flera verksamheter och/eller förtroendevalda och allmän instabilitet.
Miljö	Inga, eller mycket begränsade skador på miljö. Mycket begränsad återställning i tid och pengar	Begränsade skador på miljö. Begränsad återställning i tid och pengar	Betydande skador på miljö. Betydande återställning i tid och pengar	Allvarliga skador på miljö. Allvarlig återställning i tid och pengar	Mycket allvarliga skador på miljö samt risk för permanenta skador. Mycket allvarlig återställning i tid och pengar
Ekonomiska värden	Inga eller mycket begränsade skador på egendom. Mycket begränsad återställning i tid och pengar. Budgeten håller	Begränsade skador på egendom. Begränsad återställning i tid och pengar. Vissa prioriteringar i budgeten.	Betydande skador på egendom. Betydande återställning i tid och pengar. Betydande prioriteringar i budgeten.	Allvarliga skador på egendom. Allvarlig återställning i tid och pengar. Stora prioriteringar i budgeten.	Mycket allvarliga skador på egendom samt risk för permanenta skador. Mycket allvarlig återställning i tid och pengar. Budgeten håller inte.
Regelefterlevnad/ Rättssäkerhet	Ingen eller mycket begränsad påverkan. Kortsiktiga avsteg från interna styrdokument, externa styrningar och övriga regelverk	Begränsad påverkan. Brott mot interna styrdokument, externa styrningar och övriga regelverk. Krav på skadestånd ej troligt.	Betydande påverkan. Möjligt lagbrott. Krav på skadestånd troligt.	Allvarlig påverkan. Böter eller vite i straffskala.	Mycket allvarlig påverkan. Fängelse i straffskalan.
Verksamhetens egna kriterier					




Tabell 3: Kriteriemodell

4.2. Bedömning

I detta steg ska förvaltningen analysera behovet av den prioriterade verksamhetens enheter och stödfunktioner vid ett givet scenario. Bedömningen görs utifrån hur pass nödvändig enheten/funktionen är för att upprätthålla den prioriterade verksamheten på en acceptabel nivå vid höjd beredskap. Alltså:

- Behövs enheten för att undvika oacceptabla konsekvenser?
- Kan enheten skalas ned utan att det uppstår oacceptabla konsekvenser?

Syftet bakom detta är att avgöra vilka enheter som ska ingå i krigsorganisationen och möjliggöra en prioritering av tillgängliga resurser. För att genomföra analysen nyttjas bedömningsskalan i tabell 4, mallen i tabell 5 samt kriteriemodellen i tabell 3.

Behov	Förklaring
 Nödvändig	Enheten/funktionen är mycket kritisk för att upprätthålla den prioriterade verksamheten på en acceptabel nivå
 Delvis nödvändig	Enheten/funktionen är kritisk för att upprätthålla den prioriterade verksamheten på en acceptabel nivå, men kan bedrivas med en lägre ambitionsnivå.
 Ej nödvändig	Enheten/funktionen är inte kritisk för att upprätthålla den prioriterade verksamheten på en acceptabel nivå

Tabell 4: Bedömningsskala

Prioriterad verksamhet X	
Enhet/Funktion	Behov

Tabell 5: Mall för scenarioanalys

4.3. Resursfördelning

I detta skede fastslås vilka enheter och funktioner som verksamheten ska bedriva vid höjd beredskap, vilket är:

- De enheter som i föregående steg klassades som nödvändiga.
- De enheter som i föregående steg klassades som delvis nödvändiga, **men** dessa ska skalas ned så långt som möjligt. Detta medger att resurser kan omfördelas till de nödvändiga enheterna vid höjd beredskap.

Det ska vara tydligt vilka enheter som tilldelas resurser och vilka som omfördelar resurser vid höjd beredskap. Detta görs genom att ange om enheten tilldelas eller omfördelar resurser. Om möjligt ska det även specificeras vilken resurs det handlar om och vem som mottar eller sänder resursen (riktning). För detta nyttjas tabell 6.

Prioriterad verksamhet X					
Enhet/Funktion	Prioriterad (Ja/delvis/nej)	Tilldelas resurser (Ja/nej)	Omfördelar resurser (Ja/nej)	Resurs	Riktning

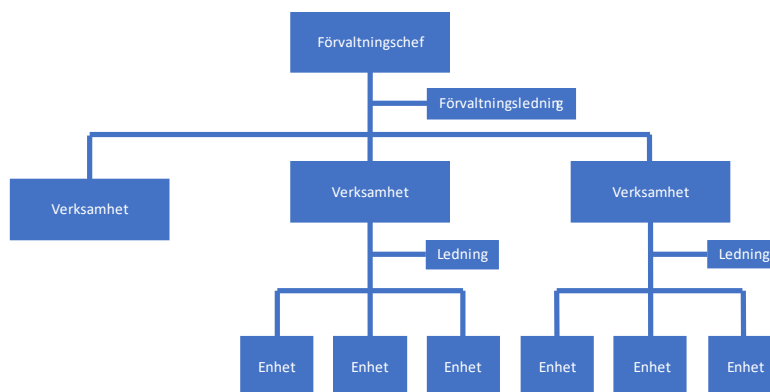
Tabell 6: Mall för verksamhetens krigsorganisation

4.4. Sammanställning och organisationskiss

Efter resursfördelningen har förvaltningen beslutat vilka verksamheter, enheter och stödfunktioner som ska bedrivas vid höjd beredskap, samt för hur tillgängliga resurser ska fördelas mellan dessa. Därmed utgör mallen i tabell 6 en förteckning över en verksamhets krigsorganisation. I förteckningen ska även förvaltningens och verksamheternas ledning med tillhörande stab samt nödvändiga stödfunktioner framgå.

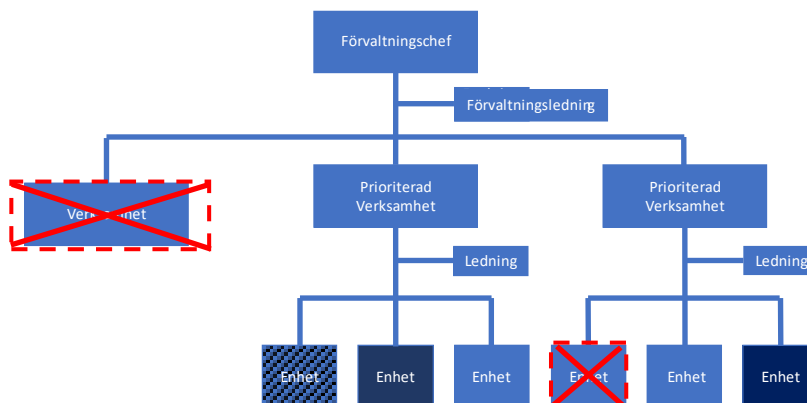
Utifrån detta underlag ska förvaltningen upprätta en organisationskiss för hela sin krigsorganisation. I denna ska det framgå vilka verksamheter, funktioner och enheter som ska bedrivas samt vilka enheter som verksamheten ska prioritera vid höjd beredskap. Se Figur 1 och 2 för exempel.

Organisation i fredstid



Figur 1: Förvaltningens organisation i fredstid.

Krigsorganisation



Figur 2: Krigsorganisation med mörkblå som prioriterad enhet och streckad som nerskalad enhet.

5. Block III: Åtgärdsanalys

Åtgärdsanalysen består av två steg och syftar till att fastställa krigsorganisationens bemanning.



1. En inventering av verksamheten för att identifiera dess nyckelbefattningar.
2. Fastställning av nyckelbefattningar och deras uppgift i krigsorganisationen. Med detta fastställs krigsorganisationen och dess bemanning.

5.1. Inventering

Utifrån den krigsorganisation som togs fram i Block II ska nu förvaltningen analysera dess personalbehov vid givet scenario. Bedömningen görs utifrån hur pass nödvändig en yrkesroll är för att upprätthålla enheten/funktionen på en acceptabel nivå. Alltså:

- Behövs befattningen för att undvika oacceptabla konsekvenser?
- Är befattningen svår att ersätta med någon annan inom organisationen?

För bedömningen nyttjas bedömningsskalan i tabell 7 samt mallen i tabell 8.

Behov	Förklaring
 Nödvändig	Yrkesrollen behövs för att enheten/funktionen ska kunna upprätthållas på en acceptabel nivå
 Ej nödvändig	Yrkesrollen behövs inte för att enheten/funktionen ska kunna upprätthållas på en acceptabel nivå

Tabell 7: Identifiering av nyckelbefattningar

Enhet/Funktion	Yrkesroll	Uppgift	Behov

Tabell 8: Mall för åtgärdsanalys

5.2. Fastställ bemanning

I detta skede ska förvaltningen fastställa vilka yrkesroller som utgör nyckelbefattningar i krigsorganisationen. De yrkesroller som i föregående steg klassades som nödvändiga är organisationens nyckelbefattningar. För varje nyckelbefattning ska det framgå vilken uppgift de har i krigsorganisationen. I enlighet med ansvarsprincipen ska denna uppgift så långt som möjligt vara densamma som i fredstid. För att fastställa bemanningen nyttjas mallen i tabell 9.

Verksamhet X		
Enhet/Funktion	Nyckelbefattning	Uppgift

Tabell 9: Krigsorganisationens bemanning

6. Planering

Genom att följa Block I-III ska förvaltningen ha tagit fram ett förslag till krigsorganisation och dess bemanning. För att arbetet ska få avsedd effekt behöver förvaltningen även planera för övergången till krigsorganisation samt för den verksamhet som ska bedrivas vid skärpt respektive högsta beredskap. Förvaltningens krigsorganisation ska vara flexibel och planen ska lämna handlingsutrymme för oanade händelseutvecklingar.

Förvaltningens plan för höjd beredskap ska innehålla följande:

- Inriktning
- Organisation
- Ansvar och roller
- Aktivering
- Ledning

6.1. Inriktning

Inriktningen syftar till att övergripande beskriva hur krigsorganisationen ska fokusera tillgängliga resurser för att uppnå önskvärd effekt. Detta görs genom att sätta upp mål för verksamheten vid höjd beredskap. Målet ska beskriva *vad* som ska uppnås. För varje mål ska även syftet beskrivas, alltså *varför* målet ska uppnås.

6.2. Organisation

Organisationen syftar till att beskriva vilken verksamhet som ska bedrivas och om det ska kraftsamlas resurser till någon eller några enheter. Om enheten eller verksamheten har några andra uppgifter än vid normaltillstånd ska detta anges. Här ska en skiss av krigsorganisationen finnas.

6.3. Ansvar och roller

Här förtydligas förvaltningens samt verksamheternas ledningsorganisations ansvar, roller och mandat vid höjd beredskap. Om det sker några förändringar i verksamheternas eller enheternas ansvarsområden ska detta anges.

6.4. Aktivering

Här ska förvaltningen beskriva planens aktivering och hur övergången till krigsorganisationen ska gå till. Krigsorganisationen ska vara flexibel, det vill säga ha en förmåga till att anpassa sig till ändrade förutsättningar.

6.5. Ledning

Här anges vart krigsorganisationen ska bedriva ledning, hur den ska bedriva samverkan och hur den ska genomföra rapportering.

7. Sammanfattning

Genom att följa denna instruktion ska förvaltningen ha tagit fram förslag till:

- Krigsorganisation
- Nyckelbefattningar
- Ledningsplan för höjd beredskap

När samtliga förvaltningar har tagit fram sina förslag ska dessa samordnas på en kommunövergripande nivå i syfte att likrikta kommunens verksamhet vid höjd beredskap. Med detta ska kommunen ha uppnått en grundläggande organisatorisk beredskap.

För att förvaltningen ska ha en förmåga till att fortsatt bedriva verksamhet vid höjd beredskap bör även förvaltningen planera för att utbilda och öva krigsorganisationen.

8. Stöd

8.1. Format

För Block II och III är det lämpligt att nyttja sig av workshops eller möten med personer som har en god insyn i den verksamhet som ska analyseras. Under workshoparna kan de mallar och förenklade planeringsförutsättningarna som har delgivits av Område juridik och säkerhet nyttjas. Som stöd finns även frågebatteriet nedan.

8.2. Frågebatteri

8.2.1. Block II

Hur påverkas den prioriterade verksamheten vid givet scenario? Vilka konsekvenser medför det för samhällets funktionalitet?

Behöver hela eller delar av den prioriterade verksamheten upprätthållas för att verksamheten ska fungera på en acceptabel nivå?

Vilka prioriterade verksamheter kommer troligen kunna skalas ned och omfördela sina resurser vid givet scenario?

Vilka enheter/funktioner måste kunna bedrivas för att upprätthålla den prioriterade verksamheten på en acceptabel nivå?

Vilka enheter/funktioner är nödvändiga för att bibehålla förmågan till samverkan och ledning vid givet scenario?

Vilka enheter/funktioner kommer troligen behöva förstärkningsresurser vid givet scenario?

Vilka enheter/funktioner kommer troligen kunna skalas ned och omfördela sina resurser vid givet scenario?

8.2.2. Block III

Vilken är den lägsta bemanningsnivån som behövs för att upprätthålla krigsorganisationens verksamheter vid givet scenario?

Är det någon enhet/funktion som är särskilt sårbar för ett personalbortfall?

Vilka yrkesroller måste finnas tillgängliga vid givet scenario för att upprätthålla krigsorganisationens enheter/funktioner?

Vilka yrkesroller behöver inte vara tillgängliga vid givet scenario för att upprätthålla krigsorganisationens enheter/funktioner?

Finns det några arbetsuppgifter som bara några få yrkesroller kan göra?

Källor

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2021. *En lathund för arbete med kontinuitetshantering*.

<https://rib.msb.se/bib/Search/Document?id=29818> (Hämtat: 2023-06-29)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2023. *Lista med viktiga samhällsfunktioner*. MSB1844. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Karlstad <https://rib.msb.se/filer/pdf/29800.pdf>