

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-05-16

Diarienummer 1107/21

Handläggare

Margareta Romare

Telefon: 031-368 02 47

E-post: margareta.romare@stadshuset.goteborg.se

Remittering av förslag till riktlinje för höjd beredskap inklusive Göteborgs Stads krigsorganisation

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Kommunstyrelsen remitterar stadsledningskontorets förslag till reviderad riktlinje för höjd beredskap (inklusive bilaga Göteborgs Stads krigsorganisation), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, till samtliga nämnder och styrelser i Göteborgs Stad samt till förbundsstyrelsen i Räddningstjänsten Storgöteborg.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade 2021-08-18 §576 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att fortsätta utredningen kring stadens krigsorganisation med inriktningen krigsorganisation med i huvudsak ordinarie nämndstruktur. Kommunfullmäktige antog 2021-10-28 § 14 Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap, som bland annat slår fast att nämnder och styrelser inom stadens krigsorganisation ska ta fram beredskapsplaner för höjd beredskap.

I föreliggande tjänsteutlåtande lämnar stadsledningskontoret förslag på en reviderad version av Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap, inklusive bilaga om Göteborgs Stads krigsorganisation. Krigsorganisationen föreslås bestå av ordinarie nämnders och styrelser 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 hybridkrigföring¹ 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. Stadsledningskontoret föreslår att ärendet skickas på remiss till stadens nämnder och styrelser.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Om kommunfullmäktige i Göteborgs Stad antar förslag till reviderad riktlinje för höjd beredskap, inklusive beslut om Göteborgs Stads krigsorganisation, kommer det att medföra ett utökat uppdrag för flertalet nämnder och styrelser i staden. Det utökade uppdraget kopplas till förslaget att inrätta resursfunktioner och innebär att planering för

¹ Avser i allmänhet en blandning av militära och icke-militära medel, ofta i en gråzon mellan fred och krig. Det kan inkludera påverkanskampanjer eller politiska, ekonomiska och diplomatiska påtryckningsmedel. (<https://fra.se/underrattelser/hybridhot.4.60b3f8fa16488d849a54a6.html>)

uppdraget behöver göras i fredstid. Arbetet bedöms i nuläget i huvudsak handla om planering, analys och utbildning och bör kunna hanteras inom befintligt uppdrag.

En aktiverad resursfunktion kommer att kunna generera betydande kostnader beroende på samhällsstörningens omfattning. Det kan handla om att göra större inköp av nödvändiga varor, öka lagerhållningen, genomföra brådskande reparationer och fler transporter, öppna flyktingboende (för interna och externa flyktingar), ansvara för nödbespisning, dela ut ransoneringskort, stödja Försvarsmakten med mat och andra resurser, driva befolkningsskyddsrummen, installera radiokommunikation (nödsamband) med mera.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter utifrån denna dimension när det gäller Göteborgs Stads krigsorganisation och de beredskapsförberedelser i fredstid som ska göras. På sikt skulle en situation med krigsfara eller krig kunna medföra allvarliga konsekvenser för ekologi och klimat.

Bedömning ur social dimension

Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) och Försvarsmaktens gemensamma grundsyn ska genderperspektivet och barnperspektivet alltid vara en integrerad del i all totalförsvarsplanering. En situation med krigsfara eller krig bedöms medföra allvarliga sociala konsekvenser och påverka jämställdhet och mänskliga rättigheter negativt. En säkerhetspolitisk kris eller väpnat angrepp påverkar inte befolkningen likvärdigt eftersom människor har skilda fysiska, psykiska, språkliga och socioekonomiska förutsättningar. Redan utsatta grupper i samhället bedöms generellt drabbas särskilt hårt. Nämnder och styrelser inom Göteborgs Stad ska analysera dessa perspektiv och i sina beredskapsplaner och planera för åtgärder som kan förebygga och minska utsattheten i krig.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag KS 2021-08-18 § 576
2. Förslag till reviderad version av Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap, inklusive bilaga 1 Göteborgs Stads krigsorganisation

Ärendet

I tjänsteutlåtandet lämnar stadsledningskontoret förslag på Göteborgs Stads krigsorganisation, som utöver krigsorganisation och tillhörande beredskapsplan i varje nämnd och styrelse föreslås bestå av förberedda resursfunktioner. Stadsledningskontoret föreslår att ärendet skickas på remiss till stadens nämnder och styrelser.

Beskrivning av ärendet

I juni 2018 undertecknades Överenskommelse om kommuners arbete med civilt försvar 2018–2020 mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och dåvarande Sveriges kommuner och landsting (SKL). Därefter har överenskommelsen förlängts två gånger med enbart smärre justeringar, först för 2021 och därefter för innevarande år. Överenskommelsen pekar ut tre prioriterade arbetsuppgifter för kommunerna:

- Kompetenshöjning gällande totalförsvar
- Säkerhetsskydd
- Krigsorganisation och dess bemanning

Arbetet med civilt försvar i Göteborgs Stad skedde inledningsvis inom ramen för projektet civilt försvar, som tillsattes av kommunstyrelsen. Projektet redovisade sitt arbete 18 augusti 2021 och bad i tjänsteutlåtandet, dnr 0475/19, om ett inriktningsbeslut gällande stadens krigsorganisation. Kommunstyrelsen beslutade 2021-08-18 §576 att inriktningen för det fortsatta arbetet skulle vara att i huvudsak behålla ordinarie nämndstruktur och därmed inte bilda speciella krigsnämnder.

Stadsledningskontoret har i det fortsatta arbetet med att skapa Göteborgs Stads krigsorganisation utgått från att samtliga ordinarie nämnder ska ingå i stadens krigsorganisation. Om några nämnder inom ramen för sin egen beredskapsplanering gör bedömningen att den egna nämnden bör slås samman med annan nämnd och därmed undantagsvis bilda en krigsnämnd, finns fortsatt den möjligheten. I så fall behöver berörda nämnder hemställa en sådan begäran till kommunfullmäktige.

Bakgrund

Under höjd beredskap (krigsfara eller krig) bedöms behovet av att dela och samordna resurser inom staden att öka kraftigt. Ett rimligt antagande, som bygger på nationell bedömning², är att en situation med krigsfara eller krig i Göteborg kommer kräva mer central styrning och fler stadenövergripande beslut än i fredstid. Svåra prioriteringar av stadens verksamheter behöver göras och knappa resurser fördelas. Många beslut kommer att behöva fattas brådskande och med otillräcklig och osäker information som grund.

Vid direkt krigsfara eller krig kommer regeringen att besluta om skärpt eller högsta beredskap. Vid högsta beredskap (krig) ska kommuner ställa om till krigsorganisation och civilt försvar är då all den verksamhet som kommunen ska bedriva. Enligt lag³ ska kommuner ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att enbart krigsorganisation och beredskapsplaner i varje förvaltning och bolag inte är tillräckligt för att skapa den

² Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30)

³ 4 § Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

förmåga som behövs för att i värsta fall hantera omfattande, långvariga, allvarliga och parallella samhällsstörningar i Göteborgssamhället till följd av krig. Om det skulle råda krig i Göteborg behöver förvaltningar och bolag hjälpas åt på ett helt annat sätt än vad som normalt är fallet. Bedömningen grundar sig på det arbete som genomfördes inom ramen för projektet civilt försvar i Göteborgs Stad, vilket inkluderade samarbete med Försvarshögskolan och utbyte med bland annat Länsstyrelsen i Västra Götaland, ett antal statliga myndigheter i länet, Försvarsmakten och med andra kommuner. Arbetet redovisades till kommunstyrelsen i augusti 2021 (2021-08-18 §576).

Stadens krigsorganisation behöver kompletteras med en förberedd struktur för ökad operativ förmåga att samordna och prioritera resurser över förvaltnings- och bolagsgränser. Denna struktur föreslås i förslaget till reviderad riktlinje för höjd beredskap (bilaga 2) organiseras i form av resursfunktioner som beskrivs mer utförligt längre ner. I tjänsteutlåtandet som redogjorde för arbetet i projektet civilt försvar benämndes dessa samordningsfunktioner. Bedömningen är dock att begreppet samordningsfunktioner kan skapa otydlighet kring ansvar och mandat. Därför föreslås i stället att funktionerna benämns resursfunktioner.

Resursfunktioner dimensioneras ytterst för att klara av det värsta läget, en situation med krig. Men resursfunktioner kan även behöva aktiveras vid krigsfara (skärpt beredskap) eller vid antagonistiska attacker i gråzonen mellan krig och fred (extraordinär händelse). Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik (antagonistiska aktiviteter så som dataintrång, sabotage, terrorism, informationspåverkan med mera) antas under lång tid kunna pågå då det formellt råder fred. Sådana samhällsstörningar klassas därmed lagmässigt som extraordinära händelser och följer krisberedskapens lagar, även om de i verkligheten kan vara en del av främmande stats hybridkrigföring. Detta scenario beskrivs i typfall 5 (Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik, ej höjd beredskap) som Totalförsvarets forskningsinstitut tagit fram som ett planeringsunderlag.

Även andra situationer, som inte är hybridkrigföring, skulle kunna leda till mycket omfattande samhällsstörningar, exempelvis klimatkatastrofer, terrorism, kemiska utsläpp, pandemier med mera. Därför anser stadsledningskontoret att det är en fördel om resursfunktioner skulle kunna nyttjas och aktiveras såväl under höjd beredskap som vid särskilt allvarliga extraordinära händelser. Krisberedskap och arbete med civilt försvar blir därmed ömsesidigt förstärkande, vilket är i linje med nationella direktiv⁴.

Exempel på resursfunktion

Erfarenheter från arbetet med coronapandemin visar att det vid allvarliga samhällsstörningar inom staden snabbt uppstår omfattande behov av samordning, som sträcker sig utöver stadens ordinarie arbetsrutiner och organisationsstruktur.

Under coronapandemin bildades under 2020 en stadenövergripande operativ arbetsgrupp för att hantera den akuta bristen på skyddsutrustning i staden. Gruppen identifierade behovet av olika produktgrupper, samordnade inköp, säkrade rätt kvalitet, fördelade utrustningen till stadens verksamhet efter prioriteringsordning och ansvarade även för lagring samt distribution. Dåvarande stadsdelsnämnden Askim-Frölunda-Högsbo (AFH) ledde arbetet och samordningen i gruppen. Övriga deltagare var Göteborgs Stads Leasing,

⁴ Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30)

förvaltningen inköp och upphandling samt representant från stadsledningskontorets krisstab.

En av slutsatserna i utvärderingen av Göteborgs Stads hantering av coronapandemin, gjord av Kommunforskning i Västsverige⁵ (KFi), var att förmågan till just samordning inom staden behöver stärkas. Stadsledningskontorets förslag till resursfunktioner syftar till att fylla ut de luckor som kan uppstå vid mycket allvarliga kriser eller krig i en decentraliserad organisation som Göteborgs Stad. KFi-rapporten skriver bland annat:

- Vad gäller samordning handlar det om förmågan att koordinera och samarbeta kring åtgärder och lösningar mellan förvaltningar som kännetecknas av en hög grad av decentralisering. (sid 7)
- Det är med andra ord viktigt att skapa strukturer och rutiner som ständigt kan uppmärksamma kris- och beredskapsperspektiv. (sid 84)

Göteborgs Stads krigsorganisation

Stadsledningskontoret föreslår att krigsorganisation och beredskapsplaner i stadens samtliga förvaltningar och bolag tillsammans med resursfunktioner utgör Göteborgs Stads samlade krigsorganisation. En beskrivning av Göteborgs Stads krigsorganisation återfinns i bilaga 1 till reviderad version av Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap. Vid höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av staden (se mer nedan). Kommunfullmäktige är dock fortsatt stadens högsta beslutande församling även vid höjd beredskap.

I Göteborgs Stads krigsorganisation ingår enligt förslaget stadens samtliga nämnder och styrelser. Dessa har redan i uppdrag att under året 2022 ta fram en krigsorganisation med tillhörande beredskapsplanering för sin egen verksamhet, i enlighet med Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap.

Nedan beskrivs hur ledningen av stadens krigsorganisation föreslås organiseras samt hur resursfunktionerna enligt förslaget ska utformas.

Kommunstyrelsens roll under höjd beredskap

Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen enligt lag för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva⁶.

Till sin hjälp under höjd beredskap har kommunstyrelsen en krigsledningsorganisation på stadsledningskontoret. Krigsledningsorganisationen har i sin tur ett stöd i form av en krigsstab. Denna struktur bygger på den fredstida krisorganisationen som beskrivs i stadsledningskontorets krisledningsplan. Ambitionen är att så långt det är möjligt använda liknande arbetssätt såväl vid extraordinär händelse som under höjd beredskap. Det rimmar väl med den nationella inriktningen att civilt försvar ska utgå från krisberedskapen⁷.

⁵ Mobilisering och samordning – En studie av Göteborgs Stads hantering av pandemin, KFi-rapport nr 170 2021.

⁶ 3 kap. 2 § Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

⁷ Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020, med revideringar till och med 2022. (MSB och SKR)

Ledningen av Göteborgs Stad under höjd beredskap beskrivs övergripande i förslag till reviderad riktlinje för höjd beredskap, i bilaga 1 till Göteborgs Stads krigsorganisation. På en detaljerad nivå beskrivs ledningen av Göteborgs Stad under höjd beredskap i stadsledningskontorets beredskapsplan (sekretess).

Resursfunktionernas uppdrag och styrning

Förberedda resursfunktioner syftar till att ha operativ förmåga att, vid behov, kraftsamla stadens samlade resurser för att klara av att hantera synnerligen allvarliga samhällsstörningar, exempelvis flera parallella kriser och ytterst krig. Utöver de förberedda resursfunktionerna kan kommunstyrelsen under höjd beredskap skapa fler resursfunktioner eller ändra uppdragen inom befintliga resursfunktioner, om situationen så kräver.

Det övergripande syftet med att kraftsamla stadens samlade resurser är att använda stadens resurser där de bäst behövs, i syfte att värna liv och hälsa, upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla nödvändig försörjning. Att stödja Försvarmakten är ytterligare en av de prioriterade uppgifterna för det civila försvaret⁸.

Kommunstyrelsens övergripande inriktningsbeslut samt målen för det civila försvaret och samhällets skyddsvärden⁹ styr prioriteringarna inom varje resursfunktion. Stadsledningskontorets krigsledningsorganisation, via krigsstaben, förmedlar kommunstyrelsens övergripande strategiska och ekonomiska inriktningsbesluten vidare till resursfunktionerna.

Varje resursfunktion ska enligt förslaget ledas av en nämnd eller styrelse, som därmed får ett uppdrag att vara funktionsansvarig.

- Den funktionsansvariga nämnden/styrelsen ska hålla samman arbetet i resursfunktionen och på en operativ nivå ansvara för att samordna, prioritera och fördela stadens resurser i enlighet med fattade beslut och övergripande mål.
- Varje resursfunktion knyts till en funktion i stadsledningskontorets krigsstab.
- Varje resursfunktion rapporterar till stadsledningskontorets krigsstab, som deltar i respektive resursfunktion i den utsträckning som krävs för att uppdraget i resursfunktionen ska kunna utföras.

I händelse av krigsfara eller krig, då höjd beredskap råder, kommer resursfunktionerna vid behov få konkreta uppdrag/uppgifter tilldelade sig via kommunstyrelsens krigsstab. Vilka uppdrag det kan handla om beror på den aktuella händelseutvecklingen och går därmed inte att i slå fast i förväg.

Uppgiften för varje resursfunktion i fredstid är att förbereda för arbetet, bland annat genom att säkerställa:

- Förberedda arbetsformer för uppdraget, exempelvis nödvändiga beslutsforum och/eller stabsorganisation.
- Förberedda former för samverkan och samarbete med övriga förvaltningar och bolag i staden som ska bidra till funktionen, inklusive säkerställda och uppdaterade kontaktvägar.

⁸ I Totalförsvaret 2021–2025 anges sju mål för det civila försvaret. Återges i Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap.

⁹ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB777

- Förberedda former för samverkan med andra resursfunktioner, inklusive säkerställda och uppdaterade kontaktvägar.
- Förberedda former för samverkan med externa aktörer, inklusive säkerställda och uppdaterade kontaktvägar.
- En uppdaterad och tillgänglig resursinventering samt en löpande analys kring vilka resurser som skulle behövas för att klara komplexa uppdrag under samhällsstörningar och ytterst krig. Här inbegrips såväl resurser som finns inom staden som resurser som externt kan behöva tillföras i en kris eller krig.

Värt att notera att staden vid olika typer av samhällsstörningar i fredstid kan ha nytta av att det löpande finns en uppdaterad resursinventering, även om situationen inte är så allvarlig att resursfunktioner formellt behöver aktiveras.

I förslag till reviderad riktlinje för höjd beredskap, bilaga 1 Göteborgs Stads krigsorganisation, lämnas dels förslag på nämnder och styrelser som skulle kunna få ett ansvar för respektive funktion, dels lämnas förslag på nämnder och styrelser som skulle kunna delta. Utgångspunkten har varit ordinarie uppdrag i den fredstida organisationen samt vad förvaltningarna och bolagen själva bedömt att de rimligen skulle kunna bidra med i händelse av krig. I kommande remissomgång bereds nämnder och styrelser möjlighet att fördjupat reflektera kring vilken eller vilka resursfunktioner som är mest lämpliga för var och en.

Aktivering av resursfunktionerna

Resursfunktioner ska aktiveras när förvaltningar och bolag inte längre ensamma klarar av att hantera mycket omfattande eller långvariga samhällsstörningar (kris, krigsfara, krig) och där ytterst liv och hälsa samt samhällets grundläggande funktionalitet hotas.

Vid högsta beredskap ska Göteborgs Stad enligt lag övergå till krigsorganisation vilket inkluderar samtliga resursfunktioner, enligt föreslagen bilaga till reviderad riktlinje för höjd beredskap (bilaga 2).

Vid skärpt beredskap har kommunstyrelsen mandat att aktivera en eller flera resursfunktioner utifrån identifierade och dokumenterade behov. Om kommunstyrelsen under skärpt beredskap beslutar att övergå till krigsorganisation aktiveras automatiskt samtliga resursfunktioner.

Förslag på 19 resursfunktioner

Stadsledningskontoret lämnar förslag på 19 resursfunktioner, vilka beskrivs utförligare i reviderad riktlinje för höjd beredskap, bilaga 1 Göteborgs Stads krigsorganisation¹⁰.

De föreslagna resursfunktionerna grundar sig på den kunskapsinhämtning som skedde under arbetet med projektet civilt försvar och på de analyser som stadens förvaltningar och bolag själva gjort när det gäller den egna verksamheten under höjd beredskap. Analyserna, som lämnades in till stadsledningskontoret, föregicks av utbildning och workshops med Försvarshögskolan. Flera förvaltningar och bolag har i sina svar påtalat att det sannolikt behövs ökad samordning och samarbete inom staden för att klara av att leverera samhällsviktiga åtaganden i händelse av krig i Göteborg.

¹⁰ I anslutning till att ny organisation inom området stadsutveckling träder i kraft i Göteborgs Stad 2023-01-02 kommer stadens krigsorganisation att uppdateras med nämndernas nya namn.

De föreslagna resursfunktionerna ryms inom någon av följande övergripande kategorier:

- **Tillkommande uppdrag enligt lag under höjd beredskap.** Vissa resursfunktioner bygger på specifika uppdrag som åligger en kommun under höjd beredskap, så som att bedriva lokal kristidsverksamhet¹¹, öppna skyddsrum och stödja Försvarmakten.
- **Uppgifter som ingen enskild förvaltning eller bolag har ansvar för, varken i fred eller krig.** Avser uppgifter som ingen enskild förvaltning eller enskilt bolag har ansvar för, så som storskalig utrymning och inkvartering, flyktingströmmar såväl inom landet som utifrån, eller brådskande begravningar.
- **Normala arbetsmetoder och resurstilldelning bedöms otillräckliga.** Flera resursfunktioner bygger på antagandet att normala fredstida arbetsmetoder, inklusive dimensionerande resurser, inte räcker till för att möta de samhällsstörningar som uppstår. Enligt de nationella planeringsförutsättningarna¹² ska kommuner utgå från att det kan uppstå mycket allvarliga samhällsstörningar i händelse av krig, exempelvis långvariga elavbrott, återkommande under veckor-månader, raserad infrastruktur och raserade byggnader, brist på drivmedel, brist på sjukvårdsresurser, brist på livsmedel och övriga förnödenheter, avbrott och störningar i transporter, stort antal skadade personer, stort personalförlustfall, svårigheter att nå ut med information med mera.

Ambitionen har varit att involvera så många förvaltningar och bolag som möjligt för att bäst utnyttja stadens samlade resurser och för att fördela ansvar och skyldigheter i händelse av allvarliga extraordinära händelser och vid krigsfara och krig (höjd beredskap). Det är särskilt angeläget att förvaltningar och bolag som inte alls eller endast i ringa omfattning bedriver samhällsviktig verksamhet förbereder sig för att och helt eller delvis utföra nya arbetsuppgifter inom ramen för stadens krigsorganisation. Att peka ut ansvar i förväg är också avgörande för att i fredstid kunna öva stadens krigsorganisation.

En revidering av vilka resursfunktioner som är relevanta för staden kommer löpande att behöver göras. Dels kan kommuner få ändrade uppdrag via nya lagar, dels kan organisationsförändringar inom staden påverka vilka resursfunktioner som behöver finnas. Befintliga resursfunktioner vid varje tidpunkt, antal och typ av uppdrag, speglar således den aktuella fredstida organisationen.

Följande resursfunktioner föreslås förberedas i fredstid. Utöver dessa kan krisledningsnämnden i fredstid eller kommunstyrelsen under höjd beredskap, beroende på händelseutvecklingen, skapa de resursfunktioner som krävs.

- Transport, logistik & ordonnans
- Lokaler, fastighetsdrift
- Reparationer (tekniskt underhåll, reparationer, byggnation, grävuppgifter mm)
- Energi (el, värme, kyla, gas) och reservkraft
- Nödvattenförsörjning
- Måltider inom staden, inklusive nödbespisning
- Utrymning, inkvartering, flyktingmottagande
- Infrastruktur för IT

¹¹ Lokal kristidsverksamhet, 3 kap. 3§ lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

¹² Rätt person på rätt plats – offentliga aktörer. Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering (MSB 2022), Bilaga 1, sid 43–53. Plan för civilt försvar Västra Götalands län (utkast beredskapsplan för länet)

- Personalförsörjning/bemanning (inklusive kontakt med frivilliga och privata näringsliv)
- Inköp (säkerställa inköp av nödvändiga varor)
- Kristidsverksamhet (inkluderar prisreglering/ransonerings/ nödvändig försörjning)
- Krisstöd
- Kommunikation
- Samband och ledningsplatser
- Skydd och bevakning
- Skyddsrum och övriga totalförsvarsanläggningar
- Lämna upplysningar med mera om krigsfångar och andra skyddade personer
- Brådskande begravning (stöd)
- Stöd till Försvarmakten

Exempel på uppdrag som skulle kunna bli aktuella i händelse av krig

Resursfunktionerna ska, på uppdrag av kommunstyrelsen, utföra arbetsuppgifter i staden som är nödvändiga för att klara målen för det civila försvaret och för att staden ska kunna leverera samhällsviktig verksamhet samt i stort upprätta samhällets funktionalitet.

Exempel på sådana arbetsuppgifter skulle kunna vara (beroende på händelseutvecklingen):

- Röja upp i kvarter/stadsdelar
- Reparera raserad infrastruktur (vägar, vattenverk etcetera)
- Laga/förbereda mat och distribuera till äldreboenden/hemtjänst/förskola under svåra omständigheter (vid brist på livsmedel, drivmedel och fordon samtidigt som vägar kan vara förstörda)
- Via personpool i staden och/eller via tillskott utifrån säkerställa att förskolan klarar sitt utökade uppdrag att ha dygnet runt-öppet (för att säkerställa att militär, sjukvårdspersonal, räddningstjänst med flera kan fortsätta utföra sina samhällsviktiga arbeten)
- Upprätta flyktingboenden eller evakuera delar av staden
- Nyttja stadens lokalinnehav på bästa sätt, exempelvis flytta verksamheter från en lokal till en annan. Reparera lokaler som måste fungera.
- Upprätta nya, tillfälliga ledningsplatser
- Bistå kyrkogårdsförvaltningen när det gäller begravningar av många döda
- Fördela reservkraft och tillhörande drivmedel till mest behövande verksamheter
- Bistå människor att komma till skyddsrum
- Upprätta radiokommunikation inom staden
- Bemanna fysiska informationsplatser runt om i staden
- Dela ut ransoneringskuponger
- Centralt köpa in exempelvis livsmedel, drivmedel, läkemedel och andra nödvändiga varor och fördela till mest behövande verksamheter i staden
- Stödja förband inom Försvarmakten (på plats inom Göteborgs geografiska yta) med mat och vatten
- Via ordonnans (gå, cykla, bil/mc) fysiskt överlämna information/meddelande mellan stadens verksamheter eller mellan staden och andra myndigheter/aktörer
- Fördela it-resurser i syfte att upprätthålla de mest kritiska systemen inom staden

Värt att notera är att graden av delaktighet för varje nämnd och styrelse i de olika uppdrag som kan uppstå i händelse av krig är svår att exakt avgöra i fredstid. Generellt är det

sannolikt så att den nämnd eller styrelse som har mycket resurser blir mer involverad än den som har få resurser. Men även mängden samhällsviktiga åtaganden kommer att spela in. Den som har mindre mängd samhällsviktiga åtaganden kommer sannolikt i händelse av krig att behöva delta mer aktivt i resursfunktionen är den nämnd och styrelse som redan har fullt upp med att sköta sina ordinarie samhällsviktiga åtaganden.

Behov av att revidera andra styrdokument

Det svenska krisberedskapssystemet bygger på principen om ansvar, närhet och likhet. Principen innebär att den nämnd eller styrelse som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden, också har ansvaret för verksamheten vid kris och vid krig. Detta gäller så långt det är möjligt, vilket framgår såväl i Göteborgs Stads riktlinje för krishantering som Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap.

Det innebär att varje nämnd och styrelse i Göteborgs Stad har fullt ansvar för sin egen verksamhet även i krig, så länge inget annat beslutas av kommunstyrelsen. Aktivering av föreslagen krigsorganisation i Göteborgs Stad, inklusive resursfunktioner, innebär att nämnder och styrelser då det råder krigsfara eller krig kan få konkreta uppdrag att hjälpa åt för att klara av stadens mest samhällsviktiga åtaganden. Resursfunktioner kan därmed ses som en form av nödåtgärd i en synnerligen allvarlig situation som hotar liv och hälsa och samhällets funktionalitet.

För att kunna hantera hybridkrigföring i gråzonen mellan krig och fred eller andra synnerligen allvarliga samhällsstörningar (som klassas som extraordinära händelser i fredstid), skulle sannolikt krisledningsnämnden behöva få motsvarande mandat att aktivera resursfunktioner då det ej råder höjd beredskap.

Om Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap, inklusive bilaga 1 Göteborgs Stads krigsorganisation, antas behöver *Göteborgs Stads riktlinje för krishantering* revideras och uppdateras med formuleringar kring hur resursfunktioner aktiveras vid just extraordinära händelser. Även bolagens ägardirektiv kan komma att behöva revideras för att inkludera uppdraget att leda eller delta i en resursfunktion. Om föreslagen riktlinje för höjd beredskap, inklusive bilaga 1 Göteborgs Stads krigsorganisation, antas behöver ett separat arbete ta vid gällande nödvändiga anpassningar av nämnda styrdokument.

I anslutning till att en ny organisation inom området stadsutveckling träder i kraft i Göteborgs Stad i januari 2023 kommer stadens krigsorganisation inklusive resursfunktioner att behöva uppdateras med nämndernas nya namn. Förändringen gäller fastighetsnämnden, trafiknämnden, lokalnämnden, park- och naturnämnden samt byggnadsnämnden. Även andra organisatoriska förändringar av nämnder och styrelser kan förekomma, vilket kräver revideringar.

Vidare ska befintligt stödjande dokument (*Råd kring arbetet med beredskapsplaner för höjd beredskap*) uppdateras med vägledning kring hur arbetet med resursfunktioner lämpligen kan förberedas.

Stadsledningskontorets bedömning

Det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget i vår omvärld, med Rysslands invasion av Ukraina, gör att det är angeläget att fastställa stadens krigsorganisation i händelse av krigsfara och krig i Sverige.

Kommunfullmäktige fattade i oktober 2021 beslut om Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap, som slår fast att nämnder och styrelser i stadens krigsorganisation ska ta fram beredskapsplaner för att kunna hantera en situation med krigsfara eller krig (höjd beredskap). I nu föreliggande förslag gällande stadens krigsorganisation kompletteras beredskapsplaner i varje förvaltning och bolag med stadenövergripande resursfunktioner.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att sådana resursfunktioner är nödvändiga då påfrestningen på Göteborgs samhället i stort, inklusive Göteborgs Stad, riskerar att bli mycket allvarliga i händelse av krig. Omfattningen och följderna av de samhällsstörningar som följer på en krigssituation är svåra att överblicka, även om kriget i Ukraina ger en skrämmande bild av vad som i värsta fall är att vänta. De nationella planeringsförutsättningarna, beskrivna i FOI:s typfall 1–5, utgår från stort skadeutfall och i värsta fall katastroflikande scenarier. Exempelvis fjärrstridsmedel riktade mot samhällsviktig civil infrastruktur, så som vattenverk, vägar, hamnar med mera. Brist på nödvändiga varor, cyberattacker och påverkanskampanjer förvärrar läget ytterligare. Syftet med resursfunktionerna är att kraftsamla stadens samlade resurser och skapa förmåga att snabbt kunna agera för att nå effekt i hela Göteborgssamhället.

Riksdagsbeslutet Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) slår fast att samhällets servicenivå i händelse av krig kommer att bli avsevärt lägre än i fredstid. Alla kommuner kommer att tvingas göra mycket svåra prioriteringar bland annat till följd av brist på personal och andra nödvändiga resurser. Resursfunktioner bedöms kunna vara en hjälp i ett sådant arbete och stärka stadens förmåga till samordning vid kris och ytterst krig.

I fredstid handlar arbetet med resursfunktionerna om att övergripande inventera resurser och förbereda för strukturer, som med kort varsel kan aktiveras. Syftet är att öka förmågan att klara av den praktiska hanteringen inom staden i extremt allvarliga situationer. Resursfunktionerna måste till sin natur vara flexibla och i praktiken ha stor anpassningsförmåga i akuta skeden, beroende på händelseförlopp. Stadsledningskontoret förordar att förslaget gällande stadens krigsorganisation skickas på remiss till stadens nämnder och styrelser då krigsorganisationen är en angelägenhet för stadens alla verksamheter.

Stadsledningskontorets gör utöver detta bedömningen att det på sikt skulle vara ändamålsenligt att även kunna aktivera resursfunktioner under allvarliga samhällsstörningar i fredstid. Dels för att säkerställa att det finns förmåga att skyndsamt hantera gråzonsattacker i fredstid från främmande stat, dels för att säkerställa förmåga att hantera andra allvarliga samhällsstörningar så som effekter av klimatförändringar eller terrorangrepp. Stadens förmåga att hantera samhällsstörningar utmed hela hotskalan bedöms stärkas genom inrättandet av resursfunktioner. Arbetet med civilt försvar och krisberedskap blir därmed ömsesidigt förstärkande. Om stadens krigsorganisation inklusive resursfunktioner beslutas, bedömer stadsledningskontoret att Göteborgs Stads riktlinje för krishantering kan behöva uppdateras för att inkludera möjligheten att aktivera resursfunktioner även då det ej råder höjd beredskap.

Christina Eide

Eva Hessman

Direktör Utveckling av stadens verksamheter

Stadsdirektör