

Från krisberedskap till civilt försvar:

kommunens roll i en ny säkerhetspolitisk miljö

Stella Moback & Zakarias Tham



LUNDS
UNIVERSITET

Kandidatuppsats i samhällsplanering - urban och regional utveckling, SGEL36

Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi

Juni 2026

Handledare: Laleh Foroughanfar, Lunds universitet

Abstract

This study aims to examine if and how the planning of civil preparedness in Swedish municipalities has changed in response to a shifting global security landscape. The study uses the year 2022 as a breaking point. This is due to Russia's full-scale invasion of Ukraine and its impact on European security politics. Using Thierry Balzacq's understanding of securitization and Michel Foucault's governmentality, the aim is to examine municipal planning for civil preparedness in Sweden through a theoretical framework. With a qualitative approach combining document analysis and interviews, the study seeks to use complementary methods that strengthen the study's reliability. The findings suggest changes in planning documents that can be attributed to a shift in international and subsequent national security policy. The results also highlight potential conflicts between directives on civil preparedness planning and other planning directives. The author's opinion is that this particularly constitutes the study's most interesting finding and could benefit from further study in the field of civil preparedness.

Nyckelord:

civil beredskap, svenska kommuner, beredskapsplanering, säkerhetspolitik, totalförsvar

Sammanfattning

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har inneburit en avgörande förändring i svensk säkerhetspolitik. Inom totalförsvaret har kommunerna en central funktion genom sitt ansvar för samhällsviktig verksamhet och för den civila beredskapen. Denna studie syftar till att undersöka om och hur kommunal planering för civil beredskap har förändrats till följd av det nya säkerhetspolitiska läget. Frågeställningen inkluderar underfrågor för att undersöka motiv bakom förändringen, eventuella motstridiga uppdrag inom den kommunala verksamheten. För att besvara forskningsfrågorna genomfördes dokumentanalys av styrdokument och semistrukturerade intervjuer med tjänstepersoner inom kommunalt beredskapsarbete. Resultatet indikerar en förändring i svensk beredskapsplanering sedan 2022. Detta beror huvudsakligen på Rysslands invasion av Ukraina. I intervjuerna uppger samtliga kommuner att kunskaper och insikter från Ukraina har bidragit till att utveckla den kommunala beredskapsplaneringens nya inriktning. Resultaten påvisar även motstridiga uppdrag inom den kommunala verksamheten där beredskapsarbete står i konflikt med policy för hållbar utveckling.

Begrepp och förkortningar

Civil beredskap

Civil beredskap används som ett samlingsnamn för krisberedskap och civilt försvar (FOI 2026). Begreppet förklarar förmågan att förebygga och hantera krissituationer vid fred men även vid krigsfara eller ytterst krig (MCF 2026).

Höjd beredskap

Samlingsnamn för beredskapsnivåerna skärpt och högsta beredskap. Regeringen beslutar om skärpt beredskap vid allvarliga säkerhetspolitiska hot eller krigsfara. Högsta beredskap råder vid omedelbar krigsfara eller när Sverige befinner sig i krig (Krisinformation.se 2026).

Kommunalt självstyre

Kommunalt självstyre är en grundlagsfäst princip som innebär att kommuner och regioner får fatta egna beslut inom de ramar som regeringen och riksdagen har fastställt (SKR 2026).

NATOs sju krav för civil förmåga

NATOs sju krav för civil förmåga bygger på artikel 3 i NATO-fördraget. Kraven syftar till att säkerställa att samhällsviktiga funktioner och infrastruktur upprätthålls vid kris och krig (se bilaga).

Totalförsvar

Totalförsvaret består av det militära och det civila försvaret. Dessa består av de verksamheter som behövs för att förbereda Sverige för krig (SFS 1992:1403).

LEH - Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

LKRB - Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig

MCF - Myndigheten för civilt försvar

NATO - North Atlantic Treaty Organization

SKR - Sveriges kommuner och regioner

1. Inledning	6
1.1 Historisk bakgrund	6
1.2 Sveriges totalförsvar	7
1.3 Civil beredskap och lagstiftning	8
1.4 Syfte och frågeställningar	8
1.5 Avgränsningar	9
2. Litteraturoversikt	10
3. Teoretiskt ramverk	13
3.1 Governmentalitet	13
3.2 Säkerhetisering	14
4. Metod och genomförande	16
4.1 NATOs civila förmågekrav	17
4.2 Val av kommuner	19
4.3 Dokumentanalys	20
4.4 Intervju	21
4.5 Reflektion av metod	22
5. Resultat och analys	22
5.1 Dokumentanalys	22
5.1.1 Kiruna	23
5.1.2 Filipstad	26
5.1.3 Stockholm	28
5.2 Intervjuer med ansvariga tjänstepersoner	32
5.2.1 Förändring i beredskapsplaneringen efter det förändrade säkerhetsläget	32
5.2.2 Drivkrafter bakom förändringar i beredskapsplaneringen	33
5.2.3 Motstridiga intressen och utmaningar i beredskapsplaneringen	34
5.3 Sammanfattning och avslutande reflektion	35
6. Diskussion	36
6.1 Ett förändrat omvärldsläge som utvecklat svensk beredskapsplanering	36
6.2 Dispositiv i kollision	37
6.3 Decentraliserad styrning och dess utmaningar	39
6.4 Rationalitet och planering	41
7. Slutsats	43
7.1 Motiv, genomförande, motstridiga uppdrag och utmaningar i civil beredskapsplanering	43
7.2 Förslag för framtida forskning	44
Referenslista	44
Bilaga 1	50
Bilaga 2	51

1. Inledning

1.1 Historisk bakgrund

Sveriges och Europas säkerhetspolitiska läge har under 1900-talet präglats av konflikt, instabilitet och krig. Sveriges försvar planerades utifrån att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kunde uteslutas. Efter kalla krigets slut och Sovjetunionens fall år 1991 följde en tid av fred. Europeisk utrikespolitik kännetecknades av stabilitet och samarbete. Ett väpnat angrepp mot Sverige bedömdes därefter osannolikt och det väpnade angreppet avskrevs som dimensioneringsgrund och totalförsvarsplanering avvecklades successivt. Mellan år 2008 och 2014 förändrades det säkerhetspolitiska läget när Ryssland invaderade det självständiga grannlandet Georgien och senare annekterade Krimhalvön. Det försämrade säkerhetspolitiska läget kulminerade i och med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022. Dessa krigshandlingar har varit avgörande för en ny inriktning i svensk försvarspolitik. Ett år efter annekteringen av Krimhalvön beslutade regeringen att återuppta planeringen för totalförsvaret. 83 dagar efter den fullskaliga invasionen av Ukraina ansökte Sverige om medlemskap i NATO (Ds 2023:19). Den 7 maj 2024 blev Sverige officiellt medlem i NATO och fem månader senare lämnade Försvarsdepartementet in proposition 2024/25:34 som bland annat innehöll en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen samt nya mål för det civila försvaret.

I propositionen anges det att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas och därför behöver det civila försvaret numera utgå och planeras utifrån vad ett potentiellt krig innebär för ett samhälle.

Planeringen ska ske inom ramen för Sveriges nya försvarsallians NATO.

1.2 Sveriges totalförsvar

Sveriges totalförsvar omfattar all verksamhet som krävs för att förbereda och säkerställa Sveriges funktionalitet vid kris och krig. Totalförsvaret är uppdelat i militärt och civilt försvar. Det civila försvaret omfattar hela samhällets motståndskraft. Detta innebär bland annat skydd av civilbefolkningen och säkerställande av samhällsviktiga verksamheter som sjukvård och transport. Verksamheter som ingår i totalförsvaret är bland annat kommuner och regioner samt vissa myndigheter, trossamfund och delar av näringslivet (Försvarmakten 2026).

Det svenska civila försvaret är decentraliserat och bygger på principerna om ansvar, närhet och likhet. Ansvarsprincipen innebär att den aktör som har ansvar för en verksamhet vid ordinära förhållanden även ansvarar för den under kris och krig. Närhetsprincipen förklarar hur samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar samt vilken aktör som är närmast berörd eller ansvarig. Likhetsprincipen innebär att verksamheter ska fungera som vanligt så länge som möjligt under samhällsstörningar. Som en följd av dessa principer får Sveriges kommuner en betydande roll i det civila försvaret. Detta eftersom kommunerna ansvarar för många samhällsviktiga verksamheter och därmed även för de första insatserna vid extraordinära händelser inom sitt geografiska område (MCF 2026). Kommunernas beslutsmandat för civilt försvar stärks vidare av 1 kap. 1 § Regeringsformen (1974:152). Grundlagen förklarar hur Sveriges demokrati bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Detta förverkligas bland annat genom kommunalt självstyre. Detta beslutsmandat innebär att kommunerna kan fatta självständiga beslut inom sina ansvarsområden. Det egna beslutsmandatet gäller även för kommunernas planering av civil beredskap.

1.3 Civil beredskap och lagstiftning

Samtliga undersökta dokument inleds med att klargöra att kommunerna ska uppfylla sina förpliktelser och sina åtaganden enligt vissa överenskommelser, förordningar och lagar. De huvudsakliga regelverken som styr kommunernas arbete med krisberedskap är lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap [LEH], lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap samt Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. Den mest centrala lagstiftningen för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar är LEH. Lagen ålägger kommunerna en skyldighet att arbeta för att minska sårbarheter i sin verksamhet för att uppnå god förmåga att hantera krissituationer i fred samt uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar, 1 kap. 1§ LEH (2006:544).

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa har medfört att den befintliga lagstiftningen ses över. Betänkandet (SOU 2024:65) syftar till att utreda kommunernas och regionernas grundläggande verksamhetsförmåga samt de krav som gäller både i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Avsikten är att detta ska leda till en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap för kris och krig [LKRB], som förväntas ersätta LEH i januari 2027 och då införa nya instruktioner och tydligare krav.

1.4 Syfte och frågeställningar

Denna studie syftar till att utforska om och i så fall hur kommunal planering för civil beredskap har förändrats till följd av det försämrade geopolitiska säkerhetsläget. Tidigare studier av civil beredskap har framför allt undersökt nationella strategier och ansvarsfördelningen mellan myndigheter. Givet kommunernas särskilda betydelse för det civila försvaret är det intressant att undersöka om och i så fall

hur det förändrade omvärldsläget har påverkat hur kommuner arbetar med civil beredskapsplanering. Kommunernas betydelse för totalförsvaret har länge underskattats (Jönsson Hanberg, 2022). Mycket tyder dock på att detta håller på att förändras. Med syfte att stärka kommuners och regioners arbete med civilt försvar har regeringen för 2026 lagt fram ett nytt beredskapspaket. I detta avsätts 1,4 miljarder kronor till investeringar som ska stärka kommuners och regioners kapacitet att upprätthålla samhällsviktig verksamhet under höjd beredskap eller krig (Regeringskansliet, 2026). Syftet med denna studie är att bidra till kunskap inom ett högaktuellt område av stor samhälls- och politisk betydelse.

Huvudfrågeställning för denna studie är:

Har svenska kommuners civila beredskapsplanering påverkats av det förändrade säkerhetsläget och i så fall hur?

För att besvara huvudfrågeställningen delas den upp i följande underfrågor:

1. Vilka är de huvudsakliga motiven bakom förändringen av den civila beredskapsplaneringen?
2. Hur formuleras, motiveras och omsätts civil beredskap i styrdokument?
3. Finns det några motstridiga uppdrag eller utmaningar vid planering för civil beredskap?

1.5 Avgränsningar

Sveriges försvar består av ett civilt och ett militärt som tillsammans utgör totalförsvaret (MCF 2026). Kommunerna har en betydande roll i totalförvarsplaneringen. Här bör särskilt framhållas ansvaret för förberedelse av civilt försvar samt förmågan att omsätta försvarsplaneringen i de kommunala verksamheterna. Mot bakgrund av kommunernas särskilda roll i det civila försvaret samt ökade offentliga investeringar i kommunal beredskapsplanering har studien avgränsats till att undersöka det kommunala civila försvaret.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina år 2022 har tagit kriget till Europa och förändrat den europeiska säkerhetsordningen. Kommunernas beredskap var tidigare dimensionerad för att hantera risk och kris i fredstid, men behöver nu stärkas för att även fungera vid höjd beredskap och krig (MCF 2026). Invasionen av Ukraina är den huvudsakliga orsaken till förändringen i kommunal beredskapsplanering. Därför undersöker vår studie kommuners beredskapsplanering före och efter 2022. År 2022 fungerade som en brytpunkt eftersom det medförde en tydlig förändring i det geopolitiska säkerhetsläget.

2. Litteraturöversikt

I studien *Civil Defence (Re)Emerged : A Multi-Level Perspective on Policy Developments in Post-Crimea Europe* undersöker Jana Wrangé (2025), forskare inom säkerhets- och försvarspolitik vid Lunds universitet, europeisk civil beredskap. Studien utgår från Rysslands annektering av Krim 2014 och hur europeisk säkerhetspolitik har förändrats i relation till den nya hotbilden. Utvecklingen av det civila försvaret sker på flera nivåer där lokala, regionala, nationella och internationella aktörer samverkar.

Dessa aktörer tenderar däremot att ha motstridiga inriktningar, vilket ofta resulterar i att initiativ för ett stärkt civilt försvar genomförs på olika sätt och på olika institutionella nivåer. Detta kan försvåra samordningen av det civila försvaret och riskera att skapa otydlig ansvarsfördelning samt svårigheter med att genomföra de åtgärder som krävs. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport *Allvarstid* (2023) tar istället sin utgångspunkt i Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Rapporten förklarar hur den europeiska säkerhetsordningen som har rått sedan Sovjetunionens kollaps och Berlinmurens fall kom att prövas av Rysslands aggression mot Georgien 2008. Säkerhetsordningen kom att helt undermineras av landets annektering av Krimhalvön 2014 (Ds 2023:19). Invasionen av Ukraina år 2022 fungerade som en katalysator och Europas säkerhetsläge försämrades kraftigt. Risken för krig i Sveriges närområde har ökat, och den nya säkerhetspolitiska situationen innebär att fred inte längre kan tas för givet. Rapporterna förklarar hur Sverige och Europa måste stärka sitt försvar. Försvarsförmågan bör byggas upp långsiktigt och kontinuerligt, inte som reaktion på ett direkt hot eller först när en kris har uppstått. Sammanfattningsvis redogör undersökningarna för nya säkerhetspolitiska förutsättningar som kräver att totalförsvaret måste anpassa sig till ett osäkert och konfliktfyllt Europa.

För att förstå kommuner som centrala aktörer inom civil beredskapsplanering används studierna *Styrningsuppfattningar, förtroende och hotbilder hos det civila försvarets genomförare* (Bengtsson, R. & Brommesson, D. 2024) och *Mot en beredskap för kriser och krig?: Svenska kommuners prioriteringar och handlingsutrymme under hot i förändring* (Karlsson Bazarschi, J. 2025). Bengtsson och Brommessons studie undersöker framför allt kommunala tjänstemäns förtroende för statliga myndigheter och den nationella styrningen kopplad till civil beredskap. Karlsson Bazarschis resultat visar att svenska kommuner upplever utmaningar kopplade till arbetet med civil beredskap. Detta är framför allt ett resultat av otydliga nationella riktlinjer i kombination med ökade krav. Sammantaget orsakar detta svårigheter i prioritering mellan beredskapsarbete och ordinarie välfärdsuppgifter. Vidare indikerar resultatet att kommunala tjänstemän upplever en bristande förståelse från staten för förutsättningar och begränsningar inom kommunal verksamhet.

Studierna som presenterats ovan har varit behjälpliga i att förstå de händelser som föranlett upprustningen av det civila försvaret. Studierna ger även bakgrund och förståelse för de utmaningar som finns i den rådande ansvarsfördelningen mellan kommun, region, myndighet och regering som delar ansvar för den civila beredskapsplaneringen.

Tabell 1

Litteraturoversikt

Studie	Syfte	Metod	Resultat	Relevans
Wrange, J. (2025) - <i>Civil Defence (Re)Emerged : A Multi-Level Perspective on Policy Developments in Post-Crimea Europe</i>	Analysera Europas återuppbyggnad av det civila försvaret efter annekteringen av Krim 2014.	Kvalitativ med intervju och dokumentanalys.	Återuppbyggnad av det civila försvaret är huvudsakligen ett resultat av Rysslands aggressioner.	Ger bakgrund till incitamenten för återuppbyggnaden av det civila försvaret.
Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport (2023) - <i>Allvarstid</i>	Analysera Sverige och Europas säkerhetspolitiska läge.	Säkerhetspolitisk analys. Underlag har hämtats från experter, forskare, myndigheter, studieresor och informationsinsamling i Sverige och andra länder.	Säkerhetsläget i Europa har försämrats kraftigt, framförallt till följd av Rysslands invasion av Ukraina. Försvarsberedningen bedömer att Sverige måste stärka totalförsvaret.	Ger bakgrund till hur det förändrade säkerhetsläget påverkar Sverige.
Bengtsson, R. & Brommesson, D. (2024) - <i>Styrningsuppfattningar, förtroende och hotbilder hos</i>	Undersöka hur svenska kommunalpolitiker och tjänstemän uppfattar förtroende, hotbild och styrning kopplat till civilt	Kvantitativ enkätstudie med 209 kommunala tjänstemän.	Styrning uppfattas som oklar. Förtroendet varierar men har ökat efter covid-19. Uppfattning av hotbild	Ger bild av kommunal krisberedskap och styrning

<i>det civila försvarets genomförare</i>	försvar.		kopplas främst till hot mot demokratin.	
Karlsson Bazarschi, J. (2025) <i>- Mot en beredskap för kriser och krig?: Svenska kommuners prioriteringar och handlingsutrymme under hot i förändring</i>	Undersöka kommuners arbete med krisberedskap och civilt försvar i relation till sina ordinarie välfärdsuppdrag.	Kvalitativ och kvantitativ metod med analys av policydokument, intervjuer och enkäter med kommunala tjänstemän.	Otydliga statliga riktlinjer försvårar prioritering för kommuner. Kommunerna anser att staten inte har förståelse för deras handlingsutrymme.	Ger bild av kommunal krisberedskap och civilt försvar samt kommuners handlingsutrymme.

3. Teoretiskt ramverk

3.1 Governmentalitet

Governmentality, eller *Governmentalitet*, myntades av Michel Foucault i hans arbete med att undersöka och förstå hur makt skapas, rationaliseras och utövas i det moderna samhället. Som teoretiskt ramverk bygger governmentalitet på en bred förståelse av styrning (Walters & Tazzioli, ed 2023). För att göra governmentalitet applicerbart i denna studie krävs en förståelse för centrala begrepp inom det teoretiska ramverket. Termen *government* eller *styrning* refererar inte nödvändigtvis till staten eller en regering som styrande organ, utan definieras genom det Foucault kallar “conduct of conduct” (Dean, 2010, p.17). Foucaults definition av *conduct* förklarar handlingen av att *leda* eller *guida* något eller någon (Foucault, 1982). En annan förståelse av begreppet är hur något eller någon *uppför sig* eller *handlar* (Dean, 2010, p.18).

Conduct of conduct har ingen bestämd översättning inom svensk akademi men kommer att benämnas som *styrning av handlande* i den här uppsatsen. Styrning av handlande och hur det formar Foucaults idé om styrning i stort kan förklaras genom att kombinera de två betydelserna av *conduct* som nämnts tidigare. Att *leda* något eller någon och hur något eller någon *handlar*. Då innebär *government* eller *styrning* enligt Foucault försök att avsiktligt forma beteenden och beslut utifrån särskilda idéer för att nå olika mål (Dean, 2010, p.18). Definitionen är bred, vilket gör den möjlig att tillämpa i denna uppsats. Sammanfattningsvis innebär styrning av handlande att forma hur andra handlar och fattar beslut. Inte genom direkt tvång, utan genom att påverka de villkor och ramverk som agerandet och besluten fattas utifrån.

I den undersökta kontexten, svenska kommuners planering av civil beredskap, är det kommunala självstyret särskilt viktigt. Kommunerna planerar den civila beredskapen enligt sin egen självstyrelse. Kommunerna kan alltså anpassa sin verksamhet efter lokala förutsättningar men måste samtidigt förhålla sig till lagkrav. Governmentalitet ger förutsättningar att analysera de verktyg som används för att guida och styra den planering som sker på kommunal nivå. Mitchell Dean beskriver *analysen av styrning* som ett sätt att förklara hur vi styr och blir styrda inom regimer, samt hur dessa regimer uppstår och förändras (Dean, 2010, p.33). Dean använder begreppet *regime* för att beskriva system för maktutövning men också metoder för styrning inom organisationer (Dean, 2010, p.33). Det finns fyra dimensioner för *analys av styrning*. Samtliga dimensioner möjliggör analytiska ingångar, men med hänsyn till studiens syfte är det framför allt den tredje dimensionen som blir relevant. Den tredje dimensionen behandlar vilka typer av idéer, kunskaper, strategier och rationaliseringar som används i styrningens praktik. Det är viktigt att betona att dessa idéer existerar i kontext av tid och plats och tar bestämd materiell form, som till exempel ett dokument eller en uppsättning regler. Ett särdrag i styrning är att myndigheter och styrorgan måste ha mål för vad de vill åstadkomma samt skapa verktyg, planer och kunskaper för hur dessa mål ska uppnås (Dean, 2010, s. 42-43).

3.2 Säkerhetisering

Köpenhamnsskolans säkerhetsteori utvecklades under 90-talet och syftar till att kontextualisera idén om säkerhet. Säkerhet kan i grunden ses som ett objektivet tillstånd, där det finns hot som existerar oavsett om de erkänns eller inte. Köpenhamnsskolan menar att säkerhet och hot mot den säkerheten är något som socialiseras genom språkhandlingar [Speech-act], exempelvis vid förhandlingar mellan beslutsfattare eller kommunikation med en befolkning. Genom att kommunicera och på så sätt artikulera och definiera något som ett säkerhetshot kan en stat erhålla särskilda befogenheter och besluta om mer extrema åtgärder. Processen av säkerhetisering möjliggör acceptans och ett rättfärdigande av de nya åtgärderna (Stritzel 2014, s. 11-37).

Det finns belägg för att användningen av språk påverkar hur säkerhetshot tar form och i vissa fall leder till förändringar i beteende och politiskt beslutsfattande. Holger Stritzel, forskare inom internationella relationer och säkerhetsstudier, förklarar denna tolkning som snäv i *Security in Translation - Securitization Theory and the Localization of Threat*. Idén om att säkerhetshot först tar form på den språkliga nivån är inte tillräckligt nyanserad för att förklara hur ett verkligt säkerhetshot uppstår (Stritzel 2014, s. 37). För att kunna applicera teorin om säkerhetisering på denna studie kommer Thierry Balzacqs förståelse av säkerhetisering användas. Balzacq föreslår vad han kallar en sociologisk version av säkerhetsteori. Balzacq menar att Köpenhamnsskolans traditionella modell har ett överdrivet fokus på enstaka språkhandlingar som orsak till säkerhetisering. En mer pragmatisk tolkning är att säkerhetshot snarare uppfattas och formas av kontext, handling och större strukturer. Dessa faktorer kan i vissa fall i sin tur stärka språkets påverkan, men i andra fall också ersätta det helt. Balzacq beskriver tre grundläggande antaganden för sin säkerhetiseringsteori (Balzacq, ed 2011):

1) **Publikens centrala roll (*the centrality of audience*)**

Antagandet *Publikens centrala roll* menar att säkerhetisering först sker när en relevant eller inflytelserik publik accepterar förklaringen av något som ett säkerhetshot. Ett erkännande av hotet kan på så sätt

göra att publiken blir mer benägen att acceptera mer extrema åtgärder.

2) Ömsesidigt beroende mellan aktör och kontext (*the co-dependency of agency and context*)

Det *ömsesidiga beroendet mellan aktör och kontext* förklarar hur processen av säkerhetisering är beroende av situation och publik. Budskapet i språket måste resonera med historiska erfarenheter, en "zeitgeist" och verkliga eller upplevda hot.

3) Dispositivitet och praktik formar strukturer (*the dispositif and the structuring force of practices*)

Dispositivitet och praktik som formar struktur utgår från att säkerhetisering inte bara är en följd av enskilda politiska beslut eller en diskurs, utan behöver förstås utifrån ett bredare nätverk av aktörer, praktiker och institutioner, ett dispositiv nätverk. Dispositivitet är ett analytiskt verktyg framför allt känt från Michel Foucaults teoribildning för förstå makt, kunskap, styrning och subjekt. Enligt denna tolkning sker säkerhetisering utifrån ett nätverk av etablerade rutiner och tillvägagångssätt som påverkar hur hot uppfattas och hur säkerhet prioriteras. Dispositivitet är den struktur som bestämmer hur säkerhetshot definieras och hanteras. Studien kommer framför allt utgå från Balzacqs förståelse av dispositiv. Detta antagande gör det möjligt att analysera förändringar i kommunal beredskapsplanering genom att undersöka en tidigare, och en föränderlig struktur som gör vissa åtgärder mer befogade än andra (Balzacq, ed 2011).

4. Metod och genomförande

Denna studie utgår från en kvalitativ metod där dokumentanalys och intervjuer komplementerar varandra. Dokumentanalysen undersöker hur kommunernas planering för civil beredskap är utformad och i vilken utsträckning den har förändrats. Intervjuerna används för att kontextualisera och fördjupa analysen av dokumenten eftersom de ger insikt i hur beredskapsplanering fungerar i praktiken. Genom att kombinera två olika metoder är ambitionen att uppnå en mer fullständig bild av studieobjektet och stärka studiens tillförlitlighet (Denscombe 2018, s. 219-222).

4.1 NATOs civila förmågekrav

Dokumentanalys och intervjuer har strukturerats utifrån NATOs sju civila förmågekrav, de så kallade *NATO Baseline Requirements for National Resilience* (se Bilaga) . På så sätt kan studien etablera ett ramverk för att undersöka den civila beredskapen och ge studien en konsekvent struktur som kan tillämpas på samtliga undersökta kommuner. En viktig metodologisk distinktion är att de sju förmågekraven är formulerade på nationell nivå och riktar sig primärt till statliga aktörer (NATO, 2024). Kommunerna har exempelvis inte det huvudsakliga ansvaret för sjukvård eller nationell infrastruktur. Regioner och kommuner är däremot skyldiga att, till exempel, bistå varandra vid extraordinära händelser enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Att direkt tillämpa kraven på kommunal nivå riskerar att vara analytiskt missvisande. Kraven har därför anpassats för kommunal tillämpning i linje med de kommunens ansvarsområden. Att ett krav inte täcks i ett dokument betyder inte nödvändigtvis att det finns brister i kommunens beredskapsplanering. Nedan redogörs för hur varje krav har anpassats för kommunal tillämpning.

Krav 1: Politiskt beslutfattande och centrala ledningsfunktioner

Här undersöks om kommunens planering förutsätter att ordinarie ledningsstrukturer fungerar, eller om den planerar för ett krisläge med en anpassad ledningsstruktur. Till exempel krigsorganisation.

Krav 2: Resilient energiförsörjning

Undersöker om kommunens planering förutsätter att elnätet fungerar, eller om den explicit adresserar vad som händer när det inte gör det. Om det finns planering för reservkraften och om elförsörjningen är dimensionerad för kortare avbrott eller för ett läge där elförsörjningen är störd under en längre period.

Krav 3: Hantering av befolkningsrörelser

Innehåller kommunens beredskapsplanering scenarier för omfattande planerade eller oplanerade befolkningsrörelser? Planerar kommunen för att kunna hantera storskalig eller spontan evakuering eller inkvartering av människor?

Krav 4. Livsmedel och dricksvatten

Planerar kommunen för avbrott och störningar i leveransen av livsmedel och dricksvatten under en längre tid?

Krav 5: Masskadeutfall och hälsokriser

Sveriges regioner ansvarar för sjukvård. Enligt kapitel 4 i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får kommuner och regioner lämna hjälp till andra kommuner och regioner som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. För att undersöka kommunernas förmåga enligt krav 5 kommer kommunernas planering för att stödja regionens arbete med sjukvård och erbjuda krisstöd att undersökas. Samt planera för

eventuella avbrott och brister i lokal sjukvård.

Krav 6: Resilienta civila kommunikationssystem

Vilken planering har kommunen för att säkerställa fortsatt kommunikation med aktörer och medborgare vid störningar i ordinarie kommunikationssystem?

Krav 7: Resilienta transportsystem

Trafikverket ansvarar för de nationella transportsystemen som statliga vägar och järnvägar.

Kommunerna ansvarar för det kommunala vägnätet (Trafikverket, 2025). I vilken utsträckning planerar kommunen för att skydda sina transportsystem? Till exempel i samband med drift, underhåll och räddningsarbete.

4.2 Val av kommuner

Studien omfattar ett urval av kommuner för att representera variation i storlek, geografiskt läge, strukturella förutsättningar och betydelse för Sveriges försvar. Vi har intervjuat ansvariga tjänstemän vid Filipstad, Eskilstuna, Gotland, Karlskrona och Kiruna kommun samt stadsdelsnämnden Södermalm som en del av Stockholms stad. Vi har analyserat styrdokumentet för kommunerna Filipstad, Kiruna och Stockholms stad.

Sveriges marinbas har sitt huvudsäte i Karlskrona och kommunen kan därför antas ha ett särskilt utvecklat totalförsvar till följd av sin militärstrategiska position. Stockholm stad, som är uppdelad i 11

stadsdelsnämnder, ger ett storstadsperspektiv. Studie av kommunen har avgränsats till Södermalms stadsdelsförvaltning då samtliga stadsdelar i Stockholm omfattas av stadens gemensamma styrdokument. Filipstad är en liten inlandskommun och ger perspektiv på hur civil beredskapsplanering fungerar i mindre kommuner. Kiruna har en särskild strategisk betydelse, både på grund av gruvindustrin och det gränsnära läget. Gotland och Eskilstuna ingår enbart i intervjustudien. Gotlands strategiska läge i Östersjön och Eskilstunas roll som industrikommun ger ett kompletterande perspektiv på hur kommuner med olika förutsättningar arbetar med beredskapsplanering. Urvalet av kommuner har också påverkats av praktiska faktorer. Flera av de tillfrågade kommunerna avböjde medverkan eller återkom inte inom studiens tidsram.

4.3 Dokumentanalys

Deduktiv och induktiv analys kan argumenteras för att gå hand i hand vid kvalitativa analyser (Laari, 2025, s. 2-6). Dokumentens täckning av de sju förmågekraven har analyserats deduktivt utifrån kodningsschemat (se tabell 2). Teman och koder identifierades utifrån det förutbestämda ramverket som förmågekraven utgör vilket styrde vad som eftersöktes i materialet. Kodningen syftar till att undersöka i vilken utsträckning kraven täcks i dokumenten samt att identifiera förändringar över tid.

För att besvara frågeställningarna om motiv bakom en eventuell förändring samt huruvida planeringen präglas av motstridiga uppdrag genomfördes analysen induktivt. Analysen utgick här främst från observationer och mönster i empirin snarare än från ett förutbestämt ramverk.

I studien analyseras och jämförs de dokument som styr hur Filipstad, Karlskrona, Kiruna och stadsdelsnämnden Södermalm i Stockholm planerar för civil beredskap före och efter 2022. Dokumenten utgör planeringsunderlag som visar kommunernas mål, riktlinjer och prioriteringar

inom civil beredskap. Dokumenten säger inte nödvändigtvis något om det faktiska genomförandet eller beredskapsförmågan.

Tabell 2

Kodningsschema för civila förmågekrav

Kod	Betydelse	Definition
0	Frånvarande	Temat nämns inte
1	Begränsat	Temat nämns kortfattat utan utvecklad beskrivning eller planeringsantagande
2	Utvecklat	Temat behandlas med utvecklade beskrivningar och/eller planeringsantaganden
3	Mycket utvecklat	Temat behandlas med mycket utvecklade beskrivningar och/eller planeringsantaganden

4.4 Intervju

Vi genomförde intervjuer med sex tjänstepersoner med särskilt ansvar inom beredskapsområdet i kommunerna Filipstad, Karlskrona, Kiruna, Eskilstuna, Gotland och Stockholm. Syftet var att genom

intervjuer med nyckelpersoner få ta del av deras erfarenheter. Intervjuerna har varit semistrukturerade, med frågor utformade efter NATOs sju krav på civil förmåga (se bilaga 2). Semistrukturerade intervjuer fungerade bra för vår studie då vi utöver svar på våra direkta frågor också gav den intervjuade möjlighet att utveckla sina svar (Denscombe 2018, s. 269). Samtliga intervjupersoner informerades om studiens syfte och gav sitt samtycke till att intervjuerna spelades in, transkriberades och citerades. Intervjupersonerna erbjöds att godkänna citatanvändning i efterhand. Insamlad material raderas efter studiens slut.

4.5 Reflektion av metod

Studien inleddes med att skapa en inläsning om hur den kommunala planeringen av civil beredskap är organiserad. Det framgick att samtliga kommuner har en specialist inom beredskapsområdet. Flera beredskapssamordnare kontaktades och sex valde att ställa upp på intervju. Dessa ombads vidare att förse oss med de dokument som styr kommunens beredskapsarbete före och efter år 2022. Dokumentanalysen och intervjuerna har inte syftat till att kartlägga kommunernas faktiska beredskapsförmåga utan snarare planeringen av kommunens beredskap. Studiens slutsatser bygger på innehåll i dokument från de undersökta kommunerna samt på uppgifter från intervjuer med de utvalda kommunerna. Det är därför inte möjligt att utifrån denna studie dra övergripande slutsatser om svenska kommuners beredskapsplanering i sin helhet. Studiens resultat ska snarare betraktas som en indikation på förändringar, tendenser och utmaningar inom Sveriges kommuners beredskapsarbete.

Urvalet av kommuner grundades delvis på tillgänglighet. Ändå kan urvalet anses vara ändamålsenligt då det kännetecknas av en variation. En brist är att vi inte kunnat undersöka styrdokument från samtliga intervjuade kommuner då varje kommun har egna rutiner för hur, och om de arkiverar tidigare styrdokument. Detta innebar att en mängd dokument var oåtkomliga. Därtill skilde sig

dokument från några kommuner stort från det övriga urval varför de lämpade sig för djupare analys och jämförelse.

5. Resultat och analys

5.1 Dokumentanalys

Nedan återfinns en summering och analys av de undersökta dokumenten där vi först A) undersöker motiveringen till eventuell förändring, B) kodar vår analys av de undersökta dokumenten enligt förmågekraven, och C) undersöker respektive planeringsinriktning.

Samtliga undersökta dokument utgår från att kommunerna ska uppfylla de förpliktelser och åtaganden som följer av gällande överenskommelser, förordningar och lagstiftning.

5.1.1 Kiruna

De två styrdokument - Kommunal strategi för arbete med samhällsstörningar 2019-2022 och Kommunal strategi för arbete med samhällsstörningar 2023-2026 syftar till att ange strategisk inriktning för kommunens arbete med civil beredskap och samhällsstörningar. Dokumenten beskriver även hur kommunen ska gå tillväga för att följa den lagstiftning som reglerar arbetet med civil beredskap. Jämförelsen av de två dokumenten visar en förändring av tre aspekter: beskriven hotbild, planeringsinriktning samt täckning av NATOs sju civila förmågekrav.

A) Motiven bakom planeringen

(2019-2022): Kommunens omvärldsanalys nämner ett försämrat säkerhetsläge i Europa och att väpnade angrepp mot Sverige inte kan uteslutas och att detta ställer krav på den svenska försvarsförmågan. Dock nämns regeringens bedömning om att det är osannolikt med ett militärt

väpnat angrepp mot Sverige. Fokus ligger på it-angrepp, klimatförändringar och gränsöverskridande brottslighet. It-angrepp anses som särskilt allvarliga då samhället blir mer och mer beroende av digitala tjänster i samhällsviktiga system som till exempel trafiksystem eller banktjänster. Klimatförändringar anses viktiga då de ökar risk och förstärker hot, som skogsbränder, skred och värmeböljor. Säkerhetspolitiska hot i form av icke militära aktörer och gränsöverskridande brottslighet som terrorism anses vara ett betydande hot.

(2023-2026): Kommunens omvärldsanalys har förändrats. Avsnittet inleds med ett utdrag från Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport från 2023, där Rysslands invasion av Ukraina nämns som något som förändrat förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik i grunden. Det nämns att Ryssland länge varit fientligt mot väst men att den fullskaliga invasionen av Ukraina gjort hotet av väpnade konflikter till verklighet och att Sverige går igenom en säkerhetspolitisk förändring som ett direkt resultat av detta. Att ett väpnat angrepp inte kan uteslutas upprepas och hotbilden beskrivs utifrån ett sådant scenario. Ryssland anses utgöra det absolut största hotet mot Sverige. It-angrepp, klimatförändringar och brottslighet som våldsbejakande extremism nämns därefter.

B) Täckning av förmågekrav

Tabell 3

Täckning av civila förmågekrav i Kirunas styrdokument

NATO krav	2019-2022	2023-2026	Kommentar
1. Ledningsfunktioner	2	3	Utveckling av krigsorganisation (2019–2022), etablerad krigsorganisation (2023–2026).

2. Resilient energiförsörjning	1	2	Energiförsörjning prioriterat område 2019-2022. Planeringsantaganden för störningar i energiförsörjning tillkommer för 2023-2026.
3. Hantering av befolkningsrörelser	0	3	Nytt avsnitt för befolkningsskydd 2023-2026.
4. Livsmedel och dricksvatten	1	3	Planeringsantaganden utgår från begränsad tillgång till livsmedel och vatten 2023-2026.
5. Masskadeutfall och hälsokriser	0	3	Nämns inte 2019-2022. Finns planeringsantaganden för 2023-2026 som dimensionerar för större masskadeutfall och hälsokriser. Krav på fungerande omsorgsverksamhet.
6. Resilienta civila kommunikationssystem	2	3	Kriskommunikation prioriterat område 2019-2022. Nya planeringsantaganden för 2023-2026 som dimensionerar för längre avbrott.
7. Resilienta transportsystem	0	2	Finns planeringsantagande för avbrott i transport 2022-2026.

C)

Planeringsinriktning

(2019-2022): Kommunens övergripande mål och inriktning är bland annat att förbättra den generella krisberedskapen för trygga människors liv, begränsa miljökador, säkra viktiga samhällsfunktioner, bidra till nationell säkerhet och uppfylla åtaganden i överenskommelsen mellan

MSB och SKR. Krigsorganisation nämns som ett arbete att påbörja under perioden. Det finns inga planeringsantaganden för krigsscenarioer.

(2023-2026): Det tillkommer ett nytt avsnitt med detaljerade planeringsantaganden som är dimensionerade för väpnat angrepp på svensk mark, hämtade från *Handlingskraft: handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*, där krigshandlingar pågår i minst tre månader, med långvariga avbrott i el, kommunikationer, livsmedel och transporter. Alltså dimensionering utifrån ett uthålligt krigstillstånd och inte enbart fredstida eller tillfälliga störningar.

5.1.2 Filipstad

Styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap för år 2020-2022 och Styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap i fredstid och vid höjd beredskap för år 2024-2027 inkluderar båda en beskrivning av kommunens arbetsprocess samt övergripande ambition, mål och inriktning för arbetet med civilt försvar. Sammanfattningsvis klargör dokumenten för både år 2020-2022 och 2024-2027 hur Filipstads resiliens ska stärkas genom förberedelse och förebyggande. Detta bland annat genom god kunskap och kännedom om kommunens sårbarheter och kritiska verksamheter. Kommunen ska även ha planerat inför och kunna hantera extraordinära händelser. Vid jämförelse av dokumenten är det endast namn, budget och inkludering av en ny policy som förändrats.

A) Motiven bakom planeringen

(2020-2022)

I dokumentet definieras inte hot från specifika aktörer eller från geopolitiska scenarier. Strukturella risker som strömbrott och brist på vatten är något som ska planeras inför både fredstid och höjd beredskap. Väpnat angrepp förekommer som en direkt planeringsgrund.

(2024-2027)

Planeringen för höjd beredskap har fått ett något större utrymme och kommunen ska nu färdigställa en planering för sina uppgifter inom totalförsvaret. Det noteras dock att detta följer direkt ur den uppdaterade överenskommelsen mellan MSB och SKR. Dokumentet ger ingen självständig motivering utifrån det förändrade läget efter 2022.

B) Täckning av förmågekrav

Tabell 4

Täckning av civila förmågekrav i Filipstads styrdokument

NATO krav	2020-2022	2024-2027	Kommentar
1. Ledningsfunktioner	2	2	
2. Resilient energiförsörjning	2	2	
3. Hantering av befolkningsrörelser	0	0	
4. Livsmedel och dricksvatten	2	2	
5. Masskadeutfall och hälsokriser	1	1	
6. Resilienta civila kommunikationssystem	2	2	
7. Resilienta transportsystem	0	0	

C) Planeringsinriktning

Filipstad kommuns styrdokument för åren 2020-2024 och 2024-2027 är nästintill identiska. De mål och åtgärder som föreslås för åren 2020-2022 är desamma som de som gäller för åren 2024-2027. Enligt kommunens säkerhetssamordnare beror detta på covid-19-pandemin. Fokus har legat på att hantera den då pågående pandemin och därför har de risker som identifierats samt de planerade åtgärder för åren 2020-2022 inte genomförts. Därför återkommer samma risker för åren 2024-2027.

Styrdokumentets namn har ändrats för 2024-2027. Dokumentet för år 2020-2024 heter *Styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap* medan det för 2024-2027 heter *Styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap i fredstid och vid höjd beredskap*. Höjd beredskap råder automatiskt om Sverige hamnar i krig eller om regeringen beslutar om det. Det är det tillstånd då myndigheter och regioner ska krigsorganiseras, alla samhällsverksamheter ska ställas om för att stödja totalförsvaret och allmän tjänsteplikt införs. Styrdokumentets nya kan antyda att kommunen numera även förbereder sig för krig.

Ytterligare en förändring syns i kommunens statsbidrag. Denna statliga ersättning syftar till att stärka kommunens civila beredskap och säkerställa dess förmåga att förebygga samt hantera extraordinära händelser.

Mellan år 2019 och 2023 ökade ersättningen från 679 505 kronor till 891 332 kronor, vilket motsvarar en ökning med 211 827 kronor eller cirka 31%. Budgeten för 2019 innehöll inga extra medel. 2023 års budget har ökat för grundersättning, verksamhetsersättning och varning. Grundersättningen omfattar bland annat övningar, utbildningar och informationsinsatser som ska stärka kommunens beredskapsförmåga. Andelen av budgeten avsedd för civilt försvar har minskat med 5 000 kr.

Sammanfattningsvis klargör dokumenten för både år 2020-2022 och 2024-2027 hur Filipstads resiliens ska stärkas genom förberedelse och förebyggande bland annat genom god kunskap och kännedom av kommunens sårbarheter och kritiska verksamheter. Kommunen ska även ha planerat för och kunna hantera extraordinära händelser. Vid jämförelse av dokumenten är det endast namnet, budgeten och den nya policyn som förändrats.

5.1.3 Stockholm

Såväl Stockholms stads säkerhetsprogram för år 2020-2023 som för 2024-2027 ger en övergripande bild av stadens hotbild. Programmen innehåller stadens arbete samt mål och fokusområden i civil beredskapsplanering. Den förändring som skett i dokumenten gäller framför allt beskrivning av hotbild samt ansvarsfördelning.

A) Motiven bakom planeringen

(2020-2023)

Ett förändrat globalt säkerhetspolitiskt läge och en teknisk utveckling beskrivs som något som har stärkt stadens hotbild. Oberäkneliga globala aktörer har bidragit till mer komplexa hot och händelser i andra delar av världen som riskerar att påverka även Stockholm stad. Andra länders påverkanskampanjer riktade mot Sverige riskerar att påverka medborgarnas förtroende för staten. Stadens verksamheter har blivit mer beroende av teknik, vilket medför att eventuella störningar kan skada samhällsviktiga verksamheter. Vidare riskerar klimatförändringar att skada stadens samhällsviktiga verksamheter och funktioner. Stockholm som huvudstad har en särskild ställning inom totalförsvaret, vilket ytterligare stärker stadens hotbild.

(2024-2027)

Sveriges och Stockholm stads hotbild beskrivs som den allvarligaste sedan andra världskriget. Internationella regler och normer som har gällt i Europa sedan kalla krigets slut har underminerats

efter Rysslands invasion av Ukraina. Oförutsägbara globala aktörer stärker hotbilden ytterligare och deras påverkanskampanjer riskerar att undergräva Sveriges demokrati samt medborgarnas förtroende. Staden förklarar även en ökad risk för attentat från höger- och islamistiska extremister. Störningar i den teknik som stadens samhällsviktiga verksamheter är beroende av utgör en risk. Konsekvenser av klimatförändringar kan även skada stadens viktigaste verksamheter. Delar av stadens verksamheter som bedrivs i offentlig-privat samverkan riskerar att försvåra samordningen vid kris. Den samlade hotbilden kan äventyra medborgarnas säkerhet samt stadens grundläggande demokratiska värden.

B) Täckning av förmågekrav

Tabell 5

Täckning av civila förmågekrav i Stockholms stads styrdokument

NATO krav	2020-2023	2024-2027	Kommentar
1. Ledningsfunktioner	2	3	
2. Resilient energiförsörjning	1	2	Ny sektorsorganisation för energiförsörjning 2024-2027.
3. Hantering av befolkningsrörelser	0	2	Ny sektorsorganisation för migration 2024-2027.
4. Livsmedel och dricksvatten	1	2	Ny sektorsorganisation för livsmedelsförsörjning och dricksvatten 2024-2027.
5. Masskadeutfall och hälsokriser	0	2	Ny sektorsorganisation för hälsa, vård och omsorg 2024-2027.
6. Resilienta civila kommunikationssystem	2	3	Ny sektorsorganisation för energiförsörjning 2024-2027.

7. Resilienta transportsystem	0	2	Ny sektorsorganisation för transport 2024-2027.
--------------------------------------	----------	----------	---

C) Planeringsinriktning

2020-2023

Krishantering struktureras kring nivåerna störning, allvarlig händelse, extraordinär händelse, höjd beredskap och krig. Planeringen är skalbar, men här nämns kort kontinuitetsplaner och att kritiska funktioner alltid ska fungera till viss nivå. Planeringstakten för att stärka det civila försvaret ska vara hög, och den förmåga som staden bygger upp för att hantera höjd beredskap syftar även till att hjälpa staden vid lägre nivåerna av störningar.

2024-2027

Programmet är mer omfattande och täcker fler fokusområden och mål. Omvärldsläget beskrivs som försämrat och osäkert, till skillnad från 2020-2023, då det istället beskrivs som förändrat. Verksamheter som drivs i offentlig-privat samverkan är ett nytt hot som inte förekommer i det gamla programmet. I programmet för 2024-2027 framgår det att en ny sektorsorganisation för civil beredskap har införts. Organisationen är uppdelad i olika sektorer som representerar ett sakområde, exempelvis sektorerna Psykologiskt försvar och Energiförsörjning. Sektorerna samlar relevanta nämnder och bolag för att samordna och stärka beredskapsarbetet inom respektive sektor.

Kontinuitetshantering förklaras mer omfattande i programmet för 2024-2027. Programmet redogör för TiB funktionen (tjänsteman i beredskap) och nya trygghetspunkter. Vid exempelvis el- eller kommunikationsbortfall ska trygghetspunkter aktiveras där stadens invånare ska kunna få hjälp vid

långvariga störningar.

Det gamla säkerhetsprogrammet har ett bredare säkerhetsperspektiv, medan det nya tar sikte mot ett beredskapsarbete som utgår från totalförsvaret. Säkerhetsprogrammet för 2024-2027 har en tydligare koppling till antagonistiska hot. Det äldre programmet beskriver vikten av ansvarsfördelning. I det nya framstår denna struktur som uppdaterad och vidareutvecklad. I det nya programmet framstår stadens beredskapsarbete som mer organiserat och samordnat med en tydlig ansvarsfördelning.

5.2 Intervjuer med ansvariga tjänstepersoner

Nedan återfinns en summering och analys utifrån intervjuerna.

5.2.1 Förändring i beredskapsplaneringen efter det förändrade säkerhetsläget

Filipstad beskriver en betydande förändring. Fokus låg fram till omkring 2020 på samhällsstörningar som stormar och elavbrott. Rysslands invasion av Ukraina 2022 har inneburit betydande förändringar för det kommunala beredskapsarbetet. Kommunen investerar i civil beredskap genom bland annat inköp av sjukvårdsmateriel, livsmedel och nödvattentankar. Upphandling av reservkraft har även påbörjats. Kommunen har bildat arbetsgrupper som deltar i Robust kommun. Robust kommun är ett initiativ från Energimyndigheten som syftar till att genom kunskapsstöd stärka kommuners förmåga att hantera störningar i energiförsörjning och samtidigt bidra till totalförsvarets förmåga. Intervju med Karlskrona indikerar på en förändring i dimensionering av det kommunala beredskapsarbetet:

“När jag började 2017 så var det ju extraordinära händelser som var planeringsförutsättningarna. Nu är det ju

höjd beredskap som är planeringsförutsättningarna.” - Säkerhetschef, Karlskrona kommun. 19 april 2026.

Invasionen 2022 beskrivs som den händelse som gett kommunen mest kunskap och lett till en längre planeringshorisont. Kommunen har även börjat investera i reservkraft och planerar för att etablera nya trygghetspunkter som ska kunna tillhandahålla vatten och el. Södermalm förklarar också att beredskapsarbetet har förändrats. Risk och sårbarhetsanalysen [RSA] innehåll har ökat i omfång sedan 2022. Den behandlar nu fler samhällsviktiga verksamheter som kommunen ska arbeta med och fler kriser som de ska planera för. En krisledningsplattform har upphandlats, och matförråd samt verktyg för vattenrening är under uppbyggnad.

Gotland beskriver ett ökat engagemang och ett ökat politiskt intresse för beredskapsarbetet. Kommunen övar inför kris- och krigsscenarier, där pågående planering och övning omfattar bland annat en storskalig utrymning av ön.

5.2.2 Drivkrafter bakom förändringar i beredskapsplaneringen

Samtliga kommuner uppger att beredskapsfrågor fått ett ökat fokus sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina:

“Ukraina påverkar väldigt mycket om hur vi förbereder inför kriser. Jag kan säga att ja, kanske det är läget och utvecklingen i Ukraina som påverkar oss mest. Och jag föredrar också att dimensionera krisberedskap efter krig för att krig är ju en väldigt komplex kris där det förekommer alla möjliga avbrott, leveransbrister med mera. Är man väl förberedd för krig då är man förberedd för det mesta.”

- Säkerhetsstrateg, Södermalms stadsdelsförvaltning. 27 april 2026.

Kirunas försvarssamordnare menar att Rysslands invasion av Ukraina inneburit ett tydligt skifte i kommunal beredskapsplanering. Samtidigt har beredskapsplaneringen successivt anpassat sig till ett försämrat omvärldsläge redan sedan sent 2000-tal. Försvarsstrategen förklarar vidare att det försämrade säkerhetsläget i praktiken har pågått sedan Rysslands invasion av Georgien 2008, även om denna inte fick likvärdig uppmärksamhet i samhällsdebatten. Efter annekteringen av Krim blev denna försämring tydligare. Invasionen av Ukraina bekräftade den omvärldsanalys som gällt sedan tidigt 2010-tal. Beredskapsplanering blev något som tydligt behöver prioriteras och inkluderas i samhällsplaneringen.

I intervjuerna framgår det att Sveriges medlemskap i NATO inte har fungerat som en drivande faktor. Kiruna förklarar att Natomedlemskapet snarare har tydliggjort förväntningarna på arbetet. Södermalm instämmer att medlemskapet i sak inte utgjort en tydlig brytpunkt i deras beredskapsplanering. Stadsdelsförvaltningen menar att planeringen redan innan invasionen och medlemskapet successivt anpassade sig efter NATOs riktlinjer och struktur. Flera kommuner utgår från NATOs organisatoriska struktur. Eskilstuna och Södermalm utgick redan före invasionen och medlemskapet från Natostandard för att organisera sin ledningsstab. Filipstad och Gotland har utformat sin stabstruktur efter Natomodellen efter medlemskapet.

5.2.3 Motstridiga intressen och utmaningar i beredskapsplaneringen

Med sin pågående stadsflytt befinner sig Kiruna i en unik situation när stora delar av den fysiska samhällsstrukturen successivt omlokaliseras. Detta innebär att kommunala resurser behöver avsättas för planering och genomförande av stadsomvandlingen samtidigt som kommunen ska upprätthålla sin ordinarie verksamhet och stärka sin civila försvarsförmåga. Detta utgör en betydande utmaning både för kommunens ordinarie verksamhet och för arbetet med civil beredskap. För Filipstad, Gotland och Kiruna utgör personalbristen en reell utmaning. Filipstad och Kiruna menar även att det finns en

kompetensbrist. Enligt Filipstad har kompetens tidigare funnits i organisationen men att dessa medarbetare med tiden gått i pension vilket har resulterat i ett kunskapsvakuum. Eskilstunas huvudsakliga utmaning är ekonomin, där upplevelsen är att den tidigare kommunledningen inte ansett frågan vara tillräckligt viktig för att avsätta mer resurser och medel. Att tydliggöra för medborgarna att hushållen förväntas ha hemberedskap för att klara sig utan hjälp från samhället i minst en vecka är en utmaning enligt Södermalm och Karlskrona.

Gotland, Södermalm och Karlskrona menar att arbetet med resilient elförsörjning har inkluderat utmaningar och motstridiga uppdrag. Gotlands beredskapsstrateg berättar att ön hade kunnat vara självförsörjande på el. Gotland har goda förutsättningar för både vindkraft på land och till havs i och med sitt geografiska läge mitt i Östersjön. Här bedömer Försvarsmakten däremot att vindkraften kan påverka deras verksamhet negativt. Större vindkraftparker riskerar att påverka Försvarets förmåga genom att bland annat störa övervakning, begränsa rörelsefrihet och försvåra underrättelseinhämtning (SVT Nyheter, 2024). Samtidigt behövs en resilient elförsörjning för att kunna stödja Försvarsmakten genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Karlskrona och Södermalm stämmer in med Gotlands upplevelse av motsättningar i arbetet med energiförsörjning. Bägge kommunerna förklarar däremot att dessa motsättningar framför allt handlar om svårigheten att stärka robustheten samtidigt som miljöpolicy ska beaktas. Båda exemplifierar denna konflikt genom riktlinjer och policy där kommunerna förväntas upphandla och använda elbilar inom verksamheten som del av den gröna omställningen. Eventuella elavbrott eller otillräcklig laddinfrastruktur riskerar därför att utgöra en reell utmaning och risk vid kris eller krig.

5.3 Sammanfattning och avslutande reflektion

Studiens resultat visar en betydande förändring i svensk beredskapsplanering sedan 2022. Detta är framför allt en följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Samtliga studerade kommuner

uppges att kunskaper och insikter från Ukraina har varit behjälpliga i att utveckla respektive kommuns beredskapsplanering. Flera kommuner förklarar också ökade statliga bidrag, nya lagar och riktlinjer för beredskap som ett uttryck för ökade krav på kommunernas beredskapsplanering. Motstridiga intressen, där beredskapsarbete behöver vägas mot andra policyer och intressen, som i vissa fall står i konflikt med varandra, kan försvåra genomförande och prioritering av arbetet.

Kommunerna uppges i viss utsträckning liknande utmaningar, men att de varierar i omfattning och karaktär. Parallellt framkommer även skillnader i kommunernas beredskapsförmåga. Dessa skillnader kan förklaras av variationer i resurser, geografiskt läge och tillgång till personal med relevant kunskap och erfarenhet. Större kommuner har ofta bättre tillgång till ekonomiska resurser, specialistkunskap och möjlighet att samverka, formellt eller informellt, med nationella aktörer. Mindre kommuner kan ha kortare beslutsvägar och närmare lokal samverkan även om storleken kan innebära begränsade resurser.

6. Diskussion

6.1 Ett förändrat omvärldsläge som utvecklat svensk beredskapsplanering

De två världskrigen och det därefter följande kalla kriget har varit avgörande för utvecklingen av den svenska säkerhetspolitiken under stora delar av 1990-talet. Den europeiska säkerhetsordningen som har rått sedan Sovjetunionens kollaps och Berlinmurens fall kom att prövas av Rysslands aggressioner mot Georgien 2008 för att helt undermineras av landets annektering av Krimhalvön 2014. Det hastigt försämrade säkerhetsläget tvingade Europa till en snabb upprustning. Detta kan förstås som en gradvis säkerhetisering med början 2008 som förstärktes 2014 och sedan ytterligare i samband med Rysslands

fullskaliga invasion av Ukraina år 2022. I samband med den sistnämnda övergav Sverige sin 200-åriga tradition av neutralitet för att ansöka om medlemskap i NATO.

Vår studie visar tydligt att förändringar i den kommunala beredskapsplaneringen är en följd av den säkerhetsisering som beskrivs ovan. Dokumentanalys och intervjuerna med utvalda kommuner instämmer i en gradvis upprustning av det civila försvaret sedan början av 2010-talet. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina fungerade som en katalysator och kraftigt intensifierade arbetet. Vår analys och jämförelse av kommunala styrdokument från före och efter 2022 vittnar om en signifikant kapacitetsförstärkning inom kommunal beredskapsplanering. Detta skifte är ett resultat av det allt mer oförutsägbara och försämrade säkerhetspolitiska läget.

För att förstå hur nya krav på säkerhet påverkar den kommunala beredskapsplaneringen har vi använt oss av Balzacqs sociologiska och praktikbaserade modell för säkerhetsisering. Modellen förklarar hur krav på säkerhet fungerar i praktiken snarare än hur de formuleras på policynivå. Skiftet i den kommunala beredskapen är mer än en reaktion på ett hot, det är en omformning av en större struktur. Förändringsprocessen kan förstås som ett omfattande och föränderligt säkerhetsdispositiv som påverkar hur kommuner förväntas hantera och agera i förhållande till nya säkerhetshot. Dispositivitet strukturerar relationerna mellan staten, kommunerna, myndigheterna och andra aktörer. Den definierar deras roller och ansvarsområden samt påverkar vilka åtgärder som kan anses vara legitima. Dispositivet bidrar till att forma förutsättningarna för den kommunala beredskapsplaneringen. Policyförändring är resultatet av en successiv omformning av etablerade tillvägagångssätt och verktyg inom ramen för säkerhetsdispositivet. Nya rutiner, justerade verktyg och omstrukturerade relationer vittnar om stora förändringar i beredskapsplaneringen.

6.2 Dispositiv i kollision

Vi anser inte att upptäckten av ett säkerhetsdispositiv som förändrar och intensifierar kommunal beredskapsplanering är studiens mest intressanta slutsats. Här vill vi istället framhålla hur olika dispositiv kolliderar.

Hållbarhet anses sedan länge vara ett planerings- och styrningsideal. År 1960 tillsatte regeringen en särskild utredning med syfte att utreda naturvård. Resultatet blev SOU 1962:36 *Naturen och samhället* som förklarar de negativa konsekvenserna av mänsklig påverkan på naturen. Sedan dess har frågorna fått allt större betydelse och genomsyrar idag de flesta politikområden. Hållbarhetsarbetet i Sverige styrs av lagstiftning, policy och andra styrdokument. Kommuner är viktiga aktörer för att omsätta mål för hållbarhet i praktiken. Inom ramen för det kommunala självstyret formulerar kommuner ofta egna hållbarhetsmål. Flera av de intervjuade uppger att krav på hållbarhet kan stå i konflikt med beredskapsarbete. Inom ramen för det kommunala självstyret ställer flera kommuner till exempel krav på upphandling av elbilar som tjänstefordon. Både Karlskrona och Södermalm beskriver detta som något som riskerar att försvåra arbetet med att säkra transporter i en kris eller ett krig. Otillräcklig laddinfrastruktur och elavbrott riskerar att orsaka betydande störningar vid fullständig implementering av eldrivna tjänstebilar. Båda beskriver att policyn för elbil inte har tagit hänsyn till beredskapsaspekten och blir därför inte alltid ett genomförbart alternativ.

“Hur kan vi komma åt både miljö och robusthet i samma veva? Där kan jag säga att vi har lite av en resa.” -

Säkerhetsstrateg, Södermalms stadsdelsförvaltning, 27 april 2026.

Ovan är ett konkret exempel på hur hållbarhets- och säkerhetsdispositiv kan stå i konflikt med

varandra. Vid dokumentanalys framträder klimatrelaterade risker som en av de mest påtagliga. Utan lagstiftning och förväntningar på en hållbar utveckling riskerar samhällets fortsatta utveckling och funktionalitet att försvagas. Samtidigt är det säkerhetspolitiska hotet en realitet som behöver beaktas och hanteras.

Vindkraft är en viktig del i övergången från fossila bränslen till förnybar energi och Gotland har därför en målsättning för utbyggnad av vindkraft både på land och till havs (Energicentrum Gotland 2026). Gotlands beredskapssamordnare anger att energiförsörjningen är en av kommunens största utmaningar. Dock, menar beredskapsamordnaren, hade ön kunnat vara självförsörjande på el givet öns goda förutsättningar för både vindkraft på land och till havs. Här anser dock Försvarmakten att vindkraften riskerar att påverka deras verksamhet negativt, då större vindkraftparker försvårar förmågan att upptäcka bland annat kryssningsrobotar och fientliga ubåtar. Kommuner har i uppdrag att både säkerställa samhällsviktig verksamhet under höjd beredskap enligt 3 kap. 1§ LEH och att stödja det militära försvaret inom ramen för totalförsvaret (Prop. 2024/25:34). På Gotland tydliggörs en potentiell målkonflikt mellan dessa olika intressen. Utbyggnad av havsbaserad vindkraft hade stärkt kommunens förmåga att säkerställa elförsörjningen och på så sätt upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid kris eller krig.

“Men där är ju just det här, det här ser man ju motstridiga intressena och för att vi ska kunna stödja Försvarmakten så måste vi upprätthålla vår samhällsviktiga verksamhet. Då måste vi ha el istället för att drivmedel ska skeppas till Gotland.” - Beredskapsstrateg, Region Gotland. 13 maj 2026.

I fallet Gotland står behovet av en energiomställning i konflikt med det militära försvarets intresse. Kommunens målsättning riskerar att krocka med ansvaret enligt lag om att stödja det militära försvaret. Detta är ytterligare ett exempel på målkonflikter i kommunernas uppdrag.

6.3 Decentraliserad styrning och dess utmaningar

Tidigare forskning har undersökt hur svenska kommunalpolitiker och tjänstemän uppfattar förtroende och styrning kopplat till det civila försvaret. I artikeln *Styrningsuppfattningar, förtroende och hotbilder hos det civila försvarets genomförare* undersöker författarna hur ansvar och roller fördelas på lokal, regional och nationell nivå. Både kommuner, regioner, myndigheter och regeringen bär ansvar för Sveriges civila beredskap. Kommuner har ett särskilt operativt ansvar i genomförandet av civil beredskap. Studiens resultat visar att flera av de tillfrågade kommunala tjänstemännen upplever att nationella direktiv är otillräckliga. Ansvarsfördelning upplevs ofta som oklar eller fragmenterad. Detta resulterar i överlappning och luckor i ansvar och genomförande av civil beredskap (Bengtsson, R. & Brommesson, D. 2024). Resultatet från vår studie överensstämmer i viss utsträckning med studien ovan. Den övergripande uppfattningen är att det både finns delar som fungerar i den nationella styrningen och delar som upplevs som bristfälliga. Nationella direktiv har både uppfattats som effektiva och bristfälliga. Däremot har flera kommuner en förväntning på att stundande lagstiftning kommer att bidra till ökad tydlighet gällande ansvarsfördelning.

I studien *Mot en beredskap för kriser och krig?: Svenska kommuners prioriteringar och handlingsutrymme under hot i förändring* framgår att Sveriges kommuner har mycket olika förutsättningar när det kommer till att möta dagens krav på beredskap. Trots olika ekonomiska, demografiska och geografiska förutsättningar förväntas kommunerna möta samma krav på ökad beredskapsförmåga. De kommunala tjänstemännens upplevelse är att nationella direktiv många gånger inte förstår kommunens praktiska verksamhet och förutsättningar. Som en följd av det kommunala självstyret, otydliga nationella direktiv och varierande förutsättningar innebär detta i praktiken att kommunerna själva måste tolka statens krav samt anpassa arbetet efter sina egna resurser och kapacitet

(Karlsson Bazarschi, J. 2024) Detta resultat överensstämmer väl med den upplevelse ett antal av de studerade kommunerna har. Framförallt framhålls de nationella myndigheternas brist på förståelse för kommunal verksamhet och förutsättningar. Ett antal kommuner exemplifierar denna brist genom att lyfta fram ansvaret för samhällsviktig verksamhet. De menar att de nationella direktiven tar otillräcklig hänsyn till kommunernas särskilda ansvar i att upprätthålla samhällsviktig verksamhet samt de prioriteringar och avvägningar som måste göras mellan verksamheterna och de nya kraven på beredskap.

Det gemensamma mönstret ovan är den konflikt som uppstår vid behovet av välgrundade, samordnade och tydliga direktiv vid kris och den decentraliserade ansvarsfördelning som präglar Sveriges civila beredskap. Det kommunala självstyret och kommunernas operativa ansvar inom den civila beredskapen är både en styrka och en utmaning. Kommunalt självstyre innebär god lokalkännedom om kommunens verksamheter och geografiska område. Detta innebär en särskild förståelse för de risker och sårbarheter kommunen bör planera utifrån. Det kommunala självstyret är också grundlagsskyddat och syftar till att främja demokratiskt deltagande genom lokalt inflytande. Vid beredskapsplanering och kris framträder däremot behovet av tydliga direktiv för att samordna och bidra till effektiva insatser. Vår studie visar att ett antal kommuner upplever de riktlinjerna som otydliga. Detta försvårar samordningen mellan lokal och nationell nivå. Kommun, region och stat har ett gemensamt ansvar för beredskapsplanering. Denna ansvarsfördelning kan innebära att direktiv från statliga myndigheter i många fall inte tar hänsyn till kommunala förutsättningar eller möjligheterna att implementera riktlinjerna i den praktiska verksamheten. Tidigare forskning visar också på att det finns luckor och överlappningar i ansvarsfördelningen. Detta gör det oklart vem som faktiskt fattar beslut i olika situationer. Friktionen mellan kommunalt självstyre och central ledning visar på konflikten mellan demokratiska principer och behovet av en tydlig och sammanhållen styrning i kris.

6.4 Rationalitet och planering

Vår studie visar att den formella styrningskedjan från lagstiftning via LEH till de kommunala styrdokumenterna sätter en gräns för vad kommunerna måste göra, utan att exakt avgöra hur styrningen tar form lokalt. Styrningen garanterar en miniminivå av administrativ planering, men kanske inte förklarar varför förändringen ser annorlunda ut mellan kommuner som arbetar under samma förutsättningar.

Governmentalitet förklarar styrning som mer än regler och föreskrifter, utan även hur de villkor och kunskaper som omger beslutsfattandet ser ut. Intervjuerna och dokumenten indikerar att det trots ännu inte skett några formella förändringar på statlig och regional nivå som tydligt påverkar kommunernas beredskapsarbete så har det skett förändringar i synen på beredskapen och vad som definieras som ett hot. Styrdokument från Kiruna kommun visar till exempel att det skett en förändring i innehåll från dokument innan 2022 och efter. Dokument efter 2022 innehåller i högre utsträckning innehåll som rör höjd beredskap, krig och relaterade scenarier. En möjlig förklaring är att invasionen av Ukraina 2022 påverkar kommunerna som därefter omformulerar sina styrdokument. Södermalms upplevelser överensstämmer:

"Rysslands krigsföring mot Ukraina påverkar väldigt mycket om hur vi förbereder inför kriser. Jag kan säga att ja, kanske det är läget och utvecklingen i Ukraina som påverkar oss mest" - Säkerhetsstrateg, Södermalms stadsdelsförvaltning, 27 april 2026.

Kirunas styrdokument från 2023 inleds med ett utdrag ur Försvarsberedningens rapport som konstaterar att Rysslands invasion har inneburit en grundläggande förändring och nya förutsättningar för svensk säkerhetspolitik. Governmentalitet kan förklara detta som att invasionen och det förändrade säkerhetsläget introducerade en ny rationalitet kring planeringen av civil beredskap hos kommunerna.

En rationalitet i denna mening är inte en lag eller ett direktiv, utan snarare ett sätt att tolka hot och vidare avgöra vad som utgör en rimlig åtgärd i respons. Kriget i Ukraina erbjuder en praktisk rationaliteten som kommunerna kan använda för att forma och anpassa sin planering utifrån. Bland annat hur ett potentiellt krig i Sverige kan se ut samt hur kunskap från Ukraina kan omsättas i beredskapsarbete. Det är snarare styrning av handling än tvång uppifrån som formar kommunernas nya beredskapsförutsättningar. Resultaten från denna studie illustrerar denna process väl. I intervjun med Karlskrona så beskrivs etableringen av nya trygghetspunkter:

“Det finns idag inget krav på att kommuner ska ha trygghetspunkter utan det är någonting som vi själva behöver hantera utifrån de scenarier som tidigare MSB har presenterat. Om den föreslagna lagstiftningen om krav på trygghetspunkter blir antagen, kommer det då att ställas krav på att vi ska ha trygghetspunkter, skyddade ledningsplatser och liknande” - Säkerhetschef, Karlskrona kommun. 19 april 2026

Kommunen har börjat arbeta med trygghetspunkter på eget initiativ. Karlskronas exempel illustrerar det mönster som framträder i studien. Kommunerna förändrar sin planering, men det sker som svar på nya förutsättningar som orsakats av det förändrade säkerhetsläget snarare än lagstiftning och styrning uppifrån.

7. Slutsats

7.1 Motiv, genomförande, motstridiga uppdrag och utmaningar i civil beredskapsplanering

Rysslands invasion av Ukraina 2022 och det därefter försämrade säkerhetsläget är den huvudsakliga anledningen till förändringen i svenska kommuners beredskapsplanering. Denna utveckling har inneburit att kraven på kommunernas beredskapsförmåga har höjts. I de undersökta dokumenten formuleras riktlinjer och krav för kommunernas civila beredskap. Vad som förväntas enligt lagstiftning och överenskommelser är också ett genomgående tema i de kommunala styrdokument. Det finns likheter i planering även om specifika åtgärder inte förekommer i dokumenten. Majoriteten av de dokumenten som beslutats efter 2022 visar en större täckning av de civila förmågekraven. Studien tyder på att förutsättningarna för den civila beredskapen formuleras annorlunda i perioderna efter 2022.

Studien identifierar de intressekonflikter kommunerna ställs inför. Kommunerna styrs av krav och mål på hållbarhet, beredskap och stöd till Sveriges totalförsvaret. Dessa kan i praktiken motverka varandra. Karlskrona och Södermalm lyfter att en policy om elbilar kan orsaka problem vid elavbrott då laddinfrastrukturen fortfarande är otillräcklig. Vad avser planering för civil beredskap kan det vara mer effektivt att behålla en infrastruktur som bygger på fossila bränslen. Gotland illustrerar hur havsbaserad vindkraft som skulle ha stärkt kommunens energiförsörjning kan försvåra militär verksamhet och därmed riskerar att hamna i konflikt med kommunens skyldighet att stödja totalförsvaret. I fall som på Gotland kan dessa intressekonflikter ha effekt på nationell nivå då både energiförsörjning och totalförsvaret är något som berör hela Sverige.

7.2 Förslag för framtida forskning

Vi anser att studiens mest intressanta fynd är de planeringsideal som står i konflikt med varandra. Klimathotet är en realitet och hållbar utveckling är sedan länge ett planeringsideal. Kommunal verksamhet präglas av miljöpolicy och krav på hållbar utveckling. Detta påverkar planering, beslutsfattande och prioriteringar inom verksamheten. Studiens resultat visar att miljöpolicy kan stå i konflikt med krav på beredskap. Detta har i vissa fall inneburit konflikter mellan miljöhänsyn och nya krav på beredskap. Både en fortsatt hållbar utveckling och god beredskap är av stor samhällelig betydelse. Förslag till framtida forskning är att undersöka hur hållbar utveckling kan kombineras, eller bör prioriteras, i relation till högre krav på beredskap.

Referenslista

Balzacq, T. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. (2011). Routledge.

Bengtsson, R. & Brommesson, D. *Från neutralitet till Nato*. (2024). Studentlitteratur.

Dean, M. (2010). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society. Second Edition*. Sage Publications.

Denscombe, M. (2018). *Forskningshandboken - För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 4 uppl. Studentlitteratur.

Ds 2023:19. *Allvarstid - Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023.*

Energicentrum Gotland (2026) *Vindkraft.*

<https://energicentrum.gotland.se/rg/energicentrum/energikallor-pa-gotland/vindkraft>

(2026-05-15)

FOI (2026). *Civilt försvar.*

<https://www.foi.se/forskning/forskningsomraden/civilt-forsvar-och-krisberedskap/civilt-forsvar.html>

(Hämtad: 2026-04-24)

Foucault, M. (1982). *The Subject and Power*

Critical Inquiry, Vol. 8, No. 4 pp. 777-795. <http://www.jstor.org/stable/1343197>.

(2026-04-10)

Försvarsmakten (2026). *Totalförsvaret.*

<https://www.forsvarsmakten.se/om-forsvarsmakten/forsvaret-av-sverige/uppdrag-och-verksamhet/totalforsvaret/> (Hämtad: 2026-05-18)

Jönsson Hanberg, F. (2022). *Kommunernas roll i totalförsvaret.* Kungliga krigsvetenskapsakademin. 10 januari. Tillgänglig: <https://kkrva.se/kommunernas-roll-i-totalforsvaret/> (Hämtad: 2026-04-17)

Karlsson Bazarschi, J. (2025) *Mot en beredskap för kriser och krig?: Svenska kommuners prioriteringar och handlingsutrymme under hot i förändring.* Umeå universitet. (Hämtad: 2026-05-14)

Krisinformation.se. (2026). *Höjd beredskap och krig*.

<https://www.krisinformation.se/forbered-dig/hojd-beredskap-och-krig/> (Hämtad: 2026-05-11)

Laari, L. (2025). *Inductive-Deductive Qualitative Data Analysis Logic in Health Sciences Research: A Framework for Analysing Qualitative Data*. Volume 24: 1–11. International Journal of Qualitative Methods.

Myndigheten för civilt försvar. (2026). *Det civila beredskapssystemet*.

<https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/beredskapssystemet/det-civila-beredskapssystemet/> (Hämtad: 2026-04-8)

Myndigheten för civilt försvar. (2026). *Höjd beredskap*.

<https://www.mcf.se/sv/rad-till-privatpersoner/sa-fungerar-vart-forsvar/hojd-beredskap/> (Hämtad: 2026-05-14)

Myndigheten för civilt försvar. (2026). *Natos civila beredskapsarbete*.

<https://www.mcf.se/sv/om-oss/internationella-samarbeten/natosamarbete/natos-civila-beredskapsarbete/> (Hämtad: 2026-05-14)

Myndigheten för civilt försvar & Sveriges Kommuner och Regioner. (2023) *Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar*.

<https://www.mcf.se/contentassets/3d852afea6ef4c728e8c4753d11249aa/overenskommelse-regioner-2024-2026.pdf> (Hämtad: 2026-05-08)

Myndigheten för civilt försvar. (2025) *Övergripande processer: Kommunens arbete med krisberedskap*.
<https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/beredskap-for-aktorer/beredskap-for-kommuner-och-regioner/handbok-i-civilt-forsvar-och-krisberedskap-for-kommuner/kommunens-arbete-med-krisberedskap-och-civilt-forsvar/overgripande-processer-kommunens-arbete-med-krisberedskap/>
(Hämtad: 2026-05-09)

NATO. (2024). *Resilience, civil preparedness and Article 3*.
<https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3> (Hämtad: 2026- 05-14)

Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020*.

Proposition 2024/25:34. *Totalförsvaret 2025-2030*

Regeringskansliet. (2026). Regeringen presenterar beredskapspaket – 1,4 miljarder för att stärka kommuner och regioner. 9 mars. Tillgänglig:
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/03/regeringen-presenterar-beredskapspaket/>
(Hämtad: 2026-04-17)

Regeringen. (2024). *Utrikesdeklaration med anledning av Sveriges medlemskap i Nato*. Tillgänglig:
<https://www.regeringen.se/tal/2024/03/utrikesdeklaration-med-anledning-av-sveriges-medlemskap-i-nato/#:~:text=Rysslands%20fullskaliga%20invasion%20av%20Ukraina%20%C3%A4r%20en,av%20detta%20olagliga%20%C2%0oprovocerade%20och%20of%C3%B6rvarliga%20anfallskrig> (Hämtad: 2026-04-17)

SFS 2006:544. Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

SFS 1992:1403. Lag om totalförsvar och höjd beredskap.

SFS 1974:152. Regeringsformen.

Stockholm stad. (2024). Områden. <https://vaxer.stockholm/omraden/> (Hämtad: 2026-05-09)

SOU 1962:36. *Naturen och samhället*.

SOU 2024:65. Utredningen om kommuners och regioners beredskap. *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*.

Statistiska centralbyrån (2025). *Folkmängden den 1 november efter region, ålder och kön. År 2025*.
https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/FolkmangdNovCKM/table/tableViewLayout1/ (Hämtad: 2026-05-10)

Stockholms stad (2024). *Södermalms stadsdelsområde*.
<https://vaxer.stockholm/omraden/sodermalms-stadsdelsomrade/> (Hämtad: 2026-05-10)

Stritzel, H. (2014). *Security in Translation - Securitization Theory and the Localization of Threat*. Palgrave MacMillian.

The Swedish Defence Commission's white book on Sweden's Security Policy and the Development of the Military Defence 2021-2025.
<https://www.government.se/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedn>

[ingen/slutrapport-14-maj/defence-commissions-white-book-english-summary.pdf](#)

Trafikverket (2025). <https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/vag/vem-ansvarar-for-vagen/>

Walters, W. & Tazzioli, M. (red.). (2023). *Handbook on Governmentality: Research Handbooks in Political Thought series*. Edward Elgar Publishing Limited

Wallin, T. (2024). Ytterligare nej till vindkraft till havs utanför Gotland. *SVT Nyheter*. 21 november. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/ytterligare-nej-till-vindkraft-till-havs-utanfor-gotland> (Hämtad: 2026-05-20)

Wrange, J. (2025). *Civil Defence (Re)Emerged : A Multi-Level Perspective on Policy Developments in Post-Crimea Europe*. Lunds universitet. https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/216497488/Jana_Wrange_-_Dissertation_Kappa.pdf.pdf (Hämtad: 2026-05-18)

Bilaga 1

NATOs sju civila förmågekrav

1. Säkerställa politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner.

Säkerställa förmågan att fatta beslut samt kommunicera med medborgare vid kris eller krig.

2. Resilient energiförsörjning.

Säkerställa fortsatt energiförsörjning samt att reservplaner finns för att hantera avbrott.

3. Effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser.

Förmågan att hantera okontrollerad förflyttning av människor. Förflyttningarna ska hanteras utan att det stör militära insatser och transporter.

4. Resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning.

säkerställande av resilienta försörjningskedjor som är skyddade mot avbrott eller sabotage.

5. Hantering av stora masskadeutfall och hälsokriser.

säkerställande av att civila hälsosystem kan klara belastningen och att tillräckliga medicinska förråd finns lagerhållna och säkrade;

6. Resilienta civila kommunikationssystem.

Säkerställande av att telekommunikations- och cybernetverk kan fungera även under krisförhållanden, med tillräcklig reservkapacitet. Detta innefattar också behovet av tillförlitliga kommunikationssystem, inklusive 5G, robusta alternativ för att återställa dessa system, prioriterad åtkomst för nationella myndigheter i kristider och grundliga bedömningar av alla risker för kommunikationssystemen;

7. Resilienta transportsystem.

Säkerställande av att Nato-styrkor kan röra sig snabbt över alliansens territorium och att civila tjänster kan förlita sig på transportnätverk, även i en kris.

Bilaga 2

Interviewfrågor

1. Säkerställa politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner.

- Hur har kommunens arbete med krisledning och politiskt beslutsfattande utvecklats i relation till ökade krav på beredskap?
- Har detta arbetet förändrats på något vis efter Rysslands invasion av Ukraina?

2. Resilient energiförsörjning.

- Hur arbetar kommunen idag med att säkerställa energiförsörjning vid störningar eller krissituationer?
- Har detta arbetet förändrats på något vis efter Rysslands invasion av Ukraina?

3. Effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser.

- Hur ser kommunens planering ut för att kunna hantera evakuering eller mottagande av stora mängder människor?

- Har detta arbetet förändrats på något vis efter Rysslands invasion av Ukraina?

4. Resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning.

- Hur ser kommunens förmåga att hantera eventuella avbrott i vatten- och livsmedelsförsörjningen ut?
- Har detta arbetet förändrats på något vis efter Rysslands invasion av Ukraina?

5. Hantering av stora masskadeutfall och hälsokriser.

- Hur ser kommunens beredskap ut för att hantera ett stort antal skadade eller en allvarlig hälsokris?
- Har detta arbetet förändrats på något vis efter Rysslands invasion av Ukraina?

6. Resilienta civila kommunikationssystem.

- Hur säkerställer kommunen att kommunikation fungerar, både internt och med allmänheten, vid störningar i det ordinarie systemet?
- Har detta arbetet förändrats på något vis efter Rysslands invasion av Ukraina?

7. Resilienta transportsystem.

- Hur arbetar kommunen för att säkerställa fungerande transporter vid kriser, särskilt om viktig infrastruktur påverkas?
- Har detta arbetet förändrats på något vis efter Rysslands invasion av Ukraina?

Avslutande frågor:

- Vilka är de huvudsakliga motiven bakom förändring i civil beredskapsplanering?
- Finns det några motstridiga uppdrag eller utmaningar vid planering för civil beredskap?
- Upplever du att Nato-inträdet har lett till konkreta förändringar i kommunens beredskapsarbete, eller är förändringen främst på policynivå?
- Vilka nationella och regionala styrdokument är viktigast i ert arbete?
- Vad är den största utmaningen för kommunen när det gäller att möta dagens beredskapskrav?
- Finns det något du tycker saknas i den nationella styrningen eller stödet till kommunerna?