



Tjänsteskrivelse

Datum

2024-11-26

Vår referens

Lina Ringberg

Beredskapssamordnare

Lina.Ringberg@malmo.se

Beredskapspolicy – för ett resilient Malmö; nu fråga om remiss

STK-2023-1267

Sammanfattning

Den nuvarande komplexa och snabbt föränderliga globala säkerhetspolitiska situationen har lett till förändrade prioriteringar på nationell och global nivå som påverkar Malmö. Stadskontoret ser ett behov av att främja ett sammanhållet, systematiskt och långsiktigt beredskapsarbete i Malmö stad. Därför har förslag på Malmö stads beredskapspolicy för ett resilient Malmö tagits fram. I förslaget till policyn beskrivs syftet med beredskapsarbetet som är att Malmö stad och Malmö ska ha motståndskraft och anpassningsförmåga för att hindra eller minska konsekvenser för samhällets grundläggande skyddsvärden vid en oönskad händelse.

Malmö stads beredskapspolicy för ett resilient Malmö består av sex förhållningssätt som är inriktade för hur Malmö stad ska bedriva beredskapsarbetet. Stadskontoret bedömer att Malmö stad genom de föreslagna förhållningssätten i denna policy får förutsättningar att utveckla den förmåga som staten via lag ställer krav på med hjälp av den statliga finansieringen.

Stadskontorets förslag är att skicka beredskapspolicyn till samtliga nämnder för att få in viktiga synpunkter och ställningstaganden innan fastställandet av policyn sker i kommunfullmäktige.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås besluta

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar att, utan eget ställningstagande, skicka Malmö stads beredskapspolicy för ett resilient Malmö på remiss till samtliga Malmö stads nämnder och i ärendet nämnda kommunala bolag, kommunalförbund och övriga aktörer med svarstid senast den 28 februari 2025.



Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 241202 Malmö stads beredskapspolicy för ett resilient Malmö; nu fråga om remiss

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2024-12-02

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2025-03-24

Kommunstyrelsen 2025-04-02

Kommunfullmäktige 2025-04-24

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Fritidsnämnden

Funktionsstödsnämnden

Förskolenämnden

Grundskolenämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

Kulturnämnden

Miljönämnden

Servicenämnden

Stadsbyggnadsnämnden

Tekniska nämnden

Räddningstjänsten Syd

VA SYD

Malmö Kommuns Parkerings AB

MKB fastighets AB

Sydvatten AB

Sysav AB

Ärendet

Bakgrund

Det svenska beredskapssystemet bygger på ordinarie förvaltningsstruktur och ansvar enligt lag. I Malmö stad utförs beredskapsarbetet i kommunens grundverksamheter och utgår från Malmö stads ordinarie styr- och ledningssystem.

Malmö stad bedriver verksamheter som är viktiga för samhället. Om kommunens verksamheter inte upprätthålls vid en oönskad händelse kan konsekvenser uppstå för samhällets grundläggande skyddsvärden; människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden och nationell suveränitet. Därför bedrivs ett systematiskt beredskapsarbete i Malmö stad som i verksamheterna tar sin utgångspunkt i



kontinuitetsplanering, en generell ledningsförmåga vid oönskade händelser och ett systematiskt lärande från de oönskade händelser som sker.

Malmö stad bedriver även ett omfattande arbete kopplat till olika oönskade händelser som kan ske i vår geografi. Stadskontoret färdigställde januari 2024 en ”Risk- och sårbarhetsanalys” (STK-2023-1268) utifrån ”föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5)”. I rapporten redogörs för det förebyggande och förberedande arbetet som görs i Malmö stad kopplat till oönskade händelser som kan påverka Malmö stad och de som bor, verkar och vistas i Malmö. Bredden av de hot och möjliga oönskade händelser som Malmö stad arbetar med utifrån både grunduppdrag, lag och politiska prioriteringar påvisar att Malmö stad idag arbetar med ett allriskperspektiv.

Beredskapsarbetet i Malmö stad inkluderar även uppgifter som staten fört över till kommunen via ”Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap” (LEH). Uppgifterna och finansieringen utifrån LEH har hittills klargjorts genom överenskommelser mellan Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Den statliga finansieringen har fått användas till analys, planering, samverkan, övning och utbildning. Finansieringen har endast i begränsad omfattning fått användas till investeringar eller inköp, något som har begränsat det förmågehöjande arbetet på lokal nivå.

Kommunfullmäktige beslutade den 6 februari 2020 om ”Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar 2020-2023 (STK-2019-629)”. Detta sammanföll med att Malmö stad fick prioritera operativt arbete för att hantera coronapandemin. I arbetet för att hindra eller minska konsekvenser av pandemin kunde visst utvecklingsarbete göras utifrån utvecklingsplanen, en ambitionsanpassning fick dock göras under perioden utvecklingsplanen gällde. Fram tills nytt styrdokument beslutats för beredskapsarbetet utgår det samordnande arbetet från utvecklingsplanens inriktningar.

Den nuvarande komplexa och snabbt föränderliga globala säkerhetspolitiska situationen har lett till, och kan förväntas fortsätta leda till, förändrade prioriteringar på nationell och global nivå som kommer påverka Malmö. Säkerhet med en utgångspunkt i krig som det dimensionerande hotet har blivit statens prioritet och integreras nu i samhällsstyrningen och utvecklingen. Krav som ställs på Sverige som allierad i Nato, samt som medlem i EU, kommer påverka statens prioriteringar kopplat till en bredd av säkerhetshot till exempel krig och klimatförändringar.

Ett stort antal statliga utredningar har genomförts de senaste åren för att klargöra hur förmågehöjande arbete inför och vid fredstida kriser eller krig ska genomföras. Många



av dessa utredningar föreslår nya eller utökade uppdrag för kommuner. Genom utredningen ”Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)” som överlämnades till regeringen den 30 september föreslås en ny lag och nya krav för kommuners förmåga i fredstid och vid höjd beredskap. Lagen föreslås börja gälla januari 2027 och finansieras primärt genom generella statsbidrag.

Stadskontorets bedömning

För att kunna möta nya hot, ny författningsstyrning med tillkommande finansiering från staten och samtidigt främja att Malmö stads beredskapsarbete är sammanhållet, systematiskt och långsiktigt föreslår stadskontoret att kommunfullmäktige beslutar om en beredskapspolicy för ett resilient Malmö. I beredskapspolicyn fastställs sex förhållningssätt som ska vara inriktande för Malmö stads beredskapsarbete.

I policyn föreslår stadskontoret följande syfte med beredskapsarbetet: ”Malmö stad och Malmö ska ha motståndskraft och anpassningsförmåga för att hindra eller minska konsekvenser för samhällets grundläggande skyddsvärden vid en oönskad händelse.”

Stadskontoret anser att begreppet resiliens ska vara centralt för kommunens beredskapsarbete, likt inriktningen kring arbetet med klimatanpassning utifrån Miljöprogram för Malmö stad 2021-2030. Med resiliens menas kapaciteten hos ett system, vare sig det är en skog, en stad eller en ekonomi, att hantera förändringar och fortsätta att utvecklas. Det handlar om både motståndskraft och anpassningsförmåga.

I kommunfullmäktiges reglemente för styrelsen och övriga nämnder kap 2, 3§ står ”Stadens nämnder har ett gemensamt ansvar och uppdrag att i tvärspektoriell samverkan utveckla Malmös sociala, ekologiska och ekonomiska hållbarhet för att uppnå målen i Agenda 2030.” Stadskontoret synliggör detta arbete i beredskapspolicyn genom formuleringen ”Malmö stads beredskapsarbete ska ta utgångspunkt i, och bidrar till, social, ekologisk och ekonomisk hållbar utveckling.” Flera av de globala målen för hållbar utveckling har en påverkan på Malmö stads beredskapsarbete och beredskapsarbetet kan främja arbetet med målen, tex mål 11 ”Göra städer och bosättningar inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara”.

Det svenska beredskapssystemet bygger på ordinarie förvaltningsstruktur och ansvar enligt lag. Förslag till Malmö stads beredskapspolicy för ett resilient Malmö tar sin utgångspunkt i kommunens styrning via ”kommunfullmäktiges reglemente för styrelsen och nämnder (STK-2021-1338)”. Beredskapsarbetet bedrivs i kommunens verksamheter och styrs utifrån Malmö stads ordinarie styr- och ledningssystem. Stadskontoret bedömer att det ligger i kommunstyrelsens uppdrag att i dialog med Malmö stads nämnde föreslå hur tillkommande statlig styrning och finansiering ska hanteras i Malmö stad.



Malmö stads beredskapspolicy för ett resilient Malmö består av sex förhållningssätt som är inriktade för hur Malmö stad ska bedriva beredskapsarbetet.

- Malmö stad främjar och värnar de grundläggande skyddsvärdena såväl i vardag som vid oönskade händelser.
- En komplex och föränderlig omvärld kräver ett brett perspektiv på hot, ett allriskperspektiv.
- De som bor, verkar och vistas i Malmö bidrar till att vårt gemensamma samhälle fungerar såväl i vardag som vid oönskade händelser.
- Malmö stad bedriver ett systematiskt förebyggande och förberedande arbete för att främja Malmö stads och Malmös motståndskraft och anpassningsförmåga vid oönskade händelser.
- Malmö stads förmåga att hantera oönskade händelser är proaktiv, behovsstyrd och handlingskraftig.
- Malmö stad främjar beredskapsutvecklingen globalt ur ett lokalt perspektiv.

Malmö stad främjar och värnar de grundläggande skyddsvärdena såväl i vardag som vid oönskade händelser.

Stadskontoret föreslår att Malmö stads beredskapsarbete ska utgå från konsekvenser som kan uppstå för samhällets grundläggande skyddsvärden inför och vid en oönskad händelse. De grundläggande skyddsvärdena som under en lång period varit centrala i beredskapsarbetet i Sverige är: människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö- och ekonomiska värden och nationell suveränitet. Med detta förhållningssätt så främjas att det förebyggande, förberedande och hanterande beredskapsarbetet ser till bredden av konsekvenser en oönskad händelse kan leda till för de som bor, verkar och vistas i Malmö. Det gör att arbetet tar hänsyn till vårt unika sammanhang.

En komplex och föränderlig omvärld kräver ett brett perspektiv på hot, ett allriskperspektiv.

Malmö stad påverkas återkommande av en bredd av oönskade händelser och i olika omfattning. Det finns ett stort antal hot som har identifierats i ”Malmö stads Risk- och sårbarhetsanalys” där kommunen behöver arbeta förebyggande och förberedande för att hindra eller minska konsekvenser för samhällets grundläggande skyddsvärden. Stadskontoret anser därför att Malmö stad ska fortsätta arbeta utifrån ett allriskperspektiv för att kunna möta de oönskade händelser som sker, eller kan ske både i fred och krig.



Stadskontoret anser att Malmö stad ska fortsätta arbeta med kontinuitetsplanering i kommunens verksamhet för att bygga en förmåga att oberoende av oönskad händelse kunna fortsätta bedriva de kommunala uppdrag där oacceptabla konsekvenser för samhällets grundläggande skyddsvärden kan uppstå om kommunen inte kan upprätthålla verksamheten.

Det finns flera globala hot som kan påverka Sveriges säkerhet. I ”Nationell säkerhetsstrategi kr. 2023/24:163” som regeringen presenterade sommaren 2024 står att: ”På längre sikt utgör klimatförändringarna ett existentiellt hot mot mänskligheten.” Stadskontoret bedömer att denna insikt finns och att staden därmed bedriver ett systematiskt arbete både för att minska påverkan på klimatet och för att hantera konsekvenser som sker idag och kan förväntas ske i framtiden. Riktningen för Malmö stads arbete med miljö och klimat utgår ifrån Miljöprogram för Malmö stad 2021–2030, som är Malmöns lokala agenda för arbetet med den ekologiska dimensionen av Agenda 2030.

Regeringen gör i ”proposition 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030” bedömningen att ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade. Stadskontoret konstaterar att staten initierat arbetet med att i lag fastställa vilken förmåga kommuner ska ha att verka under höjd beredskap samt hur denna förmåga ska finansieras. Stadskontoret bedömer att Malmö stad genom de föreslagna förhållningssätten i denna policy får förutsättningar att utveckla den förmåga som staten författningsstyr och finansierar.

De som bor, verkar och vistas i Malmö bidrar till att vårt gemensamma samhälle fungerar såväl i vardagen som vid oönskade händelser.

Det svenska beredskapssystemet bygger på ordinarie förvaltningsstruktur. Ordinarie lagstiftning gäller därmed även vid oönskade händelser under fredstid och i stort även vid höjd beredskap. Vid höjd beredskap kan dock tillkommande lagstiftning träffa olika aktörer.

Stadskontoret vill framhålla att kommunen genom sina grundverksamheter, tillsammans med de som bor och verkar i Malmö, till vardags främjar och värnar de grundläggande skyddsvärdena. Detta gör att beredskapsarbetet i Sverige kan ta sin utgångspunkt i ett starkt samhälle där grundläggande behov möts i vardagen. Genom att skapa goda förutsättningar i kommunens verksamheter till vardags, kan förmågan att klara av de förändringar som kan krävas i organisationen vid en oönskad händelse främjas. Det ökar Malmö stads resiliens i vardagen och vid önskade händelser.

Stadskontoret konstaterar att det förebyggande, förberedande och hanterande arbetet behöver göras tillsammans med de som bor, verkar och vistas i Malmö. Det finns en



stor samlad erfarenhet och kunskap som gör att Malmöbor tillsammans kan bygga en gemensam och sammanhållen förmåga. I Malmö finns både viktiga civilsamhälles- och näringslivsaktörer som har varit och fortsatt förväntas vara en viktig del i beredskapsarbetet.

Regeringen förmedlar till invånare att den enskilda förväntas ha en egenberedskap för att klara störningar i samhällets funktionalitet under en vecka. Genom den enskildes förmåga och invånares stöd mellan varandra samt civilsamhället och näringslivets insatser vid oönskade händelser kan det offentliga prioritera åtgärder för att möta behov hos de som absolut mest behöver det.

Malmö stad bedriver ett systematiskt förebyggande och förberedande arbete för att främja Malmö stads och Malmös motståndskraft och anpassningsförmåga vid oönskade händelser.

Stadskontoret föreslår att ett beredskapsperspektiv aktivt ska tas hänsyn till i kommunens grundverksamheter samt vid beslut i Malmö stads styr- och ledningssystem. Stadskontoret bedömer att Malmö stad därigenom kan integrera beredskap i kommunens grundverksamheter och ordinarie styr- och ledningssystem istället för att detta arbete hanteras ”vid sidan om”.

Stadskontoret bedömer att motståndskraften och anpassningsförmågan hos Malmö stad och Malmö behöver utvecklas på ett samordnat och systematiskt vis. Detta då kommunens verksamheter har många kritiska beroenden mellan varandra, samt till externa aktörers verksamheter. Analyser, planering och beslut behöver ta hänsyn till denna komplexitet och förmågan som byggs behöver ta vara på den samlade kapaciteten i Malmö stads organisation.

Stadskontoret bedömer att kommunens nuvarande systematiska beredskapsarbete även fortsatt ska vara utgångspunkten för kommunens förmågehöjande arbete vid och inför höjd beredskap.

Stadskontoret ser behov av att Malmö stad, kompletterande till denna beredskapspolicy och de inriktande förhållningssätten, behöver främja att beredskapsarbetet bedrivs sammanhållet i Malmö stad och Malmö. Arbetet behöver ske både tvärsektoriellt och inom respektive verksamhet. Detta då åtgärder kan ge mer effekt om de utförs i en annan nämnd eller organisation än den som kan drabbas av själva konsekvenserna vid en oönskad händelse. Vilket innebär att prioriteringar, beslut och finansiering kan behöva göras tvärsektoriellt inom Malmö stads organisation men även med externa aktörer.

Malmö stad behöver även ha förmåga att möta statens förändrade struktur kopplat till beredskapsarbetet. Staten samordnar sedan 2022 sitt ansvar inför och vid fredstida



krissituationer och höjd beredskap genom tio beredskapssektorer bestående av 60 beredskapsmyndigheter, inkluderat 21 länsstyrelser. Staten har även infört en högre regional nivå bestående av sex så kallade civilområden som samordnas via kanslier på sex länsstyrelser. Det är förväntat att Malmö stads olika verksamheter kommer påverkas av och involveras i statens samordning samt det förmågehöjande arbetet.

Stadskontoret efterfrågar därför nämndernas särskilda återkoppling på hur Malmö stad kan främja en effektiv samordning i beredskapsarbetet Malmö stad.

Malmö stads förmåga att hantera oönskade händelser är proaktiv, behovsstyrd och handlingskraftig.

Malmö stad har handlingskraftiga verksamheter samt erfarna ledare med vana att arbeta tvärsektoriellt med komplexa frågor. Detta tillsammans med Malmö stads stadsövergripande beredskapsfunktioner gör att stadskontoret bedömer att Malmö stad idag har en god förmåga att hantera oönskade händelser dygnet runt, året runt.

Stadskontoret vill framhålla vikten av att kommunens enskilda verksamheter ser sig som en del av organisationen Malmö stad som helhet och tidigt förmedlar signaler om att en oönskad händelse har skett, eller kan ske. Detta för att främja att Malmö stad som organisation kan agera proaktivt och samordnat för att hindra eller minska konsekvenser för samhällets grundläggande skyddsvärden.

Malmö stad främjar beredskapsutvecklingen globalt ur ett lokalt perspektiv.

Det finns flertalet globala avtal som stödjer kommunens arbete med samhällsutmaningar och globala hot, som till exempel Agenda 2030, Parisavtalet och Sendairamverket för katastrofriskreducering. Genom olika samarbeten främjar Malmö stad arbetet med dessa globala utmaningar ur ett lokalt perspektiv, till exempel genom ICLEI samt genom FNs kampanj Making cities resilient (MCR) där Malmö är en regional hub i Europa för resiliensarbete. Stadskontoret bedömer att detta är ett arbete där Malmö stad både kan bidra och få mycket stöd i det egna arbetet. Detta inkluderar även samarbete med andra städer i Sverige.

Stadskontoret vill lyfta fram vikten av att respektive nämnd och dess förvaltning utifrån respektive ansvarsområde bevakar att det kommunala och lokala perspektivet tidigt involveras i processer som påverkar kommunens förmågehöjande arbete.

Stadskontoret ser att evidens och beprövad erfarenhet som utgår ifrån en statlig myndighets styrning inte alltid är tillämpbar på den decentraliserade styrningen i en kommun. Det är därför av vikt att Malmö stad främjar att evidens och beprövad erfarenhet som utgår ifrån den kommunala kontexten utvecklas. Detta gör staden genom att aktivt delta i forskning och erbjuda forskning i den kommunala kontexten.



Stadskontoret anser att det är viktigt att finansieringsprincipen beaktas i kommunens verksamhet vid statlig styrning och finansiering.

Remissfrågor

1. Fångar de sex förhållningssätten i policyn den helhetsbild och inriktning som är avgörande för Malmö stads beredskapsarbete?
2. I policyn föreslås att beredskap ska ses som ett perspektiv som integreras i ordinarie grundverksamheter samt lednings- och styrsystem. Vilka möjligheter och utmaningar innebär denna inriktning för er verksamhet?
3. Hur kan er verksamhet bidra för att främja en tvärsektoriell samordning av beredskapsfrågor i Malmö stads organisation?

Ansvariga

Per-Erik Ebbeståhl Avdelningschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör

Agnes Wemme Nämndsekreterare