

Krisberedskap för alla

Om kommunal krisberedskap för personer med funktionsnedsättning



Myndigheten för delaktighet arbetar med att främja, guida och stödja samhällets aktörer att genomföra sina uppdrag utifrån hela befolkningens behov och förutsättningar.

Myndigheten för delaktighet, 2025
Krisberedskap för alla: Om kommunal krisberedskap för personer med funktionsnedsättning.

Nummer 2025:1
ISBN: 978-91-988780-3-5 (pdf)

Publikationen finns att ladda ner från myndighetens webbplats www.mfd.se.
Alternativa format kan beställas från Myndigheten för delaktighet.

E-post: info@mfd.se
Telefon: 08-600 84 00

Förord

Krisberedskap handlar om att innan en kris inträffar ha planerat och organiserat ett arbete som gör krisen möjlig att hantera, och som minimerar effekterna av nödläget. För staten, regioner eller kommuner är detta förstås ett nästan oöverskådligt ansvar, då det omfattar alla invånare utan undantag. Det omfattar också ett mycket stort antal verksamheter, platser och byggnader. När en kris faktiskt inträffar så följs den i allmänhet av många och ibland svåra prioriteringar. Dessa ska dock inte blandas ihop de prioriteringar man gör i planeringen inför en kris. Däremot kan man i krisberedskap behöva tänka utanför den vanliga verktygslådan, eftersom den sällan fungerar och räcker till när infrastruktur och andra grundläggande förutsättningar för planering sätts ur spel. Att tänka utanför boxen kan innebära att behöva samarbeta närmare andra aktörer än normalt, exempelvis med frivillig- och intresseorganisationer eller med privata aktörer.

Att hantera en kris kräver att så många människor som möjligt kan ta eget ansvar och på egen hand sätta sig i säkerhet eller vidta andra åtgärder. Grunden för krisberedskap är därför att ha bra informations- och kommunikationssystem på plats, tillgång till utpekade säkra platser, planer för evakuering och annat som underlättar det egna ansvarstagandet.

Men bland oss invånare finns många människor vars liv, hälsa och mest grundläggande behov i livet, hänger på stöd från samhället och från närstående. I ett modernt samhälle lever människor med komplexa behov ett förhållandevis oberoende och självständigt liv i vardagen, med stöd av olika tekniska hjälpmedel, digitala stöd och kommunikationsmetoder. För dessa människor kan en kris få helt andra konsekvenser, och utsattheten och behovet av hjälp kan öka dramatiskt. Ibland handlar det om fysiska förutsättningar som att ha begränsad rörlighet, inte kunna se eller höra. Det kan likväl handla om att leva med en minnessjukdom, en ångestsjukdom eller om att av olika skäl ha svårt att ta till sig och tillämpa information och instruktioner.

I samhällsdiskussionen utgår man förvånansvärt ofta från att personer med funktionsnedsättning främst går att hitta på en vård- eller omsorgsinrättning. I verkligheten bor de allra flesta i målgruppen som vem som helst ute i samhället. Många har stödinsatser från samhället, men en stor del av stödet i vardagen kommer också från närstående. Att man under normala omständigheter har begränsat samhällsstöd, betyder dock inte att man i en kris har jämlika förutsättningar med andra att självständig ta ansvar för sin egen trygghet och säkerhet. Den krisberedskap samhället erbjuder behöver därför särskilt kunna identifiera och skydda de grupper och individer som riskerar att komma i en särskilt utsatt situation vid en kris. Förutom personer som är sjuka eller har en funktionsnedsättning, handlar det bland annat om barn som skiljs från sina vårdnadshavare, ensamkvinnor och personer som saknar resurser.

Vi lever i en tid när kriser och krisberedskap är ett väldigt påtagligt och verkligt behov. Världen har nyligen genomlevt en omfattande pandemi och väpnade konflikter pågår, också i vårt närområde. På Myndigheten för delaktighet (MFD) blir vi ofta om detta genom alla brev och förfrågningar vi får från personer med funktionsnedsättning runt om i Sverige, som oroar sig för vad som kommer att hända med dem, nästa gång något händer. Av detta skäl bestämde vi oss för att göra en första kartläggning av hur det svenska krisberedskapsarbetet idag klarar av att inkludera ett funktionshindersperspektiv. Resultatet är nedslående och kräver åtgärder. Varför det är på detta sätt kräver säkert en bred förklaringsmodell. Mycket går dock att förstå genom att titta på och analysera de strukturella brister, ojämlikhet i levnadsvillkor och diskriminering personer med funktionsnedsättning erfar i sin vardag. All erfarenhet talar för att utmaningar, systemproblem och kunskapsbrister i en kris kommer att accentueras och bli större.

MFD hoppas med denna lägesbeskrivning kunna synliggöra de stora behov av utveckling som finns kring frågor om krisberedskap och funktionsnedsättning. Vi har också tagit med tre lärande exempel som vi tror kan bidra till en positiv utveckling.

Stockholm i januari 2025

Malin Ekman Aldén
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Oro inför potentiella kriser eller krig	7
Funktionshinder förbises i krisberedskap	7
Otillräcklig planering för dem utan kommunalt stöd	8
Fokus på fysiska funktionsnedsättningar	8
Saknar intersektionellt perspektiv	8
Trygghetspunkter utan behovsanalys	8
Inledning	9
Om rapporten	10
Ordlista	13
Utgångspunkter	14
Funktionshinderspolitiken	15
Det förändrade säkerhetsläget och Nato-medlemskapet	18
Lärdomar från kriget i Ukraina	18
Slutsatser	21
Personer med funktionsnedsättning om krisberedskapens tillgänglighet	23
Röster från undersökningspanelen Rivkraft	24
Intervjuer med funktionshindersorganisationer	29
MFD:s dialog om krisberedskap	31
Slutsatser	33
Intervjustudie om kommunal krisberedskap	34
Intervjustudien	35
Kommunernas arbetssätt	36
Kommunernas kunskaper	41
Hinder och behov av stöd	48
Slutsatser	51
Uppföljning av krisberedskapen	54
Resultat från MFD:s enkät	55
Krisinformation som når alla	55
Styrdokument och strategiska beslut	56
Slutsatser	57
Slutsatser och rekommendationer	58
MFD:s rekommendationer	60

Referenser	63
Bilagor.....	65
Bilaga 1. Mer information om MFD:s undersökningspanel Rivkraft.....	65
Bilaga 2. Mer information om intervjustudien av kommunal krisberedskap.....	68
Bilaga 3. Om länsstyrelsernas arbete.....	73
Bilaga 4. Rambolls rekommendationer för att stärka och utveckla krisberedskapen	75
Bilaga 5. Mer information om MFD:s uppföljningsarbete.....	80
Bilaga 6. Exempel på insatser för en inkluderande krisinformation	82

Sammanfattning

Myndigheten för delaktighet (MFD) har kartlagt i vilken utsträckning kommunerna säkerställer att personer med funktionsnedsättning får den hjälp och det stöd de behöver vid en kris- eller krigssituation. Kartläggningen baseras främst på intervjuer med representanter från kommuner och funktionshindersorganisationer samt enkätsvar från kommuner och personer med funktionsnedsättning.

Oro inför potentiella kriser eller krig

Många personer med funktionsnedsättning känner oro för att inte kunna larma vid akuta nödsituationer, som sjukdom, brand eller terrorattentat. Det finns också rädsla för att missa viktig information vid olyckor, strömavbrott eller naturkatastrofer. En annan oro är att bli övergiven eller inte få den hjälp man behöver i tid.

Om el- eller mobilnätet slås ut, hur ska man kunna nå familjemedlemmar, vården eller räddningstjänsten? Många behöver speciella hjälpmedel för att kunna kommunicera, och dessa kan sluta fungera vid strömavbrott. Det gör att personer med funktionsnedsättning blir extra utsatta.

Många personer med rörelsehinder är osäkra på om de kan komma ner till skyddsrummen om det behövs. Andra oroar sig för hur de ska få sina livsviktiga läkemedel och hjälpmedel vid en kris.

Funktionshinder förbises i krisberedskap

Kommunernas krisberedskap brister ofta i att ta hänsyn till de behov och förutsättningar som personer med funktionsnedsättningar har. När samhället drabbas av kris eller krig behöver alla kommuninvånare nås av relevant information så snabbt som möjligt. De flesta kommuner saknar rutiner eller arbetssätt för att säkerställa detta.

Förhållandevis få kommuner har en systematisk planering i sin krisberedskap, och har inte heller inkluderat funktionshindersperspektivet på ledningsnivå.

Beredskapsansvariga saknar ofta kunskap om funktionshindersfrågor och vilka behov personer med funktionsnedsättning har, medan de som ansvarar för funktionshindersfrågor har begränsad kunskap om krisberedskap. Samarbete mellan dessa grupper i kommunen är ovanligt, och de har dålig insikt i varandras expertområden.

Otillräcklig planering för dem utan kommunalt stöd

Kommunernas krisberedskap fokuserar mest på de som redan får stöd enligt LSS eller socialtjänstlagen. Det saknas ofta rutiner för att identifiera behoven hos personer med funktionsnedsättning som bor hemma utan kommunala insatser.

Ett sätt för kommunerna att lära känna invånarna bättre är att aktivt involvera personer med funktionsnedsättning i krisberedskapsarbetet, men det är sällan som kommuner vänder sig till funktionshindervisorganisationer för att hämta kunskap och nya insikter.

Fokus på fysiska funktionsnedsättningar

Många beredskapssamordnare fokuserar på fysiska funktionsnedsättningar, som begränsad rörlighet eller nedsatt syn och hörsel. MFD menar att det är lika viktigt att ta hänsyn till personer som lever med minnessjukdom, ångestsjukdom eller som av andra skäl har svårt att ta till sig och tillämpa information och instruktioner.

Saknar intersektionellt perspektiv

Förhållandevis få kommuner har ett intersektionellt perspektiv i sin krisberedskap. Ett sådant perspektiv innebär att kommunen tar hänsyn till hur olika faktorer samverkar och påverkar människors utsatthet vid kriser. Dessa faktorer är bland annat: kön, ålder, etnicitet, socioekonomisk status och funktionsnedsättning.

Många kommuner uppger att de arbetar med flera av de perspektiven, men var för sig. Kommunerna upplever ofta en så kallad perspektivträngsel, där olika behov och perspektiv kolliderar.

Trygghetspunkter utan behovsanalys

Vid större samhällskriser öppnar kommuner trygghetspunkter där invånare kan få värme, ladda mobilen, hämta dricksvatten och ibland mat. Eftersom kommuner sällan gör behovsanalys av trygghetspunkterna, kan de sakna rätt anpassningar för personer med funktionsnedsättning.

Inledning

Myndigheten för delaktighet (MFD) har i uppdrag att bistå regeringen och samhällets aktörer i genomförandet av den nationella funktionshinderspolitiken. Målet är ett hållbart samhälle som är utformat utifrån människors olika behov. MFD:s arbete ska, via kommuner, statliga myndigheter och regioner, bidra till att fler ska kunna fatta egna beslut och påverka sitt eget liv.

Det säkerhetspolitiska läget är det allvarligaste sedan andra världskrigets slut, och regeringen menar att ett väpnat angrepp mot Sverige inte längre kan uteslutas. Beredskapen – och förmågan inom det civila försvaret – måste därför öka skyndsamt för att kunna hantera de krav som ställs vid höjd beredskap och ytterst krig.¹

Samhällets krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krisituationer. Syftet med svensk krisberedskap är att värna befolkningens liv och hälsa, nödvändiga samhällsfunktioner och förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.²

För att regeringens mål för svensk krisberedskap och civila försvar ska kunna uppnås, krävs en aktiv och genomtänkt planering som tar hänsyn till hela befolkningens skilda behov och förutsättningar.

Om rapporten

Syftet med denna rapport är att undersöka och sprida kunskap om den kommunala krisberedskapen ur ett funktionshindersperspektiv. Rapporten kan användas av alla som arbetar med att stärka och rusta Sveriges krisberedskap för fredstid och för krigstid. Den kan vara ett stöd för regeringen i deras fortsatta satsningar och prioriteringar, och för myndigheterna i utbyggnaden av det civila försvaret. Men främst av allt är vår förhoppning att rapporten kan vara ett stöd för kommunerna i deras utvecklingsarbete.

Rapportens centrala frågeställning: I vilket utsträckning inkluderar kommunerna ett funktionshindersperspektiv i krisberedskapsarbetet?

För att besvara ovanstående fråga har vi använt oss av ett antal olika kunskapsunderlag, bland annat:

- Resultat från en kvalitativ undersökning om hur kommuner arbetar med krisberedskap och personer med funktionsnedsättning. Undersökningen genomfördes av konsultföretaget Ramboll under 2024 och baseras på intervjuer med kommuner, länsstyrelser och funktionshindersorganisationer.

¹ Regeringsbeslut 2024-10-24, Fö2024/01754. Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att utveckla metodstöd till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret.

² Regeringen. *Krisberedskap*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/>. 2024.

- Resultat från MFD:s årliga uppföljning av offentliga aktörer 2024. En enkätundersökning till kommuner för uppföljning av levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning, som bland annat innehåller två frågor om krisberedskap och krisinformation.
- Resultat och citat från MFD:s undersökningspanel Rivkraft. Panelen svarade sommaren 2023 på en enkät om krisberedskap.

Kombinationen av de olika kunskapsunderlagen skapar en aktuell beskrivning av kommunal krisberedskap för personer med funktionsnedsättning.

Rapportens kapitel

Kapitel 1 beskriver viktiga utgångspunkter för rapporten. Bland annat går vi igenom regelverket som funktionshinderspolicen vilar på och de synpunkter som förts fram av FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2024. Vi går också igenom lärdomar från pågående och tidigare kriser vad gäller svårigheter för personer med funktionsnedsättning, vid akut samhällsstörning.

I kapitel 2 ger vi plats åt personer som har en funktionsnedsättning och låter de komma till tals. Citaten i kapitlet kommer från personer som är med i MFD:s undersökningspanel Rivkraft, och medskicken kommer från ett dialogmöte som MFD genomförde med funktionshindersorganisationer 2023. Vi redovisar även synpunkter om kommunal krisberedskap, som framkom i intervjuer som konsultföretaget Ramboll genomförde med tre funktionshindersorganisationer våren 2024.

I kapitel 3 presenterar vi resultat från intervjustudien som konsultföretaget Ramboll genomförde på uppdrag av MFD. Studien ger en lägesbild av kommunernas arbete med att tillämpa ett funktionshinderspersion när de planerar för samhällsstörningar, kriser och krig.

Kapitel 4 innehåller en sammanställning av svar från en av MFD:s årliga uppföljningar. 2024 års enkät innehöll för första gången två frågor som avser krisberedskap och kriskommunikation i kommuner, regioner och statliga myndigheter. I detta kapitel redovisar vi utfallet för kommunerna.

Rapportens sista del innehåller MFD:s slutsatser och rekommendationer som riktar sig till regeringen.

Sist i rapporten finns en referenslista och ett antal bilagor:

- Bilaga 1. Mer information om MFD:s undersökningspanel Rivkraft
- Bilaga 2. Mer information om intervjustudien av kommunal krisberedskap
- Bilaga 3. Om länsstyrelsernas arbete
- Bilaga 4. Rekommendationer för att stärka och utveckla kommunal krisberedskap

- Bilaga 5. Mer information om MFD:s uppföljningsarbete riktat till kommuner, regioner och statliga myndigheter
- Bilaga 6. Exempel på insatser för en inkluderande krisinformation.

Ordlista

Funktionshinder är en begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. Exempel på funktionshinder är svårigheter att klara sig själv i det dagliga livet och bristande delaktighet i arbetslivet, i sociala relationer, i fritids- och kulturaktiviteter, i utbildning och i demokratiska processer. Hindren handlar framför allt om bristande tillgänglighet i omgivningen.

Funktionshindersperspektiv i krisberedskap innebär att kommuner, regioner och myndigheter alltid ska utgå ifrån människors olika förutsättningar och behov vid planering inför en potentiell kris.

Funktionsnedsättning är en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. En funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd, eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada, och vara av bestående eller övergående natur.

Hemberedskap innebär att kunna klara sig själv utan samhällets hjälp i en vecka.

Kontinuitetshantering handlar om att planera för att upprätthålla sin verksamhet på en dräglig nivå, oavsett vilken störning verksamheten utsätts för, till exempel när personalen inte kommer till jobbet, lokalerna inte går att använda, leveranser av viktiga varor och tjänster inte når fram eller när samhället drabbas av ett strömbrott.

Krisberedskap. Samhällets krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Syftet med svensk krisberedskap är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter.


LEH står för lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap.

LSS står för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Exempel på LSS-insatser är personlig assistans, korttidstillsyn och ledsagarservice.

Personer med funktionsnedsättning. Enligt Socialstyrelsen innefattar målgruppen personer med funktionsnedsättning de som har en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga.

SoL står för socialtjänstlagen (2001:453).

Tillgänglighet innebär att personer med funktionsnedsättning har tillträde till den fysiska miljön, transporter och anläggningar, samt tillgång till information, kommunikation, varor, produkter och tjänster, på lika villkor som andra.



Kapitel 1

Utgångspunkter

Funktionshinderspolitiken

FN-konventionen om mänskliga rättigheter

Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning³ ska staten vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa skydd och säkerhet för personer med funktionsnedsättning som befinner sig i risksituationer, som till exempel väpnad konflikt, humanitära nödlägen och naturkatastrofer. Personer med funktionsnedsättning drabbas särskilt allvarligt i kriser och situationer där samhällets skyddsnät utmanas. Rätten till tillgänglig information, skydd och stöd behöver tryggas på ett lämpligt sätt.

FN-konventionen om mänskliga rättigheter: Deklarationen om de mänskliga rättigheterna antogs 1948 och bygger på en övertygelse om att alla människor är födda fria och med lika värde. Den gäller för alla människor, över hela världen. FN har förtydligat hur de mänskliga rättigheterna gäller för personer med funktionsnedsättning i en särskild konvention. Alla som arbetar inom offentlig sektor har ett särskilt ansvar för att genomföra konventionen.

Vart fjärde år lämnar Sverige in en rapport till FN-kommittén som beskriver hur landet arbetar med att genomföra FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I mars 2024 förde kommittén en dialog med Sveriges regering, nationella experter och med civilsamhället, med utgångspunkt i de senaste rapporterna.⁴ Efter dialogen konstaterade FN-kommittén att

- Sverige saknar en heltäckande strategi baserad på mänskliga rättigheter för att minska risken för katastrofer.
- Sverige behöver stärka förmågan att göra humanitära insatser och hantera katastrofsituationer (inbegripet folkhälsonödlägen).
- Sverige behöver bli bättre på att samordna förebyggande arbete och reaktiva åtgärder som inkluderar ett funktionshindersperspektiv, både på nationell och lokal nivå.
- Sverige saknar en effektiv kommunikation i risk- och katastrofsituationer för personer med funktionsnedsättning, särskilt för personer med intellektuella,

³ Ds 2008:23 *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.

⁴ På MFD:s webbplats går det att ta del av alla rekommendationer som FN-kommittén har lagt fram. [Ta del av FN-kommitténs sammanfattande slutsatser och rekommendationer till Sverige - MFD](#)

neuropsykiatriska och psykiska funktionsnedsättningar och personer med neurodivergens.

FN-kommittén lämnade en rad rekommendationer, bland annat att: stärka funktionsrättsorganisationer genom att öka finansieringen och involveringen av dessa organisationer i beslutsprocesser; stärka Sveriges hantering av katastrofsituationer för personer med funktionsnedsättning; förbättra krisinformationen för personer med funktionsnedsättning.

FN:s Agenda 2030

FN har i Agenda 2030 beskrivit att ingen får lämnas utanför. Funktionshindersperspektivet och universell utformning är relevant på flera ställen i agendans 17 mål. Perspektiven bidrar till och möjliggör att offentliga verksamheter blir tillgängliga och användbara för så många som möjligt.

EU:s arbete med funktionshindersfrågor

EU arbetar för att främja delaktighet i samhället i alla medlemsländer. Till exempel antog EU-kommissionen ett direktiv som garanterar rättigheter på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning, oavsett vilket EU-land de befinner sig i. År 2021 beslutade kommissionen om en strategi för rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

EU påverkar också rättigheter och delaktighet genom följande direktiv:

- Direktivet om tillgänglighet till offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, som ställer krav på inkluderande utformning av offentliga webbplatser och applikationer.
- Det nyttillkomna tillgänglighetsdirektivet, som ställer krav på tillgänglighet för vissa produkter och tjänster, såsom bankomater och e-handelstjänster.⁵

Syftet med tillgänglighetsdirektivet är att skapa en europeisk standard för tillgänglighet och därigenom undanröja hinder på den inre marknaden.

⁵ SOU 2021:44. *Tillgänglighetsdirektivet*.

Universell utformning innebär att i planering, utformning och genomförande vara medveten om den variation och de olika behov och förutsättningar som finns i hela befolkningen. Det innebär i praktiken att utforma produkter, tjänster, processer och miljöer så att de i största möjliga utsträckning kan användas ohindrat. På så sätt ökar möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att verka självständigt och fatta beslut om sina liv på lika villkor som människor utan funktionsnedsättning.

Det nationella målet

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken infördes 2017 och har FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt.⁶ Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning, i ett samhälle med mångfald som grund.⁷ Målet ska även bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas.

Regeringen har beslutat om en nationell strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031. I denna strategi har Folkbildningsrådet och 29 myndigheter inom tolv strategiskt viktiga samhällsområden, i uppdrag att utveckla sitt arbete och följa upp funktionshinderspolitiken utifrån det nationella målet för området. Folkbildningsrådet och de 29 myndigheterna är så kallade strategimyndigheter. Krisberedskap är ett av de tolv prioriterade samhällsområdena, med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som ansvarig strategimyndighet.

⁶ År 2009 trädde FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i kraft i Sverige. Det innebär att Sverige har åtagit sig att förverkliga den och dess bestämmelser i sin helhet. Konventionen antogs av FN 2006 och ratificerades av Sverige 2008. Den trädde i kraft i början av 2009. Konventionen innehåller inga nya rättigheter, utan förtydligar vad som krävs för att personer med funktionsnedsättning fullt ut ska få sina rättigheter uppfyllda som alla andra.

⁷ Regeringens proposition 2016/17:188. *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*

Vad är mänskliga rättigheter? De mänskliga rättigheterna är universella och gäller för alla. De slår fast att alla människor, oavsett land, kultur och sammanhang, är födda fria och lika i värde och rättigheter.⁸

Myndigheten för delaktighet (MFD) har i uppdrag av regeringen att stödja strategimyndigheterna i deras arbete. MFD utformar stödet utifrån identifierade behov och i nära samverkan med berörda myndigheter. En central utgångspunkt i arbetet är att tillvarata den kunskap och erfarenhet som personer med funktionsnedsättning och olika funktionshindersorganisationer har.

Det förändrade säkerhetsläget och Nato-medlemskapet

Det säkerhetspolitiska läget är det allvarligaste sedan andra världskrigets slut och regeringen menar att ett väpnat angrepp mot Sverige inte längre kan uteslutas. Beredskapen – och förmågan inom det civila försvaret – måste därför öka skyndsamt för att samhället ska kunna hantera de krav som ställs vid höjd beredskap och ytterst krig.⁹ Sveriges medlemskap i Nato, sedan mars 2024, innebär också ökade krav på samhällets krisberedskap som en del av det civila försvaret, och i förlängningen även av totalförsvaret. Krisberedskapsfrågor står nu i fokus.

Lärdomar från kriget i Ukraina

Sedan februari 2022 pågår ett krig i Ukraina. Vid det här laget har detta storskaliga krig pågått i snart tre år och de första rapporterna har kommit om hur kriget påverkar Ukrainas befolkning. Många rapporter konstaterar att personer med funktionsnedsättning är bland de mest utsatta i den pågående konflikten, och att deras situation har förvärrats av de svårigheter som kriget medfört.¹⁰ Problemen handlar bland annat om att det finns stora svårigheter med att evakuera och skydda personer med funktionsnedsättning. Förutom att kriget i sig medför ett stort mentalt och psykiskt lidande för hela befolkningen, har det också uppstått

⁸ Regeringen. *Vad är mänskliga rättigheter* [Vad är mänskliga rättigheter? - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491319/1-1-1). 2018.

⁹ Regeringsbeslut 2024-10-24, Fö2024/01754. Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att utveckla metodstöd till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret.

¹⁰ European Disability Forum Report Discrimination. *The impact of the war in Ukraine on the rights of persons with disabilities*. 2023.

problem med att få tillgång till vård och hjälpmedel. Barn och äldre med funktionsnedsättning konstateras vara särskilt utsatta. Det har också rapporterats att det är svårt att koordinera internationell hjälp och humanitärt stöd.

Rapporterna beskriver de praktiska svårigheterna med att hantera den storskaliga samhällsstörning som ett krig innebär. De visar också att det är viktigt med en fungerande krisberedskap som har planerats och anpassats för hela befolkningen.

Lärdomar från tidigare kriser i Sverige

Covid-19-pandemin

Under covid-19-pandemin löpte personer med funktionsnedsättning en kraftigt förhöjd risk att vara i behov av sjukhusvård för covid-19. De löpte också en betydligt högre risk att avlida, än personer utan funktionsnedsättningar.¹¹

De åtgärder som olika aktörer genomförde under pandemin för att minska smittspridningen inom sjukvård och skola, ledde i många fall till att personer i behov av särskilt stöd blev mer isolerade. Coronakommissionen har konstaterat att krisberedskapen försämrades under pandemin, bland annat på grund av strukturella brister i äldreomsorgen. De pekade ut brister i ansvarsfördelning, samverkan samt kunskap hos personalen.¹²

Kommissionen konstaterade redan under pandemin att personer med funktionsnedsättning i högre grad är ensamma och saknar familj och nära vänner, att en större andel bor i ensamhushåll än i befolkningen i stort, samt att bland personer med intellektuell funktionsnedsättning eller autism är den psykiska ohälsan högre än i den övriga befolkningen. Kommissionen menade att det därför inte var förvånande att pandemin skulle bli kännbar för denna grupp. Redan tidigt under pandemin kom det också signaler från kommuner om att måendet hos personer med funktionsnedsättning hade försämrats. Den ökade digitaliseringen ökade också utanförskapet för gruppen.¹³ Vidare konstaterade kommissionen att informationen till personer med funktionsnedsättning inte fungerade tillräckligt bra under pandemin, även om den förbättrades efter hand.¹⁴

¹¹ SOU 2021:89. *Sverige under pandemin volym 2 Sjukvård och folkhälsa: delbetänkande av Coronakommissionen.*

¹² SOU 2020:80. *Äldreomsorgen under pandemin: delbetänkande av Coronakommissionen.*

¹³ SOU 2021:89. *Sverige under pandemin volym 2 Sjukvård och folkhälsa: delbetänkande av Coronakommissionen.*

¹⁴ SOU 2022:10. *Sverige under pandemin volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering: slutbetänkande av Coronakommissionen.*

Socialstyrelsen har slagit fast att flera verksamheter saknade krisberedskapsplaner.¹⁵ När det gäller barns skolgång, visade MFD:s kartläggning av covid-19-pandemins konsekvenser för barn och unga med funktionsnedsättning, att den påverkade deras livssituation i högre grad jämfört med andra barn och unga.¹⁶ Möjliga långsiktiga konsekvenser är bland annat en ökad och ännu mer ojämnt fördelad ohälsa hos barn och unga, samt en utbildningsskuld med stora utmaningar.

Civilsamhället spelade en viktig roll under pandemin

Cononakommissionen har på flera ställen lyft fram civilsamhällets viktiga roll under pandemin. Civilsamhällets organisationer kunde ofta nå ut till, möta och bistå enskilda på ett sätt som det offentliga inte har möjlighet att göra. För vissa personer var ett sådant stöd avgörande. Kommissionen menar att i nästa kris måste det offentliga ta bättre vara på den kompetens och erfarenhet som finns i civilsamhällets organisationer.¹⁷

Kriser påverkar befolkningen på olika sätt: Covid-19-pandemin synliggjorde att personer med funktionsnedsättning påverkas i större utsträckning än den övriga befolkningen under en kris.

Värmeböljan 2018

Under värmeböljan 2018 ökade ohälsan och överdödligheten bland personer i särskilt sårbara grupper. Socialstyrelsens uppföljning av krisberedskapen inom socialtjänst och hälso- och sjukvård, visade på brister i kunskap om hur personalen skulle agera. Brister uppstod även i samordningen mellan statliga myndigheter och kommuner. Krishanteringen fungerade bättre i verksamheter

¹⁵ Socialstyrelsen. *Kartläggning av den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap*. 2022.

¹⁶ Myndigheten för delaktighet. *Barn och unga mitt i en pandemi*. 2021.

¹⁷ SOU 2021:89. *Sverige under pandemin, volym 1 Smittspridning och smittskydd*: delbetänkande av Coronakommissionen.

som redan före 2018 bedrivit ett proaktivt krisberedskapsarbete genom bland annat övningar och fortbildning.^{18 19}

Ett proaktivt arbete med övningar och fortbildning ökar förmågan att möta samhällskriser.

Terrorattentatet i Stockholm 2017

En rapport från Sveriges dövas riksförbund (SDR) och Sveriges dövas ungdomsförbund (SDUF) visar att det vid terrorattentatet på Drottninggatan i Stockholm 2017, uppstod informationsbrist för döva och hörselskadade personer. Det dröjde innan döva och teckenspråkiga personer fick tillgång till information och därmed möjlighet att förstå vad som hade hänt. Teckenspråkstolkare fanns inte på plats vid myndigheters offentliga uttalanden, teckenspråk saknades på webbplatsen krisinformation.se och det tog tid innan nyhetssändningarna blev teckenspråkstolkade. Informationsbristen ledde till att döva och teckenspråkiga personer fick sämre möjligheter att agera och ta reda på var det fanns tillgång till stöd.²⁰

Döva och teckenspråkiga personer riskerar att drabbas särskilt när det brister i kommunikationen i en akut situation.

Slutsatser

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning är väl reglerade i både nationell och internationell lagstiftning, och omfattas av FN-konventioner. Trots detta visar erfarenheter från flera olika typer av kriser i Sverige, och de senaste rapporterna från det pågående kriget i Ukraina, att lagstadgade rättigheter inte fullt ut infrias när krissituationer inträffar. FN:s kommitté har också uttryckt oro över Sveriges

¹⁸ Socialstyrelsen. *Krisberedskap i socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård 2018*. 2019.

¹⁹ Gustavsson, J. och Nilsen, P. Vilka skadas allvarligt i bostadsbrand? – en berättelse om sårbarhet. I *Mot en evidensbaserad nollvision kring bostadsbränder 2014–2017*. 2018.

²⁰ Sundqvist, H. och Fathulla, L. *Allvarliga brister på information i kris drabbar döva och teckenspråkiga hårt!* 2017.

krisberedskapsarbete, och rekommenderat Sverige att bland annat öka finansieringen och involveringen av funktionshindersonsorganisationer. Både det förändrade säkerhetspolitiska läget, med krig i Sveriges närområde och med efterföljande behov av att stärka det civila försvaret, och klimatförändringar som ökar risken för extremväder, naturolyckor och andra störningar, ställer större krav på kommunernas krisberedskap och förmåga att hantera samhällsstörningar i freds- och krigstid.



Kapitel 2

Personer med funktionsnedsättning om krisberedskapens tillgänglighet

Röster från undersökningspanelen Rivkraft

Den egna erfarenheten är en av hörnstenarna i Myndigheten för delaktighets (MFD) uppföljning av funktionshinderspolitiken. För att löpande och systematiskt kunna samla in personers egna erfarenheter av funktionsnedsättning har MFD en undersökningspanel, Rivkraft. Över 2 300 personer deltar i panelen. Alla deltagare är 18 år eller äldre, och har en eller flera funktionsnedsättningar.²¹

I det följande redovisar vi de svar som panelen har gett på frågor om krisberedskap.²² Enkäten innehöll 16 frågor och kunde besvaras av deltagare i panelen från den 26 maj till den 21 juni 2023. Fler än 1 750 personer besvarade enkäten. Svaren från Rivkraft ger en värdefull inblick i hur de svarande upplever läget. Svaren vittnar bland annat om den vanmakt många känner, och om oron för att prioriteras bort när samhället drabbas av störningar eller kriser och i värsta fall av krig.

Aktiv involvering: Begreppet aktiv involvering är nära kopplat till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I konventionen står det bland annat så här: "I utformning och genomförande av lagstiftning och riktlinjer för att genomföra denna konvention, och i andra beslutsfattande processer angående frågor som berör personer med funktionsnedsättning, ska konventionsstaterna nära samråda med och aktivt involvera personer med funktionsnedsättning, däribland barn med funktionsnedsättning, genom de organisationer som företräder dem".

En oro inför möjliga kriser eller krig

En betydande andel av deltagarna i MFD:s panel uttrycker en påtaglig oro för att inte kunna larma vid akuta nödsituationer, som vid allvarlig sjukdom, brand eller ett terrorattentat. Många är också bekymrade över risken att inte få viktig information vid olyckor, strömavbrott eller naturkatastrofer, vilket kan vara avgörande för deras säkerhet.

Oron är särskilt stor inför vad som skulle hända om en allvarlig kris inträffar. Flera personer bor ensamma och känner rädsla för att bli övergivna eller att deras

²¹ I bilaga 1 finns en utförlig beskrivning av MFD:s undersökningspanel Rivkraft.

²² I bilaga 1 finns mer information om den aktuella panelundersökningen från 2023 som handlade om krisberedskap. Där har vi samlat alla frågor som panelen fick svara på.

funktionsnedsättning gör att de inte får den hjälp de behöver i tid. De upplever att deras behov riskerar att glömmas bort, vilket förstärker känslan av utsatthet.

”

Att bli bortprioriterad och "bortglömd" på grund av min omfattande funktionsnedsättning. Att jag inte anses vara rätt person att rädda om det väljs mellan mig och en ung person utan funktionsnedsättning.

— Citat från MFD:s panel, Rivkraft

Bristande kommunikationsmöjligheter skapar ytterligare oro. Om el- eller mobilnätet slås ut, hur ska personen kunna nå familjemedlemmar, vården eller räddningstjänsten? För många med funktionsnedsättning är möjligheten att kommunicera beroende av specifika hjälpmedel eller kanaler, och om dessa försvinner finns inga alternativ. Det skapar en extra sårbarhet i krissituationer.

”

Svårt att få info som hörselskadad. Vad händer om batterier inte går att få tag på?

— Citat från MFD:s panel, Rivkraft

En annan central källa till oro är beroendet av hjälpmedel som kräver el för att fungera. Vid strömavbrott riskerar dessa hjälpmedel att sluta fungera, vilket kan leda till allvarliga konsekvenser för hälsan och säkerheten. Dessutom finns en utbredd osäkerhet kring tillgången till livsviktiga förnödenheter som mat, vatten och mediciner vid en kris, vilket ytterligare förstärker rädslan.

Brist på målgruppsanpassad information hindrar hemberedskap

Många i panelen har viss kunskap om hur man kan förbereda sig för kriser eller krig, men det är betydligt färre som faktiskt har vidtagit några åtgärder. Av de svarande är det drygt hälften som gjort något för att vara beredda om det blir kris eller krig. En förklaring till detta tycks vara bristen på information.

Hemberedskap: Att kunna klara sig utan samhällets hjälp i en vecka kallas för att ha en hemberedskap.²³

När vi frågar panelen vilken information de saknar, framkommer en mängd olika områden. Det mest efterfrågade ämnet handlar om skyddsrum, inklusive frågor om var närmaste skyddsrum finns och hur man tar sig dit. En betydande oro rör också skyddsrummens tillgänglighet. Flera personer med rörelsehinder uttrycker stor osäkerhet kring om de överhuvudtaget skulle kunna ta sig ner till skyddsrummen vid behov. En respondent uttrycker det så här:



Har aldrig sett någon information som riktar sig till handikappade. Finns ett skyddsrum i källaren i huset där jag bor men om det kommer att larm så skulle jag inte ens kunna ta mig dit. Det är nog bara att snällt lägga sig ner och dö, så att man inte är i vägen för de som är friska och starka.

— Citat från MFD:s panel, Rivkraft

Många undrar hur de ska få tillgång till sina livsviktiga läkemedel och hjälpmedel under en kris. Flera beskriver en paradoxal situation där de uppmanas att förbereda sig genom att ha tillräckligt med läkemedel hemma, samtidigt som sjukvården ofta begränsar mängden läkemedel som kan skrivas ut vilket hindrar dem från att bygga upp ett lager. En paneldeltagare beskriver situationen så här:

²³ Krisinformation. *Hemberedskap* <https://www.krisinformation.se/detta-kan-handa/hemberedskap>. 2024.

”

Jag vet inte heller hur jag ska kunna förbereda mig med att ha nog med mediciner eftersom vården är ganska stränga med uttagningsintervall. Det går inte ihop logiskt för mig att vården säger en sak [att man får hämta nytt när man har en vecka kvar] men att samhället säger att man ska klara sig minst en månad.

— Citat från MFD:s panel, Rivkraft

Panelen lyfter fram flera hinder som gör det svårt för personer med funktionsnedsättning att förbereda sig. Bland de vanligaste nämns begränsad ekonomi. Flera deltagare uppger att de inte har råd att bygga upp ett lager av förnödenheter eller göra nödvändiga investeringar. Många har en ansträngd ekonomi och har svårt att få pengarna att räcka till i slutet av månaden.

Begränsat utrymme är också ett relativt vanligt svar, ofta kopplat till ekonomiska förhållanden, eftersom många bor trångt och därför inte har möjlighet att lagra nödvändiga förnödenheter. Två citat belyser den problematiken:

”

Har inte pengar till att köpa hem extra mycket mat. Är utförsäkrad, så har knappt så det räcker till en månad.

— Citat från MFD:s panel, Rivkraft

Har inte pengar till att göra husets uppvärmning oberoende av el. Funderar att skaffa belysning förutom vanliga ljus. Mat finns så det räcker, man kan väl tillaga på grillen ute. Sedan hoppas jag att det inte ska gå så illa.

— Citat från MFD:s panel, Rivkraft

Flera deltagare nämner dessutom att deras funktionsnedsättning eller en ibland tillfällig sjukdom, gör det svårt att förbereda sig. Några uttrycker även en känsla av hopplöshet.

Hemberedskap av allmän karaktär missar särskilda behov

När panelen beskriver sina förberedelser inför kriser och krig framträder främst åtgärder som kan betraktas som allmän hemberedskap. De vanligaste åtgärderna inkluderar att lagra mat och vatten: många har bunkrat konserver, skaffat vattendunkar och säkerställt att det finns extra matvaror hemma. Andra vanligt förekommande svar är att skaffa extra batterier, olika typer av belysningskällor som ficklampor och pannlampor, ved eller gasol för uppvärmning och matlagning samt att ha en radio tillgänglig, oftast i form av vevradio eller radioapparater med lång batteritid och solcellsladdning. Det är dock få som nämner mediciner och hjälpmedel i sina förberedelser. Flera deltagare påpekar att det är svårt att få ut tillräckliga mängder läkemedel för att bygga upp ett nödvändigt lager.

Sammanfattningsvis tyder svaren på att personer med funktionsnedsättning – trots särskilda behov – inte förbereder sig på ett sätt som skiljer sig nämnvärt från befolkningen i övrigt. En möjlig förklaring till detta kan vara att informationen som sprids ofta är riktad till hela befolkningen. Utan anpassad information för dem med särskilda behov och utmaningar, blir det svårt att vidta rätt åtgärder.

Mediciner och hjälpmedel som en del av hemberedskapen: Få personer nämner mediciner och hjälpmedel i sina förberedelser inför samhällsstörningar eller kriser. Det verkar också vara svårt att bygga upp ett tillräckligt lager av nödvändiga mediciner som räcker i en vecka eller längre.

Behov av fördjupad kunskap

Det är svårt att identifiera tydliga mönster när det gäller hur personer med funktionsnedsättning förbereder sig för kriser eller krig. Enkätsvaren tyder på att kvinnor upplever en något högre grad av oro och att de är något bättre förberedda inför kriser och krigssituationer, än män. Dessutom tenderar beredskapsnivån att öka med åldern.

Kunskap om målgruppen en förutsättning för att stärka krisberedskapen: För att stärka beredskapsförmågan i hela befolkningen behövs mer kunskap om hur beredskapsförmåga och behov ser ut bland olika grupper av personer med funktionsnedsättning. Kunskapen är nödvändig för riktade insatser och anpassad och tillgänglig information för olika målgrupper.

Intervjuer med funktionshindersorganisationer

Våren 2024 intervjuade konsultföretaget Ramboll ett antal funktionshindersorganisationer. Intervjuerna genomfördes på uppdrag av Myndigheten för delaktighet (MFD) och ingick i en större undersökning om kommunal krisberedskap och funktionsnedsättning.²⁴ Följande tre organisationer intervjuades:

- Synskadades riksförbund (SRF)
- Riksförbundet för barn, unga och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning (FUB)
- Delaktighet, rörelse och handlingskraft (DHR).

Funktionshindersorganisationernas synpunkter

Funktionshindersorganisationer anser att frågor om funktionsnedsättning ofta ses som specialfrågor, istället för att inkluderas i kommunens planering, budget och tjänster för invånarna.

Funktionshindersorganisationerna anser att funktionshindersfrågor ofta hanteras separat istället för att inkluderas i kommunens planering, och att kunskapen om personer med funktionsnedsättning som inte deltar i kommunens verksamheter är begränsad. En av de främsta orsakerna till att kommunernas krisberedskap inte tar tillräcklig hänsyn till personer med funktionsnedsättning är, enligt organisationerna, det bristande vardagsstödet. Utan detta stöd blir det svårare för kommunerna att i en krissituation tillgodose behov hos personer med funktionsnedsättning.

Funktionshindersorganisationer lyfter fram att kommunerna har begränsad kännedom om personer med funktionsnedsättning som har eget boende och som inte deltar i kommunens verksamheter, till exempel via insatser inom LSS eller SoL.

²⁴ Mer information om uppdraget och undersökningen finns i bilaga 2, *Mer information om intervjustudien av kommunal krisberedskap*. Resultat redovisas i kapitel 3, *Intervjustudie av den kommunala krisberedskapen för personer med funktionsnedsättning*.

Generellt har personer med funktionsnedsättning sämre livsvillkor än övriga befolkningen. Organisationerna menar att för att förbättra krisberedskapen måste livsvillkoren förbättras. För dem som bor i kommunens boenden eller deltar i daglig verksamhet, kan detta uppnås genom att höja kompetensen hos personalen. Det är också viktigt att chefer har rätt utbildning och att de aktivt leder och informerar personalen. Bristande kompetens och svårigheter att ersätta frånvarande personal, kan skapa osäkerhet och otrygghet.

Funktionshindersorganisationerna betonar att kommunerna inte bara ska förlita sig på anhöriga, utan även ta fram planer för hur personer med komplexa behov ska få hjälp i en krissituation. De framhåller att boenden behöver ha tydliga rutiner för krishantering och vara utrustade med nödvändiga förnödenheter som mat och mediciner, för att hantera situationer då el eller vatten slås ut. Utöver fysiska förberedelser är det också viktigt att hantera den otrygghet som kan uppstå när personal byts ut oplanerat. Miljöer där personer med funktionsnedsättning känner sig trygga och säkra är avgörande, även vid personalomsättning. Det krävs tydliga rutiner och beredskap för att vikarier ska kunna ta hand om de boende och deras behov.

Organisationernas representanter menar att kommunikationen med personer med funktionsnedsättning måste vara tillgänglig och begriplig. Det kan innebära att använda bildstöd, filmer och lättläst material. Att alla får den information de behöver i ett format de förstår är viktigt för att de ska kunna leva så självständigt som möjligt.

För att undvika oklarheter i ansvarsfördelningen betonar organisationerna vikten av att klargöra vilka ansvarsområden olika aktörer har, till exempel blåljusfunktioner och kommunledning. De beskriver civilsamhällets kunskap om målgruppen som en underutnyttjad resurs, och efterfrågar ökat samarbete med kommuner och myndigheter. Det vill säga mer aktiv involvering av personer med funktionsnedsättning och deras representanter, i frågor som rör dem.

Organisationerna föreslår en nationell översyn där MFD och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samarbetar för att bli mer proaktiva. De påpekar att bristerna i nuvarande förberedelser, till exempel inför en ny pandemi, skulle lämna målgruppen lika sårbar som tidigare. De föreslår ett nationellt metodstöd eller koncept för krisberedskap, som kan användas i alla kommuner och regioner.

MSB och MFD borde samarbeta: Funktionshindersorganisationerna vill se ett närmare och mer förebyggande samarbete mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Myndigheten för delaktighet. De föreslår ett nationellt metodstöd eller koncept för krisberedskap som kan användas i alla kommuner och regioner.

MFD:s dialog om krisberedskap

I september 2023 bjöd MFD in till dialog på temat krisberedskap. På mötet medverkade representanter för elva funktionsrättsorganisationer, Länsstyrelsen Västernorrland och MSB.²⁵ Tre teman stod i centrum för dialogen och samtalet: kriskommunikation, likvärdig krisberedskap och befolkningsskydd som inkluderar personer med funktionsnedsättning. Deltagarna delades in i tre samtalsgrupper. Vi redovisar här de viktigaste medskicken från grupperna.

Om kriskommunikation

Utgångspunkt för dialogen: Personer med funktionsnedsättning utgör en stor del av dem som inte upplever sig inkluderade i det som kommuniceras inför och under en kris. Därför behöver kriskommunikationen utformas så att alla kan tolka den och förstå hur de ska göra för att anpassa dess regler och rekommendationer till sin egen livssituation.²⁶

Samtalsgruppen identifierade några viktiga punkter:

- För att underlätta för döva att förstå kriskommunikationen behövs det mer visuell information, som till exempel kartor.
- För att underlätta för dövblinda är det viktigt att följa och tillämpa den senaste teknikutvecklingen.
- För att appar som förmedlar viktiga meddelanden till allmänheten (VMA) ska vara användbara för alla, behöver de regelbundet uppdateras och vidareutvecklas.
- MSB:s broschyr *Om krisen eller kriget kommer* borde först publiceras i en lättläst version, eftersom det gör informationen mer tillgänglig för fler personer.

Om en likvärdig krisberedskap

Utgångspunkt för dialogen: Krisberedskapsarbetet behöver ta hänsyn till den mångfald av behov som finns i samhället. Det finns idag ingen samlad utvärdering av hur befolkningens mångfald av behov beaktas i krisberedskapen inom olika

²⁵ Följande organisationer deltog i dialogen: Afasiförbundet, Astma- och Allergiförbundet, Dövblindföreningen, Funktionsrätt Sverige, Mun- och Halscancerförbundet, Reumatikerförbundet, Schizofreniförbundet, Svenska Diabetesförbundet, Svenska Downföreningen, Sveriges Dövas Riksförbund, Synskadades Riksförbund.

²⁶ Inför dialogmötet om krisberedskap tog MFD fram en lista över insatser, projekt och arbeten inom området krisberedskap i relation till delaktighet, för personer med funktionsnedsättning. Bland annat listade vi broschyrer och vägledningar för information om krisberedskap som fler kan ta del av. Vi bifogar listan i bilaga 6.

samhällsområden. Det finns dock kartläggningar som visar på stora skillnader i beredskapen för särskilt sårbara grupper.

Utifrån de samtal som fördes inom gruppen lyftes några punkter:

- Krisberedskapen bör anpassas efter krisens varaktighet, exempelvis korta händelser som skogsbränder eller långvariga pandemier.
- Alla samhällsgrupper, inklusive personer med funktionsnedsättning, måste omfattas.
- Kontinuerlig utbildning om funktionsnedsättningar för myndighets- och LSS-personal är avgörande.

Om ett befolkningskydd som inkluderar alla

Utgångspunkt för dialogen: Det saknas idag information om skyddsrum, dels till den enskilde om vilka skyddsrum som är tillgängliga, dels till fastighetsägaren om vilka åtgärder han eller hon förväntas vidta för att göra skyddsrummet tillgängligt för alla utan att skyddsnivån påverkas. Bland personer med funktionsnedsättning finns en oro för att de vid akuta lägen inte ska hitta skyddsrum, eller att de inte kan komma in i det därför att ingången eller vägen dit inte är framkomlig.

Utifrån de samtal som fördes inom gruppen lyfte samtalsgruppen några punkter:

- Det behövs särskilda stödpersoner för krisberedskap som kan avlasta anhöriga, som ofta har många åtaganden.
- Frågor om skyddsrum, särskilt deras tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, väcktes i samband med kriget i Ukraina.
- MSB:s kartor över skyddsrum är inte tillgängliga för alla – ett förslag är att samarbeta med fastighetsskötare för att sätta upp tydlig information i trappuppgångar.
- Grannsamverkan är en viktig resurs i kriser – krismöten i bostadsområden kan stärka beredskapen.
- MSB bör samarbeta med funktionshindersonsorganisationer som har värdefull lokal kunskap.
- Tydliga roller mellan MSB, länsstyrelser och kommuner är avgörande.
- Utställningen *Rädd och beredd* kan inkludera särskolans gymnasieelever för att få bredare spridning av kriskunskapen.²⁷

²⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. [Rädd eller beredd – en livsviktig utställning](#). 2024.

Slutsatser

I MFD:s undersökningspanel Rivkraft framkommer att många personer med funktionsnedsättning känner oro över att inte kunna larma vid akuta nödsituationer som sjukdom, brand eller terrorattentat. Det finns också rädsla för att missa viktig information vid olyckor, strömavbrott eller naturkatastrofer. Många behöver särskilda hjälpmedel för att kunna kommunicera, men dessa kan sluta fungera vid strömavbrott. Personer med rörelsehinder uttrycker osäkerhet kring om de skulle kunna ta sig till skyddsrum vid behov. Andra oroar sig för hur de ska få tillgång till livsviktiga läkemedel och hjälpmedel under en kris.

Våren 2024 intervjuades funktionshindersorganisationerna SRF, FUB och DHR av Ramboll på uppdrag av MFD. Organisationerna framhöll att kommunernas krisberedskap inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till personer med funktionsnedsättning. En av de främsta orsakerna är, enligt organisationerna, brister i vardagsstödet, vilket försvårar för kommunerna att möta behoven under en kris. Kunskapen om personer som inte deltar i kommunens verksamheter är också begränsad. Dessutom hanteras funktionshindersfrågor ofta separat, istället för att inkluderas i kommunens planering.

Expertisen från personer med egen funktionsnedsättning är värdefull i arbetet för en robust krisberedskap. Många sårbarheter och utvecklingsbehov inom krisberedskapen identifieras lättast av dem. Vid MFD:s dialogmöte 2023 identifierades flera viktiga områden som kan säkerställa att krisinformation når ut till alla, bland annat behovet av:

- mer visuell information som kartor för att underlätta kriskommunikation för döva
- uppföljning och tillämpning av den senaste teknikutvecklingen för att stötta dövblinda
- regelbunden uppdatering och vidareutveckling av appar som förmedlar Viktigt meddelande till allmänheten (VMA).

MFD:s uppfattning är att ett tydligt funktionshindersperspektiv och en aktiv involvering av personer med egen funktionsnedsättning stärker Sveriges krisberedskap.



Kapitel 3

Intervjustudie om kommunal krisberedskap

Intervjustudien

Kommunerna utgör grunden för hanteringen av kriser. De ansvarar för viktig verksamhet som ligger nära den enskilde kommuninvånaren, som till exempel socialtjänst, omsorg, vattenförsörjning och renhållning – verksamhet som måste fungera även vid kriser. Ju bättre kommunerna är på att hantera en kris, desto bättre blir hela samhället på krishantering. Länsstyrelserna stödjer samordningen mellan kommunerna i länet. Under en kris samordnar Länsstyrelsen verksamheten mellan berörda kommuner, regioner och myndigheter, samt företag och organisationer, så att samhällets resurser utnyttjas på bästa sätt.

I detta kapitel presenterar vi resultat från en intervjustudie om kommunal krisberedskap, som konsultföretaget Ramboll genomförde på uppdrag av Myndigheten för delaktighet (MFD).²⁸

MFD menar att samhället alltid ska utgå från människors olika förutsättningar och behov i samhällsplaneringen inför störningar, kriser och krig. Gör samhället det?

Uppdraget

Uppdraget var att genomföra en kvalitativ undersökning om:

- vilken hänsyn den kommunala krisberedskapen tar till eventuella behov av särskilda åtgärder som finns hos grupper med funktionsnedsättning
- vilken kunskapsnivå kommunerna har
- vilket stöd den kommunala krisberedskapen respektive länsstyrelserna behöver
- hur funktionshindervisorganisationer involveras i planeringen av krisberedskapen på kommunal nivå och i länsstyrelserna
- vilken tillgänglig kommunikation och lärande samt vilka goda exempel som kan spridas.

Målet med undersökningen är att identifiera kunskaper, erfarenheter och befintliga arbetssätt inom den kommunala krisberedskapen och hos länsstyrelserna, samt vilka kunskapsluckor som finns och vilka arbetssätt som behöver förbättras. Intervjuerna genomfördes våren 2024. Totalt deltog 56 personer som gemensamt representerade 20 kommuner, fyra länsstyrelser och tre funktionshindervisorganisationer.

²⁸ Resultat från Rambolls intervjuer med fyra länsstyrelser redovisas i bilaga 3.

Undersökningen utforskade tre temaområden:

- arbetssätt
- kunskapsnivå
- hinder och stöd.

Resultaten från intervjuerna ger en aktuell lägesbeskrivning av hur arbetet med att inkludera funktionshindersperspektivet ser ut, framförallt på kommunal nivå, när det gäller att förbereda samhället för störningar och kriser.²⁹

Kommunernas arbetssätt

I detta avsnitt presenteras en sammanställning av intervju svaren, med fokus på kommunernas arbetssätt. De centrala diskussionspunkterna under intervjuerna omfattade:

- inkludering av funktionshindersperspektivet
- aktiv involvering av civilsamhällesorganisationer och personer med egen erfarenhet av funktionsnedsättning
- utmaningar och utvecklingsbehov
- kriskommunikation
- samverkan med länsstyrelserna.

Kommunövergripande arbete saknas

Även om det finns stora variationer i hur kommunerna arbetar med krisberedskap, är den generella bilden att inkluderingen av funktionshindersperspektivet inte är väl utvecklat. Det är ovanligt att arbetet är organiserat på en kommunövergripande nivå eller att det leds och styrs från funktioner nära kommunledning. Många kommuner uppger att funktionshindersperspektivet inte uppmärksammas systematiskt i planeringen av krisberedskap och hanteringen av kriser.

Av intervjuerna framgår även att frågor om funktionshinder och mänskliga rättigheter har förhållandevis låg prioritet, både hos tjänstemannaledningen och den politiska ledningen. Undersökningen visar däremot att funktionshindersperspektivet oftare uppmärksammas på förvaltningsnivå, särskilt inom verksamheter som arbetar direkt med personer med funktionsnedsättning.

Exempel på sådana verksamheter är:

²⁹ De resultat och slutsatser som presenteras i denna rapport avser endast de kommuner, länsstyrelser och civilsamhällesorganisationer som deltog i kartläggningen. Mer information om vilka som representeras i intervjuundersökningen finns i bilaga 2.

- LSS-boenden
- daglig verksamhet
- äldreomsorgen.

Funktionshindersperspektivet inkluderas alltså främst inom verksamheter som redan har ansvar för att stödja personer med funktionsnedsättning i deras vardag. Detta sker utifrån principerna om närhet och likhet, snarare än från ett strategiskt ledningsperspektiv.

Ofta är det personal som redan arbetar nära personer med funktionsnedsättning, som vårdpersonal och assistenter, som får ansvaret för frågor om krisberedskap för målgruppen. Det innebär att den personal som har bäst insikt i behoven hos personer med funktionsnedsättning deltar i krisplaneringen, men gör det endast ur ett smalt verksamhetsperspektiv.

Intervjuerna visar också att de som ansvarar för kommunens övergripande krisberedskap ofta saknar rutiner och metoder för att avgöra när och hur funktionshindersperspektivet ska beaktas. Många anser att frågan är viktig, men inte en del av deras ansvarsområde. Följande citat illustrerar denna uppfattning:



Vi jobbar med RSA [risk- och sårbarhetsanalyser] som beskriver mängder med olika risker. Där finns inget funktionshindersperspektiv utan det beskriver exempelvis hur en storm kan påverka samhällsviktig verksamhet, liv och hälsa. Vi jobbar [också] med verksamheterna och deras kontinuitetsplaner.

— Beredskapssamordnare i en kommun

Kommuner som inte arbetar övergripande med att inkludera funktionshindersperspektivet har inte gett någon tydlig motivering till varför detta inte sker. Många hänvisar till lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder vid extraordinära händelser (LEH). De uppfattar att lagen skyddar alla invånare och anser därför inte att det krävs några särskilda åtgärder för personer med funktionsnedsättning.

Krisberedskapsarbetet verkar bedrivas utan behovsanalyser som ger svar på invånarnas verkliga beredskapsförmåga och behov.

De intervjuade ger uttryck för uppfattningen att de, genom att följa LEH, tar hand om de mest utsatta invånarnas behov, utan att de egentligen har analyserat behoven utifrån ett funktionshindersperspektiv. Följande citat speglar denna uppfattning:

”

Jag fastnar lite kring det här med funktionshinder. Tror det är så många fler som kommer behöva hjälp som inte har funktionshinder.

— Beredskapssamordnare i en kommun

Mörkertal i krisberedskapen

Kommunerna anser att de i sitt arbete med krisberedskap främst kan ta hänsyn till behoven hos de invånare som redan får stöd eller insatser från kommunen: alltså personer som exempelvis får stöd genom LSS eller SoL. Risken med en sådan begränsad syn är att personer med funktionsnedsättning som inte får kommunala insatser står utan rätt stöd den dag samhället drabbas av störningar eller kris. Den gruppen utgör ett mörkertal av okänd och varierande storlek inom den kommunala krisberedskapen.

Flera kommuner menar till exempel att om trygghetspunkterna har tillgång till vatten kommer de mest utsatta invånarna – inklusive personer med funktionsnedsättning – kunna täcka sina grundläggande behov. Men det är inte säkert att trygghetspunkterna är tillgängliga för alla personer med funktionsnedsättning, om inte särskilda åtgärder vidtas för att säkerställa detta. Det kan alltså finnas oidentifierade behov av anpassningar som behövs för att alla med funktionsnedsättning ska kunna ta del av stödet som erbjuds vid trygghetspunkterna.

Trygghetspunkter: Vid allvariga eller längre samhällsstörningar, till exempel ett omfattande strömavbrott, upprättar en del kommuner trygghetspunkter. Där kan invånare värma sig, ladda mobilen, få dricksvatten och kanske något att äta. Eftersom det saknas behovsanalyser, kan det finnas oidentifierade behov av anpassningar som behövs för att alla med funktionsnedsättning ska kunna ta del av stödet som erbjuds vid trygghetspunkterna.

Samtliga kommuner uppger att de har regelbunden dialog med civilsamhällsorganisationer (vilket inkluderar representanter för personer med funktionsnedsättning). Dialogen sker ofta inom ramen för tillgänglighetsråd eller liknande strukturer. Dialogen verkar dock inte ske på ett systematiskt sätt. Ett exempel på detta framgår av följande citat:



Vi behöver ha en mer öppen dialog kring vad människor behöver – vad behöver individen och på vilket sätt? Det är en utmaning att få fler verksamheter att nyttja funktionshindersrådet för att fråga målgruppen. Att våga ställa frågan: vad behöver ni och hur?

— Folkhälsosamordnare i en kommun

Samtliga intervjuade kommuner uppger att de, utöver tillgänglighetsråd eller liknande, saknar ett strukturerat arbetssätt för att förstå behoven hos personer med funktionsnedsättning som bor hemma och inte får kommunala insatser. Funktionshindersorganisationer som representerar målgruppen, involveras i varierande grad i det kommunala arbetet. Men framför allt deltar de sällan i arbetet med att stärka samhällets krisberedskap.

Fler kommuner bör lägga större vikt vid aktiv involvering: Det kommunala krisberedskapsarbetet involverar funktionshindersorganisationer i varierande grad, men organisationerna deltar sällan i arbetet med att stärka samhällets krisberedskap.

Trots insatser finns det brister i kriskommunikationen

Kommunerna i undersökningen bedömer att de generellt har en god förmåga att bedriva tillgänglig kriskommunikation. De flesta kommuner har tillgänglighetsanpassad information på sina webbplatser. Flera kommuner ger exempel på hur särskilda kommunikationsinsatser genomförs för olika målgrupper. Merparten av de intervjuade beskriver kriskommunikationen mer övergripande och nämner att utsedda kriskommunikatörer sköter arbetet. De intervjuade redogör också för tillgänglighetsåtgärder som klarspråk, bildstöd, språköversättning, riktad kommunikation, informationspunkter och målanpassad kommunikation.

Kommuner utan särskild planering för tillgänglig information och kommunikation i kris, använder de vanliga krisberedskapsplanerna och kommunikationskanalerna för att tillgänglighetsanpassa informationen. Andra kommuner har gjort mer

omfattande planering, och har börjat utveckla särskilda kommunikationsbroschyrer för olika grupper med funktionsnedsättning. I sina kriskommunikationsplaner lyfter kommunerna ofta vikten av att inkludera särskilda kommunikativa insatser.

Tillgänglig kriskommunikation är livsviktig: I händelse av en kris är det avgörande att all kommunikation är tillgänglig så att alla invånare kan ta del av och förstå den information som kommuniceras.

Länsstyrelsernas roll i krisberedskapsarbetet

Länsstyrelserna har i uppdrag att samarbeta både med lokala aktörer och på nationell nivå i frågor som rör krisberedskap. Det finns oftast etablerad samverkan mellan kommuner och länsstyrelser för att hantera och planera för krissituationer. De flesta kommuner i undersökningen uppger att de ser positivt på det stöd de får från länsstyrelsen i krisberedskapsfrågor. Det är dock att stödet till kommunerna är tydligt uppdelat mellan beredskap å ena sidan och funktionshinder- och mänskliga rättighetsfrågor å andra sidan.

De intervjuade beredskapssamordnarna upplever inte länsstyrelsen som en underanvänd resurs. Det beror troligtvis på att de inte anser att länsstyrelserna har en aktiv roll i att stödja inkludering en av funktionshinderspersionen i beredskapsarbetet.

Även vikten av olika typer av vägledning lyftes fram i intervjuerna som genomfördes med länsstyrelser. Citatet nedan är ett exempel på detta:

”

Att jobba med rättighetsperspektiv är ett kvalitetsarbete. Om vi inte gör det i det ordinarie arbetet kommer det inte att finnas i krisen. Det behövs utbildning, övning, stöd, metoder. Ju bättre vi är på det i vardagen desto bättre kommer det fungera även i krisen.

— Handläggare vid Länsstyrelsen

Samverkan mellan länsstyrelser och kommuner

De intervjuade gav exempel på både formell och informell samverkan inom beredskap och funktionshinder. Den formella samverkan bedrivs ofta inom ramen för samverkansavtal där en beredskapssamordnare eller funktionshinderssamordnare vid länsstyrelsen stödjer flera kommuner i frågor

som rör funktionsnedsättning. Ett exempel på informell samverkan är när beredskapssamordnare träffas för att diskutera utvecklingsfrågor sinsemellan.

Kommunernas kunskaper

I detta avsnitt presenteras en sammanställning av intervjuvaren med fokus på kommunernas kunskaper inom området. De centrala diskussionspunkterna under intervjuerna omfattade:

- kunskaper om lagkrav
- kunskaper om de funktionshinderspolitiska målen
- förståelse för målgruppen
- invånares livsvillkor
- kommunernas metoder
- kännedom och implementering av tvärperspektiv.

För att illustrera hur långt kommunerna anser att de har kommit i sitt arbete med att inkludera funktionshindersperspektivet, skapade konsultföretaget Ramboll en trappa med tre steg. Stegen bygger på tre aspekter:

- självskattad kunskapsnivå
- uppsatta mål eller planer
- faktisk verksamhet eller vidtagna åtgärder.

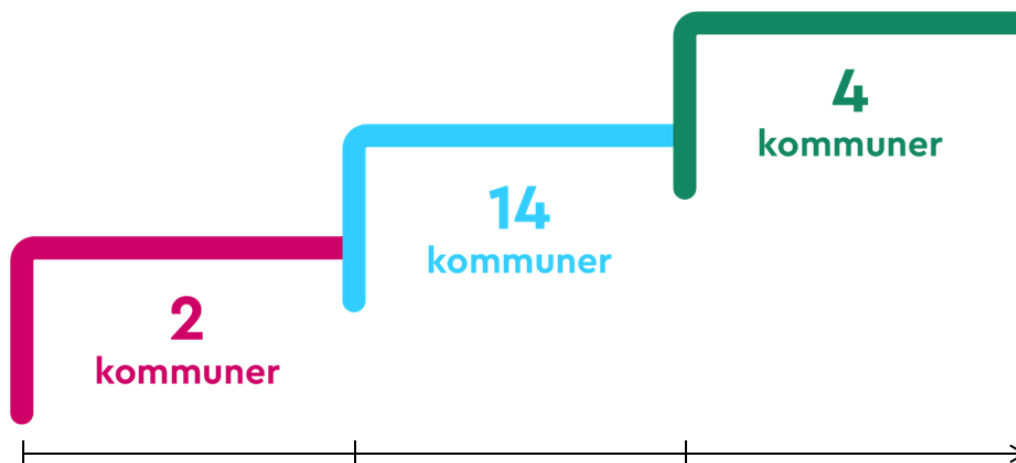
Syftet med kunskapstrappan är att ge en översikt av kommunernas aktuella status. Den ska inte betraktas som ett exakt verktyg. Trappan redovisas i figur 1.

Av figuren framgår att fyra kommuner anser att deras kunskap inom området är hög. De genomför aktiviteter för att inkludera perspektivet i den kommunala krisberedskapen och de har uppsatta mål eller planer för det fortsatta arbetet.

Merparten av kommunerna som ingår i undersökningen har ännu inte påbörjat arbetet med att inkludera funktionshindersperspektivet i sin krisberedskap. De flesta uttrycker dock en vilja att inleda ett sådant arbete, men de har låg kunskap om hur det ska genomföras. Ett fåtal kommuner i undersökningen har påbörjat arbetet och anser att de har de kunskaper som behövs för att inkludera funktionshindersperspektivet.

Två av de intervjuade kommunerna uppger både låg kunskap och begränsad insikt om vikten av att inkludera funktionshindersperspektivet i krisberedskapsarbetet. De menar att perspektivet automatiskt uppmärksammas i det ordinarie krisberedskapsarbetet.

Figur 1. Kunskapstrappan. Hur långt har kommunerna kommit med att inkludera funktionshindersperspektivet i krisberedskapsarbetet?



Förklaring: Figuren illustrerar hur långt de 20 intervjuade kommunerna har kommit med att inkludera funktionshindersperspektivet i krisberedskapsarbetet.

Vad betyder de olika trappstegen?

Steg 1. (röd) innebär ingen eller låg nivå av inkludering. Kommunen saknar kunskap om hur funktionshindersperspektivet ska beaktas och har inga mål eller planer på plats.

Steg 2. (blå) innebär en medelnivå av inkludering. Kunskapen om perspektivet i kommunen är låg, men kommunen har genomfört vissa aktiviteter. Det finns uttalade ambitioner om att utveckla funktionshindersperspektivet i krisberedskapen.

Steg 3. (grön) innebär en högre grad av inkludering, där kommunen skattar sin kunskap som hög, och aktivt genomför aktiviteter för att inkludera perspektivet i den kommunala krisberedskapen, samt har uppsatta mål eller planer för det fortsatta arbetet.

Lärande exempel

Även om kommunerna befinner sig i olika utvecklingsstadier när det gäller att inkludera ett funktionshindersperspektiv i sitt krisberedskapsarbete, så uppvisar de flesta en vilja att stärka sitt arbete för en inkluderande krisberedskap. Under intervjuerna identifierades tre konkreta exempel som kan tjäna som inspirationskällor för andra som vill förbättra tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning i händelse av kris eller krig.

Exempel på en kommun som har ett kommunövergripande program och central samordning av funktioner

Kommunens arbete med funktionshindersperspektivet i krisberedskap har nyligen inletts genom en kommunövergripande samordning och samlokalisering av den funktionshindersansvariga och den beredskapsansvariga. De har i uppdrag att tillsammans bygga samverkansstrukturer för att stärka krisberedskapen.

Kommunen har genomfört en konferens om krisberedskap och funktionsnedsättning, samt skapat ett kommunövergripande program för perioden 2021–2026, som syftar till att nå full delaktighet för personer med funktionsnedsättning, där krisberedskap är ett uttalat tema. Dessutom genomför kommunen en kartläggning av krisinformationsarbetet inom de kommunala förvaltningarna och bolagen.

Det finns en uttalad vilja från politiskt håll i kommunen, att stärka funktionshindersperspektivet i krisberedskapen. Arbetet stöds av politiska beslut som möjliggör inkludering av funktionshindersperspektivet i krisberedskap, på strategisk nivå.

Exempel på en kommun som har en samordnare för tillgänglighetsfrågor på strategisk nivå

Kommunen har en utsedd samordnare för tillgänglighetsfrågor, vars uppdrag bland annat är att stödja verksamheterna i deras tillgänglighetsanpassning, samt värna om funktionshindersfrågor i kommunen som helhet. Samordnaren har fått i uppdrag att på strategisk nivå ta fram en handlingsplan för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Uppdraget ska involvera förvaltningarna i kommunen, för att öka samverkan och förståelsen för dessa frågor. Funktionen etablerades efter önskemål från funktionshindersorganisationer i kommunen. Samordnaren deltar själv i insatser inom funktionshindersomsorgen, vilket ger en bra inblick i målgruppens behov och nuvarande stödstrukturer.

Efter att rollen tillsattes har kommunen upplevt ökat intresse för funktionshindersfrågor kopplade till krisberedskap. Samordnarrollen har lett till att det numera finns kunskap om vart handläggare i kommunen kan vända sig för att diskutera frågor som rör funktionshindersperspektivet. Detta kan på sikt ge förutsättningar för att bygga upp en organisationskultur där perspektivet beaktas i alla processer. Kommunen arbetar även med en handlingsplan för rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Exempel på en kommun som arbetar med samverkan och aktiv involvering

Kommunen arbetar samordnat med nämnder och förvaltningar för att skapa överblick kring funktionshindersfrågorna. Det finns även en särskild prioritering vid oönskade händelser, där samverkan är en viktig del för att säkerställa inkludering.

På alla förvaltningar finns beredskapssamordnare, och kommunen arbetar för att etablera en intern kultur som stärker beredskapen. Den handlar om att tänka beredskap i allt, så att var och en i alla verksamheter tar ansvar för kommunens krisberedskap. De stadsövergripande beredskapsansvariga arbetar också för att höja statusen på sociala frågor inom krisberedskapen, samt att alltid utgå från och anpassa beredskapen efter människan.

Kommunen har regelbunden dialog med organisationer och brukare för att inhämta deras erfarenheter, och har nätverk för att dela information kring exempelvis behov av tillgänglighetsinsatser.

Låg kunskap om invånarnas livsvillkor

Fler än hälften av kommunerna som ingår i undersökningen har begränsad kunskap om invånarnas livsvillkor och eventuella behov i händelse av en kris eller extraordinär händelse.

För att förstå sin kommun och invånarnas olika behov vid samhällsstörningar och kriser, krävs kunskap om vilka personer som bor där. Det saknas generellt återkommande kartläggningar med fokus på invånarnas livsvillkor, exempelvis i form av befolkningsanalyser. Det är mycket få intervjupersoner som har god kunskap om invånarnas livsvillkor, vilket gör att de har begränsad förståelse för vilka anpassningar som behöver göras i krisberedskapen.

”

Jag har aldrig varit i kontakt med det begreppet [befolkningsanalyser] innan och vet därför inte om vi har det behovet. Men det är klart, om det skulle finnas ett sådant papper kan det underlätta, men det är inget vi jobbat med hittills.

— Verksamhetschef i en kommun

Intervjupersonerna beskriver att personer med funktionsnedsättning sällan bjuds in att bidra med sin kunskap i krisberedskapen. Ofta saknas aktiv involvering och erfarenhetsbaserade synpunkter om:

- kommunikation
- tillgång till kommunens stödresurser
- deltagande vid en händelse
- vägledning för att få svar på sina frågor.

Låg inkluderingsnivå – hög utvecklingsinsikt

Undersökningen visar att majoriteten av de deltagande kommunerna inte har inkluderat funktionshindersperspektivet fullt ut i sin krisberedskap. Eftersom det saknas en norm eller standard för vad som räknas som ”fullständig inkludering” är det svårt att bedöma hur långt kommunerna egentligen har kommit. Det framgår däremot tydligt att kunskapen är ojämnt fördelad inom vissa av undersökningens temaområden.

I samtliga intervjuade kommuner är kunskaperna klart uppdelade mellan krisberedskap och funktionshindersfrågor. Intervjuerna visar på låg kännedom om andra kompetensområden och begränsad insikt om vilka kollegor i organisationen som har den kunskap som man själv saknar.

Många beredskapsansvariga skattar sin kunskap om funktionshindersfrågor som mycket låg eller obefintlig. Detta inkluderar även kunskap om lagar och regler som styr det kommunala funktionshindersarbetet, samt olika typer av funktionsnedsättningar och målgruppens behov.

Ungefär hälften av de intervjuade med ansvar för beredskapsarbetet medger att funktionshindersperspektivet behöver inkluderas bättre för att förbättra krisberedskapen.

Samtal med tjänstepersoner med ansvar för funktionshindersfrågor ger en liknande bild: De skattar sina kunskaper om lagkrav och metoder för krisberedskap som mycket låga. I de kommuner där det finns en person som arbetar specifikt med funktionshindersperspektivet saknas ofta etablerade kontakter med beredskapssamordnaren.

Kommuner med över 100 000 invånare bedömer sina kunskaper om funktionshindersfrågor som något högre, och rapporterar att de har börjat utveckla krisberedskapsarbetet på kommunövergripande nivå, exempelvis genom att uppmärksamma funktionshindersperspektivet mer.

I en majoritet av kommunerna finns insikt om att krisberedskapen kan stärkas genom ökad kunskap om olika funktionsnedsättningar. Det handlar om kunskap om hur personer med funktionsnedsättning kan påverkas av olika typer av kriser samt vilka lagar och regler som styr målgruppens rättigheter. De flesta kommuner har däremot god eller mycket god kunskap om behoven hos personer med funktionsnedsättning som får insatser från kommunen, exempelvis genom LSS eller SoL.



Som folkhälsosamordnare ser jag krisberedskapen som ett yttersta kvitto på om vi har gjort vårt jobb.

— Folkhälsosamordnare i en kommun med över 100 000 invånare

Sammantaget visar intervjuerna att det finns brist på kunskap om hur funktionshindersperspektivet kan inkluderas i det övergripande krisberedskapsarbetet. De flesta kommuner uppger att de i stor utsträckning saknar kunskap om etablerade och framgångsrika metoder för inkludering av perspektivet. Flera kommuner har främst barnperspektivet som referens när det gäller att inkludera ett perspektiv brett i kommunens alla sakområden. Ingen av kommunerna nämner dock att de erfarenheterna kan överföras för att inkludera funktionshindersperspektivet. En möjlig orsak kan vara att det inte finns något motsvarande lagkrav som driver på inkludering en av funktionshindersperspektivet i kommunala organisationer, som det som finns för barnperspektivet.

Kunskapen om krisberedskap uppges vara god

Under det senaste decenniet har kommunernas förmåga att hantera kriser successivt stärkts. Detta har ofta skett till följd av allvarliga händelser, som de omfattande skogsbränderna 2014 och 2018. Tidigare kriser har lett till utvecklingsarbete och nya beredskapsplaner. Utvärdering av tidigare händelser visar att den totala krisberedskapsförmågan har ökat.³⁰

De intervjuade som arbetar med krisberedskap, bedömer sin kunskap som relativt hög när det gäller frågor som rör lagen om extraordinära händelser (LEH), civilt försvar och totalförsvar. Många beredskapssamordnare har dock en föreställning om att funktionshindersperspektivet enbart fokuserar på fysiska funktionshinder,

³⁰ SOU 2019:7. *Skogsbränderna sommaren 2018*.

vilket ensidigt lägger fokus på att förbättra den fysiska tillgängligheten i offentliga miljöer.

De intervjuade kommunerna arbetar med kontinuitetshantering. Det innebär att de planerar för att upprätthålla sina verksamheter på en acceptabel nivå, oavsett vilka störningar som uppstår.³¹ Den kontinuitetshantering som genomförs är dock inte alltid kommunövergripande eller heltäckande. Bland annat anger man hemberedskap för personer med stöd i ordinärt boende som exempel på förberedelser ur ett funktionshindersperspektiv.

Beredskapen saknar intersektionellt perspektiv

Ett intersektionellt perspektiv på krisberedskap innebär att ta hänsyn till hur olika faktorer samverkar och påverkar människors sårbarhet vid kriser eller extraordinära händelser. Några sådana faktorer är:

- kön
- ålder
- etnicitet
- socioekonomisk status
- funktionsnedsättning.

I undersökningen framkommer att få kommuner kan beskriva ett intersektionellt perspektiv i sin krisberedskap. Många kommuner uppger att de arbetar med flera av dessa perspektiv, men var för sig. Ingen av de intervjuade kommunerna beskriver att de arbetar med till exempel jämställdhetsperspektivet och funktionshindersperspektivet i kombination, särskilt inte inom ramen för krisberedskapen. Barnperspektivet beaktas i viss utsträckning, men sällan i kombination med funktionshindersperspektivet.

De deltagande kommunerna beskriver en viss medvetenhet om dessa frågor, men ingen av de intervjuade har nämnt att de skapat strukturer för att kontinuerligt inkludera ett intersektionellt perspektiv i sitt arbete.

Genom att använda ett intersektionellt perspektiv blir det möjligt att identifiera vilka flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning, som är särskilt utsatta eller sårbara. Om ett intersektionellt perspektiv används, är det möjligt att rikta insatser dit de gör mest nytta.

³¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Kontinuitetshantering*. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallsviktig-verksamhet/verktygslador/kontinuitetshantering/>. 2024.

Kommunerna arbetar sällan intersektionellt: Ett intersektionellt perspektiv på krisberedskap innebär att kommunen tar hänsyn till hur olika faktorer samverkar och påverkar människors sårbarhet vid kriser eller extraordinära händelser. Exempelvis beaktas barnperspektivet i viss utsträckning – men sällan i kombination med funktionshindersperspektivet.

Hinder och behov av stöd

I detta avsnitt presenteras en beskrivning av vad det är som hindrar många kommuner från att tänka sig in i hur olika funktionshinder påverkar beredskapen. De intervjuade fick också berätta om vilka stöd som skulle vara hjälpsamma. De centrala diskussionspunkterna under intervjuerna omfattade:

- organisation
- resurser
- vilja och förmåga
- stöd från andra aktörer som länsstyrelserna, MSB och MFD.

Vilka hinder förekommer?

Fler än hälften av de intervjuade kommunerna beskriver att bristen på en utpekad ansvarig för inkludering av funktionshindersperspektivet, och därtill även bristande resurser, är de främsta hindren i arbetet. De intervjuade påpekar att det saknas en specifik funktion för att inleda samtal om en funktionshindertillämpad krisberedskap. Många känner även att de inte har tid att börja arbeta med frågan på grund av generell brist på resurser.

Otydlig ansvarsfördelning och resursbrist är vanliga hinder för att inkludera funktionshindersperspektivet i beredskapsarbetet.

Under intervjuerna framkom att många beredskapsansvariga har svårt att ange var ansvaret för funktionshindersperspektivet ligger i den egna kommunen. I de flesta kommuner ges frågan om att inkludera funktionshindersperspektivet i beredskapsarbetet låg prioritet. Ofta saknas en utpekad funktion eller enhet som ansvarar för detta arbete.

Flera kommuner upplever också att det saknas metoder och rutiner för hur de kan inkludera funktionshindersperspektivet i krisberedskapen. Detta inkluderar

målgruppsanpassad kommunikation och rutiner för att involvera målgruppen. Den kommunala verksamheten verkar istället ofta bedrivas i stuprör, där varje verksamhetsområde fokuserar på sina specifika frågor och har låg kännedom om vad andra verksamheter gör. Denna bristande samverkan leder till att kompetenser och resurser inte utnyttjas effektivt, varken i vardagen eller vid eventuella samhällsstörningar och kriser.

Intervjuerna visar att man inom kommunerna ibland känner en överbelastning när man överväger att inkludera funktionshindersperspektivet i planeringen, särskilt om man inte har prövat detta tidigare. Flera av de intervjuade beskriver det som en utmaning att ta hänsyn till alla perspektiv och behov. De upplever detta som en slags ”perspektivträngsel”. Begreppet perspektivträngsel innebär att det kan vara svårt att prioritera när man behöver ta hänsyn många perspektiv samtidigt.

Om kommunerna ska kunna inkludera funktionshindersperspektivet, behöver de förbättra sin förmåga att analysera och bedöma vilka perspektiv som är relevanta i olika situationer. Kunskap och förståelse är en förutsättning för att kommunerna ska känna sig trygga i vilka perspektiv de behöver prioritera. Ett citat från en intervju illustrerar hur olika funktioner i samma kommun samarbetar och att många i kommunen inte ens känner till varandra:



När jag fick den här förfrågan hade jag svårt att hitta vilken kollega som jag skulle ha med på det här. Vi har ingen funktion som jobbar rent med dessa [funktionshinder] frågor.

— Beredskapssamordnare i en kommun

Kommunerna önskar normerande vägledning

I intervjuerna nämns tre typer av stödåtgärder som kommunerna anser skulle underlätta arbetet med att inkludera funktionshindersperspektivet i krisberedskapsarbetet:

- normerande myndighetsstöd
- metod- och vägledningsstöd
- analysstöd.

Beredskapssamordnare i kommunerna beskriver MSB som en central normerande kraft som kan utveckla de här frågorna. De betonar att nationella myndigheter kan erbjuda vägledning, metodstöd och så kallade dimensionerande scenarier, som kan implementeras lokalt, för att underlätta arbetet med att inkludera funktionshindersperspektivet i krisberedskapen. Med dimensionerande scenarier

avses vanligen hypotetiska situationer som kan användas inom krisberedskap och samhällsplanering för att identifiera möjliga risker.

Vissa kommuner lyfter också fram att länsstyrelserna kan erbjuda proaktiv vägledning och stöd utifrån sitt breda uppdrag inom krisberedskap och social hållbarhet. Länsstyrelsernas tvärsektoriella perspektiv kan bidra till att påskynda utvecklingen inom området.

Kommunerna lyfter dessutom fram att de genom ökad tillgång till analysstöd och demografiska studier skulle få djupare förståelse för invånarnas livsvillkor, vilket möjliggör mer anpassade åtgärder. Detta skulle stärka krisberedskapen för alla som bor och vistas i kommunen.

Det framkommer även att MFD är en relativt okänd myndighet för kommunernas beredskapssamordnare. Eftersom kommunerna har låg kunskap om myndigheten, är det få intervjuade som kan uttala sig om vilket stöd de kan få av myndigheten för att inkludera funktionshindersperspektivet i krisberedskapen.

Slutligen finns det ett fåtal intervjuade som inte ser något tydligt behov av stöd från ytterligare aktörer inom området.

Kommunerna önskar metodstöd

De intervjuade kommunerna framhäver metodstöd och vägledning som den främsta typen av stöd för att implementera funktionshindersperspektivet i den kommunala krisberedskapen. Många menar att det ibland blir för mycket fokus på olika perspektiv när man planerar för kriser, och att det blir svårare att fatta beslut när man måste beakta alla människors behov. Tydliga nationella riktlinjer skulle underlätta kommunernas hantering och göra det enklare att inkludera olika frågor och perspektiv. Det är viktigt att anpassa planer och strategier för krisberedskap utifrån varje kommuns specifika situation och förutsättningar.

Vidare understryker kommunerna att de behöver analysstöd för att kunna bedöma vilka perspektiv som är relevanta för just dem, och därefter dimensionera åtgärderna utifrån bedömningen. Att studera och analysera insatsbehoven utifrån befolkningsunderlag kräver resurser och stöd, både ekonomiskt och i form av expertis.

I intervjuerna lyfter kommunerna fram att de behöver dimensionerande scenarier för att öva sin förmåga. Kommunerna menar att de generella scenarier för krisberedskap som finns idag även skulle kunna användas med funktionshindersperspektivet i fokus. Kommunerna uppger att de behöver höja sin kunskap inom flera områden, bland annat kunskap om målgruppens behov och förståelse för ett universellt synsätt på tillgänglighetsförbättringar.

Slutsatser

Fungerar det inte i vardagen, så fungerar det inte i kris

Kommunens stöd till personer med funktionsnedsättning fungerar inte fullt ut. Det finns en sårbarhet och utsatthet hos dessa individer som riskerar att förstärkas under en kris. Det är avgörande att kommunerna förstår och tar hänsyn till de utmaningar och behov som personer med funktionsnedsättning möter i sin vardag. Det är också nödvändigt att kommunerna säkerställer goda och jämlika livsvillkor för målgruppen, som en del av det förebyggande beredskapsarbetet. De brister som finns i vardagen kommer att förstärkas i en krissituation.

Definitionen av målgruppen behöver breddas

I den mån kommunerna använder funktionsnedsättning som perspektiv i sitt krisberedskapsarbete, avgränsar de ofta gruppen till dem som har behov av och tar del av kommunala insatser. De saknar i regel en metod för att analysera behoven hos personer med funktionsnedsättning som har eget boende, och som inte har kommunala insatser. Det innebär att det finns risk för att behoven hos personer med funktionsnedsättning med eget boende, inte beaktas vid kriser. Erfarenheter från tidigare kriser visar att detta kan bidra till ökad sårbarhet och utsatthet för målgruppen under en kris.

Otillräcklig involvering

Idag betraktas funktionshindersfrågor i stor utsträckning som ”specialfrågor”. Frågorna finns därför inte inkluderade i kommunernas övergripande planering, budgetering och service till samtliga invånare. En grundläggande förutsättning för att höja kvaliteten i krisberedskapen, är att kommunerna lär känna sina invånare bättre. Därför behöver kommunerna arbeta målmedvetet med att öka den aktiva involveringen av personer med funktionsnedsättning.

Det är oklart vem som bestämmer vad som är en godtagbar lägstanivå

Utvecklingen av kommunernas krisberedskap går ofta långsamt och reaktivt. Nya metoder implementeras ofta först efter en kris. Under pandemin infördes särskilda åtgärder för att skydda utsatta grupper, inklusive personer med funktionsnedsättning, men dessa har ännu inte inkluderats fullt ut i den ordinarie verksamheten.

Många kommuner är medvetna om behovet av att inkludera funktionshindersperspektivet i sitt krisberedskapsarbete, ändå har många ännu inte vidtagit konkreta åtgärder för att göra detta. En grundläggande orsak till att det dröjer, är bristen på kunskap om vilken lägstanivå man behöver ha för arbetet. För närvarande saknas normerande vägledning för hur funktionshindersperspektivet

bör inkluderas i den kommunala krisberedskapen. Detta skapar osäkerhet hos kommunerna.

Utan tydliga riktlinjer är det svårt för kommunerna dels att fastställa en lägstanivå, dels att förstå vad som krävs för att uppnå en fullständig inkludering. Det är heller inte önskvärt att olika kommuner har olika lägstanivåer. Bristen på klara riktlinjer komplicerar kommunernas arbete, och skapar utmaningar i att säkerställa att alla invånare inkluderas och skyddas vid kriser.

Kommunerna behöver mer kunskap och stöd

Det finns stora variationer mellan kommunerna, men generellt är kunskapen låg om hur funktionshindersperspektivet kan inkluderas i krisberedskapen. Ingen av de intervjuade kommunerna arbetar med att förena jämställdhets- och funktionshindersperspektivet i sitt krisberedskapsarbete. Barnperspektivet beaktas delvis, men kartläggningen visar att det, liksom funktionshindersperspektivet, sällan anses vara en viktig faktor i krisberedskapen.

Undersökningen har också gett exempel på hur 20 kommuner bedömer sin kunskap. Vi har noterat att de funktioner som ansvarar för krisberedskap inom kommunerna, generellt anger att de uppskattar sina kunskaper om olika funktionsnedsättningar och målgruppens behov, som låga.


Bara ett fåtal av de intervjuade tjänstemännen inom kommunal krisberedskap, känner att de har ansvar för att inkludera funktionshindersperspektivet i sitt arbete. De efterfrågar metodstöd och vägledning för att underlätta implementeringen av perspektivet. Det verkar finnas en upplevd ”perspektivträngsel” inom kommunal krisberedskap. Beredskapssamordnare uttrycker att det ibland blir för mycket fokus på olika perspektiv vid krisplanering, vilket försvårar beslutsfattandet.

Vår bedömning är att de flesta kommuner i kartläggningen har bristande analyskapacitet. För kommunernas del handlar det om att kunna avgöra vilka perspektiv som är relevanta i en given situation, samt att analysera möjliga konsekvenser och dimensionera lämpliga åtgärder. Kommunerna upplever att det är utmanande att navigera mellan och prioritera bland många perspektiv. Kommunerna menar att de redan idag skulle kunna ta steg mot en meningsfull inkludering av funktionshindersperspektivet om de hade rätt kunskap och analyskapacitet.

Kommunernas arbete följs inte upp

Undersökningen visar att det saknas uppföljning kring hur väl kommunerna inkluderar funktionshindersperspektivet i sin krisberedskap, både på nationell och kommunal nivå. Till exempel finns det inga tydliga rutiner för uppföljning i kommunernas verksamhetsplanering, vilket resulterar i en bristande kontinuerlig utvärdering. Det kommunala arbetet med riskhantering, särskilt genom risk- och sårbarhetsanalyser, kan utvecklas för att bättre inkludera ett

funktionshindersperspektiv. I dagsläget beaktas det i mindre utsträckning än önskvärt.



Kapitel 4

Uppföljning av krisberedskapen

Resultat från MFD:s enkät

Varje år genomför Myndigheten för delaktighet (MFD) en enkätundersökning som riktar sig till kommuner, regioner och statliga myndigheter. Syftet med undersökningen är att kartlägga hur dessa arbetar strategiskt med frågor som rör tillgänglighet och delaktighet. Vi kallar enkäten för aktörsuppföljningen. Eftersom frågor som rör samhällets beredskap vid kris och krig har ökat i aktualitet, ställde vi i 2024 års enkät för första gången två frågor kopplade till krisberedskap.³²

Den första frågan handlar om tillgänglig krisinformation. Den andra frågan undersöker om kommunerna arbetar systematiskt med funktionshinder och tillgänglighet inom krisberedskap och civilt försvar.³³

Krisinformation som når alla

67 procent av kommunerna uppger att de saknar rutiner eller arbetssätt för att säkerställa att information kan nå alla kommuninvånare med funktionsnedsättning i händelse av kris eller krig.

När det uppstår störningar eller när samhället drabbas av kris eller krig, är det av stor betydelse att alla kommuninvånare nås av relevant information så snabbt som möjligt.

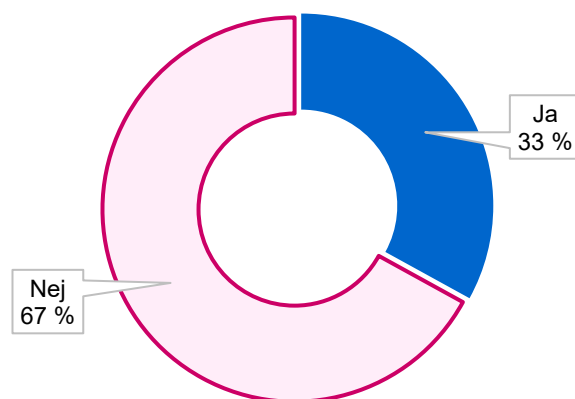
Av Sveriges 290 kommuner svarade 174 på MFD:s fråga om de har rutiner eller arbetssätt för att säkerställa att deras information kan nå alla kommuninvånare med funktionsnedsättning, i händelse av kris eller krig. Det ger en svarsfrekvens på 60 procent. 67 procent uppger att de inte har arbetssätt eller rutiner för att nå alla kommuninvånare vid kris eller krig, medan 33 procent uppger att de har upprättat sådana. I antal motsvarar det 117 respektive 57 kommuner.

³² I bilaga 5, *Mer information om MFD:s uppföljningsarbete*, finns en beskrivning av MFD:s årliga enkätundersökning och mer information om enkätundersökningen för 2024.

³³ Denna redovisning avser endast frågor som är relevanta för den här rapporten, och kommunernas svar. Hela undersökningen kommer att redovisas 2025. Den kommer att innehålla mer information om kommuner samt om regioner och statliga myndigheter.

Figur 2. Andel kommuner som har rutiner eller arbetssätt för att säkerställa att deras information kan nå alla kommuninvånare med funktionsnedsättning i händelse av kris eller krig.

Har ni rutiner eller arbetssätt för att säkerställa att er information kan nå alla kommuninvånare med funktionsnedsättning i händelse av kris eller krig?



Not: Figuren bygger på svar från 174 kommuner.

I fritextsvaren uppger många kommuner att arbete med att ta fram rutiner eller utveckla arbetssätt pågår. Några kommuner svarar att sådana rutiner finns i vissa delar av verksamheten, eller att rutinerna delvis finns på plats. En kommun lyfter också fram svårigheten i att säkerställa att information når alla personer i en specifik grupp, oavsett vad informationen handlar om.

Styrdokument och strategiska beslut

Närmare 60 procent av kommunerna saknar strategiska beslut, målsättningar eller centrala styrdokument för att inkludera funktionshinders- och tillgänglighetsarbetet i sin krisberedskap och civila försvar. Det betyder inte att dessa kommuner inte har identifierat frågan som viktig.

Av 290 kommuner svarade 165 på frågan om de har formulerade målsättningar, riktlinjer eller strategiska beslut om funktionshinders- och tillgänglighetsarbete, inom området krisberedskap och civilt försvar. Det betyder att svarsfrekvensen för detta område var 57 procent, vilket ger en förhållandevis god tillförlitlighet.

Av tabell 1 framgår att 34 procent av kommunerna svarar att de har sådana styrdokument eller beslut formulerade, medan 59 procent svarar att styrdokument eller strategiska beslut inte finns. En mindre andel, 7 procent, anser att frågan inte är relevant för deras verksamhet.

Tabell 1. Har ni formulerade målsättningar, riktlinjer eller strategiska beslut om funktionshinders- och tillgänglighetsarbete inom krisberedskap och civilt försvar?

Kommuner	Antal	Andel (%)
Ja	56	34
Nej	98	59
Ej relevant	11	7
Totalt	165	100

Inkomna svar från kommunerna, fördelat på svarskategorierna ja, nej och ej relevant samt redovisat per antal och andel. Totalt svarade 165 kommuner på frågan om målsättningar, riktlinjer eller strategiska beslut om funktionshinders- och tillgänglighetsarbete inom området krisberedskap och civilt försvar.

Slutsatser

En fungerande krisberedskap behöver omfatta alla invånare i en kommun. Det är ett krävande arbete som förutsätter god planering, ett strukturerat arbetssätt och uppföljning, för att krisberedskapen ska fungera när det gäller.

Att nästan 60 procent av kommunerna saknar centrala dokument eller strategiska beslut som styr hur respektive kommun väljer att tillämpa lagar och förordningar i praktiken, är anmärkningsvärt. Även om många kommuner anser att frågan är viktig, visar bristen på formella strukturer att fler kommuner kan ta ett tydligare ansvar genom att prioritera invånarnas och civilförsvarets behov av ett inkluderande krisberedskapsarbete.

Om inte tillgången till information för personer med funktionsnedsättning säkerställs, medför det en överhängande risk för ojämlig krishantering. Trots detta uppger 67 procent av kommunerna att de saknar rutiner eller arbetssätt för att säkerställa att information kan nå alla kommuninvånare med funktionsnedsättning i händelse av kris eller krig. En tydligare inkludering av tillgänglighet i krisberedskapen överlag, skulle öka samhällets samlade beredskapsförmåga, där alla invånare, oavsett förutsättningar, har tillgång till nödvändig information och stöd i svåra lägen.

Slutsatser och rekommendationer

I denna rapport har Myndigheten för delaktighet (MFD) sammanställt resultat från flera undersökningar om kommunal krisberedskap ur ett funktionshindersperspektiv. Kunskapsunderlagen visar tydligt att krisberedskapen behöver stärkas. Som krisberedskapen ser ut idag kan inte samhället garantera att personer med funktionsnedsättning får sina grundläggande rättigheter tillgodosedda under en kris. För att personer med funktionsnedsättning ska garanteras trygghet och säkerhet vid en kris på lika villkor som andra, måste den generella krisberedskapen säkerställa att deras särskilda förutsättningar utgör en grund i arbetet med skydd av civilbefolkningen.

För att det ska vara möjligt behövs insikt om att funktionshindersperspektivet är tvärsektorielt och kräver samverkan mellan kommunens olika verksamheter och att det berör flera olika samhällsområden. Exempelvis är elförsörjning livsnödvändigt för personer som får avancerad vård i hemmet, och ytterst viktigt för alla som använder medicintekniska produkter. Tillgängligt utformade transportmedel är viktiga för att en eventuell evakuering ska gå att genomföra.

Resultaten från MFD:s kartläggning går i linje med det som FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning har konstaterat. Bland annat att:

- Sverige behöver bli bättre på att samordna förebyggande arbete och reaktiva åtgärder som inkluderar ett funktionshindersperspektiv, både på nationell och lokal nivå.
- Sverige saknar effektiv kommunikation i risk- och katastrofsituationer för personer med funktionsnedsättning, särskilt för personer med intellektuella, neuropsykiatriska och psykiska funktionsnedsättningar och personer med neurodivergens.

Med bakgrund i det som har presenterats i rapporten ger MFD tre rekommendationer för att stärka funktionshindersperspektivet inom Sveriges krisberedskapsarbete. Rekommendationerna kan hjälpa Sverige att svara mot FN:s rekommendationer.

MFD:s rekommendationer

1. Uppdrag om granskning av kommunal krisberedskap för personer med funktionsnedsättning

MFD rekommenderar att regeringen ger en statlig myndighet i uppdrag att granska hur väl kommunerna inkluderar ett funktionshinderspersion i sitt arbete med krisberedskap och civilt försvar.

En möjlighet är att ge länsstyrelserna en granskande roll. I samband med att de utvärderar kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar skulle de även kunna granska hur funktionshinderspersionen beaktas, i linje med den översyn som redan sker genom kommunöverenskommelsen.

Ett sådant granskningsuppdrag bör inkludera bedömning av i vilken utsträckning kommunerna inkluderar funktionshinderspersionen i sin prioritering av riskreducerande åtgärder. Detta kan ske på samma sätt som länsstyrelserna idag bedömer andra perspektiv inom krisberedskapen.

Dessutom skulle föreslagna åtgärder i risk- och sårbarhetsanalyser kunna kompletteras med krav på att funktionshinderspersionen särskilt beaktas.

2. Uppdrag om metodstöd för kommuner

MFD rekommenderar att regeringen ger MSB i uppdrag att tillsammans med MFD ta fram metodstöd till kommuner om krisberedskap och civilt försvar för personer med funktionsnedsättning.

Ett sådant uppdrag kan även inkludera regionernas roll och verksamhet, förutsatt att en kartläggning genomförs innan.

Uppdraget kan med fördel genomföras i dialog med SKR och länsstyrelserna, samt vid behov med andra relevanta aktörer.

Både de intervjuade kommunerna och funktionshindersorganisationerna efterfrågar metodstöd för att underlätta implementeringen av ett funktionshinderspersion i krisberedskapsarbetet. Kommunerna menar att metodstöd och vägledning är den främsta typen av stöd för att åstadkomma förändring. MFD ser också betydelsen av att ett metodstöd tas fram som kan utformas efter kommunernas behov och kontext. Uppdraget kan komplettera MSB:s nuvarande uppdrag (Fö2024/01754) att utveckla metodstöd till

kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret. Uppdraget kan också fortsätta utveckla det viktiga samarbetet mellan MFD och MSB.

Syftet med metodstödet är att utveckla en robust lokal och regional krisberedskap som inkluderar personer med funktionsnedsättning, samt att ge stöd till hemberedskap för personer med funktionsnedsättning som bor i egen bostad.

Metodstödet bör fokusera på hur kommunerna kan arbeta tvärprofessionellt, samt med aktiv inkludering av personer med funktionsnedsättning och samråd med funktionshindersorganisationer. I många kommuner finns redan organ, råd eller strukturer vilkas syfte ofta är att erbjuda möjligheter att samråda och inhämta åsikter från personer med funktionsnedsättning. Ett sånt exempel är funktionshindersråd. En del av uppdraget att utveckla ett metodstöd kan vara att analysera hur de strukturer som redan finns på plats kan användas för att bättre inkludera ett funktionshindersperspektiv i krisberedskapsarbetet.

3. Uppdrag om att kartlägga krisberedskap ur ett funktionshindersperspektiv

Myndigheten för delaktighet rekommenderar regeringen att ge MFD i uppdrag att genomföra en fördjupad kartläggning om krisberedskap för personer med funktionsnedsättning.

I uppdraget bör det ingå att undersöka hur regionernas krisberedskap är anpassad för personer med funktionsnedsättning. Syftet är att utveckla en robust lokal och regional krisberedskap som utgår från hela befolkningens behov.

Uppdraget bör även innefatta en internationell utblick, med fokus på nordiska grannländer och Nato-länder, för att identifiera goda exempel på hur krisberedskap för personer med funktionsnedsättning, kan utformas.

Det nya utgångsläget, där ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas, ställer höga krav på samhällets beredskapsförmåga, samtidigt som erfarenheter från tidigare kriser och kriget i Ukraina visar att personer med funktionsnedsättning är särskilt utsatta när skyddsneten brister. MFD kan dessutom, genom sin undersökningspanel Rivkraft, konstatera att många personer med funktionsnedsättning känner oro över samhällets beredskap och förmåga att erbjuda dem nödvändigt stöd vid krissituationer.

Eftersom denna rapport fokuserar på kommunal krisberedskap har MFD inte kartlagt hur väl regionernas krisberedskapsarbete beaktar behoven hos personer med funktionsnedsättning. Regionerna spelar dock en nyckelroll i svensk krisberedskap, då de bland annat ansvarar för hälso- och sjukvård samt

kollektivtrafik. MFD anser att det är viktigt att en kartläggning av den regionala krisberedskapen genomförs. Kartläggningen kan med fördel likna den undersökningen myndigheten genomförde för kommunal krisberedskap,

Slutligen ser MFD ser också ett stort värde av att göra internationella jämförelser. Framförallt med nordiska grannländer och andra Nato-länder. Det kan stärka Sveriges krisberedskapsarbete och leda till ett ökat internationellt samarbete. MFD har i olika internationella sammanhang – bland annat Rådet för nordiskt samarbete om funktionshinder, inom ramen för Nordiska ministerrådet, och statspartsmötena för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning – tagit del av intressanta exempel och fallgropar från andra länder. Ett uppdrag som inkluderar internationella jämförelser skulle ge MFD ökade möjlighet att inhämta de lärdomar som redan finns, men också ge möjlighet att sprida kunskap från Sverige.

Referenser

European Disability Forum. *The impact of the war in Ukraine on the rights of persons with disabilities*. (Hämtad 2024-11-11). 2023.

Ds 2008:23 *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*. Socialdepartementet [FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning](#)

Gustavsson, J och Nilsen, P. Vilka skadas allvarligt i bostadsbrand? – en berättelse om sårbarhet. I *Mot en evidensbaserad nollvision kring bostadsbränder 2014–2017*. <https://rib.msb.se/filer/pdf/28500.pdf> (Hämtad 2024-04-24). 2018.

Hopstadius, K. Hector, M. Järnberg, H. och Stenius H. *Rätt att försvara - Övningsmaterial*. https://jamstalltstockholm.se/app/uploads/2024/01/Ratt-att-forsvara_Ovningsmaterial_2023-11-01.pdf (Hämtad 2024-04-29). 2023.

Krisinformation.se. *Hemberedskap* <https://www.krisinformation.se/detta-kan-handa/hemberedskap> (Hämtad 2024-04-29). 2024.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Kontinuitetshantering*. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallsviktig-verksamhet/kontinuitetshantering/> (Hämtad 2024-04-24). 2024.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Rädd eller beredd – en livsviktig utställning* (Hämtad 2024-10-11). 2024.

Myndigheten för delaktighet. *Barn och unga mitt i en pandemi*. 2021:9 [Barn och unga mitt i en pandemi - MFD](#) (Hämtad 2024-11-12). 2021.

Myndigheten för delaktighet. *Undersökningspanelen Rivkraft nr 40*. 2023.

Myndigheten för delaktighet. *Ta del av FN-kommitténs sammanfattande slutsatser och rekommendationer till Sverige*. [Ta del av FN-kommitténs sammanfattande slutsatser och rekommendationer till Sverige - MFD](#) (Hämtad 2024-10-10). 2024.

Regeringens proposition 2016/17:188. *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken*.

Regeringen. *Krisberedskap*, [regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap](https://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap). 2024.

Regeringen. *Vad är mänskliga rättigheter?* <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/demokrati-och-manskliga-rattigheter/fakta-om-manskliga-rattigheter/vad-ar-manskliga-rattigheter/> (Hämtad 2024-06-10). 2018.

Regeringsbeslut. Fö2024/01754. *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att utveckla metodstöd till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret. Uppdrag till MSB att utveckla metodstöd till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret - Regeringen.se* (Hämtad 2024-11-01).

Socialstyrelsen. *Krisberedskap i socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård 2018*. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2019-3-21.pdf> (Hämtad 2024-04-23). 2019.

Socialstyrelsen. *Kartläggning av den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap*. 2022.

SOU 2019:7. *Skogsbränderna sommaren 2018*.

SOU 2020:80. *Äldreomsorgen under pandemin: delbetänkande av Coronakommissionen*.

SOU 2021:44. *Tillgänglighetsdirektivet*.

SOU 2021:89. *Sverige under pandemin, volym 1 Smittspridning och smittskydd: delbetänkande av Coronakommissionen*.

SOU 2021:89. *Sverige under pandemin volym 2 Sjukvård och folkhälsa: delbetänkande av Coronakommissionen*.

SOU 2022:10. *Sverige under pandemin volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering: slutbetänkande av Coronakommissionen*.

Sundqvist, H. och Fathulla, L. *Allvarliga brister på information i kris drabbar döva och teckenspråkiga hårt!* <https://sduf.se/wp-content/uploads/2017/04/Allvarliga-brister-p%C3%A5-information-i-kris-drabbar-d%C3%B6va-och-teckenspr%C3%A5kiga-h%C3%A5rt-3.pdf> (Hämtad 2024-04-24). 2017.

Sveriges kommuner och regioner. *Kommungruppsindelning – Sveriges Kommuners och Regioners kommungruppsindelning 2023*. <https://skr.se/download/18.ef4ba7d1849a2f55db2898a/1669978414789/Kommungruppsindelning-2023.pdf> (Hämtad 2024-04-29). 2022.

Bilagor

Bilaga 1. Mer information om MFD:s undersökningspanel Rivkraft

I många undersökningar är det svårt att få en rättvis bild av personer med funktionsnedsättning och deras situation. Därför har Myndigheten för delaktighet (MFD) skapat undersökningspanelen Rivkraft. Här delar personer med egen funktionsnedsättning sina erfarenheter genom att besvara enkäter.

Panelen bidrar med värdefull kunskap om hur deras vardag ser ut, vad som fungerar bra och vad som kan förbättras. Svaren från Rivkraft används av både MFD och andra myndigheter för att öka kunskapen om hur det är att leva med en funktionsnedsättning. Kunskapen ligger till grund för MFD:s arbete för jämlika levnadsvillkor i samhället, och är utgångspunkt för kunskapsunderlag, rapporter och stöd som myndigheten tar fram.

Fakta om panelen:

- Cirka 2 300 deltagare år 2024
- Alla deltagare är 18 år eller äldre
- Deltagarna har en eller flera funktionsnedsättningar
- Att delta i panelen är helt frivilligt, och deltagarna anmäler sig själva
- Deltagarna bestämmer själva vilka undersökningar de vill delta i
- MFD genomför vanligtvis fyra till fem undersökningar per år.

Viktigt att tänka på när man använder resultaten från Rivkraft

Rivkraft kan användas som ett kvalitativt komplement till den offentliga statistiken. Berättelser, citat och beskrivningar i Rivkraft kan ge förklaringar och öka förståelsen för de hinder som kan finnas för delaktighet. Panelen är självrekryterad och har en ojämn fördelning när det gäller kön, ålder, bakgrund, utbildning, ekonomi och olika typer av funktionsnedsättningar. Det betyder att panelen inte helt speglar alla personer med funktionsnedsättning. Därför går det inte att dra statistiskt säkra slutsatser för hela gruppen, utan resultaten gäller bara de som har svarat på just denna enkät.

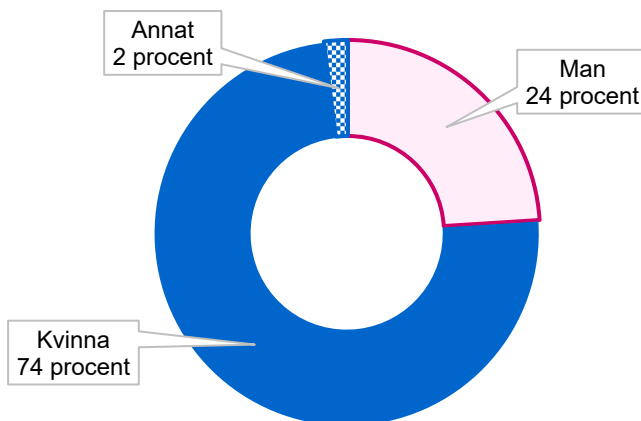
2023 års enkät om krisberedskap

I maj 2023 skickade MFD ut en enkät till deltagarna i Rivkraft med fokus på förberedelser inför samhällskriser och krig. Enkäten var öppen för svar från den 26 maj till den 21 juni 2023. När enkäten skickades ut hade panelen 3 155 registrerade deltagare. Av dessa valde 1 753 personer att svara, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 56 procent.

Inkomna svar fördelade på kön

Vid slutet av svarsperioden hade enkäten besvarats av 1 291 kvinnor och 421 män, vilket motsvarar 74 respektive 24 procent av de inkomna svaren. Utöver dessa hade 41 personer valt att ange kön som "annat", vilket utgör 2 procent av de totala svaren.

Figur 3. Fördelning bland inkomna svar efter kön, i procent.



Inkomna svar fördelade på åldersgrupper

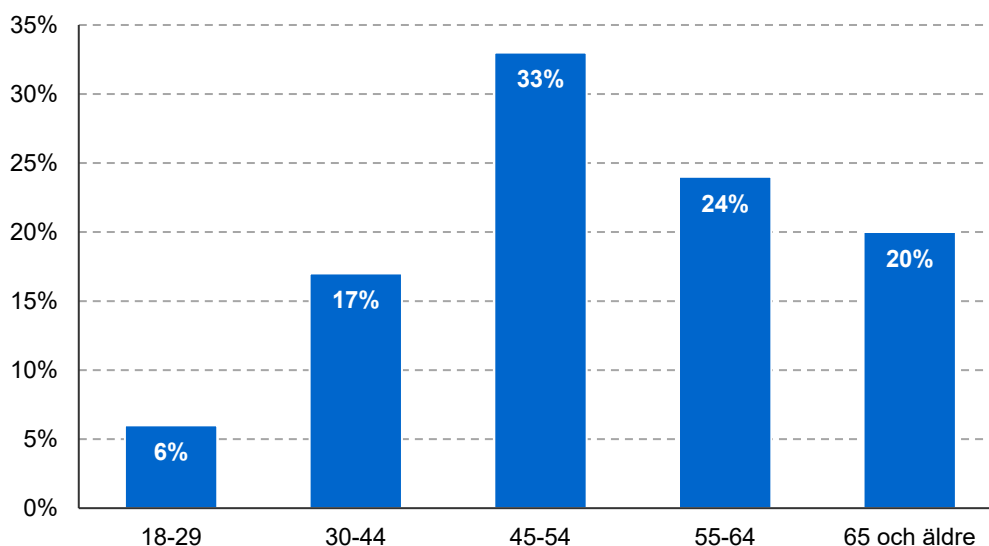
Vi har delat in de inkomna svaren i fem åldersgrupper, vilket framgår av tabell 2.

Tabell 2. Fördelning bland inkomna svar efter åldersgrupper, per antal och i procent.

Ålder	Antal	Procent
18–29	108	6
30–44	295	17
45–54	586	33
55–64	420	24
65 och äldre	344	20

Flest svar, 586 svar eller 33 procent av samtliga inkomna enkätsvar, lämnades av respondenter i åldersgruppen 45–54 år, medan endast 6 procent av respondenterna var under 30 år.

Figur 4. Fördelning bland inkomna svar efter åldersgrupper, i procent.



Enkätfrågorna

Enkätens frågor formulerades av MFD i samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Enkäten innehöll följande 16 frågor:

- Vet du vad du kan göra för att förbereda dig för kriser eller krig?
- Var får du information om hur du kan förbereda dig för kriser och krig?
- Är det någon information du saknar om hur du kan förbereda dig för kriser och krig?
- Vad saknar du för information om hur du kan förbereda dig för kriser och krig?
- Har du gjort något för att vara beredd om det blir kris eller krig?
- Vad har du gjort för att vara beredd om det blir en kris eller krig?
- Varför har du inte gjort något för att vara förberedd om det blir en kris eller krig?
- Vad känns svårast att göra för att förbereda dig för kris eller krig?
- Vad känns enklast att göra för att förbereda dig för kris eller krig?
- Är det något du skulle behöva hjälp med för att kunna förbereda dig om det skulle bli en kris eller krig?
- Känner du dig orolig för att inte kunna larma på hjälp om det händer en krissituation?
- Finns det något du oroar dig speciellt för om det skulle bli en allvarlig kris i samhället?
- Har du använt Krisinformation.se i någon form?
- Berätta hur du tycker att det fungerade när du var inne på någon av Krisinformation.se sidor.
- Känner du dig orolig för att inte få information om det blir en krissituation?

- Hur skulle du helst vilja få information om någon allvarlig kris händer i samhället?

Bilaga 2. Mer information om intervjustudien av kommunal krisberedskap

Uppdraget

Konsultföretaget Ramboll fick i uppdrag av MFD att undersöka kommunernas arbete med krisberedskap. I uppdraget ingick att genomföra en kvalitativ undersökning av:

- hur den kommunala krisberedskapen tar hänsyn till de eventuella behov av särskilda åtgärder som kan finnas hos grupper med funktionsnedsättning
- kunskapsnivån hos kommunerna, samt behovet av stöd inom den kommunala krisberedskapen respektive länsstyrelserna
- hur funktionshindersorganisationer involveras i planeringen av krisberedskapen på kommunal nivå samt inom länsstyrelserna
- hur tillgänglig kommunikation och lärande samt goda exempel kan spridas.

Målet med undersökningen var att identifiera kunskaper, erfarenheter och befintliga arbetssätt samt kunskapsluckor och behov av förbättrade arbetssätt, inom den kommunala krisberedskapen och hos länsstyrelserna. Uppdraget genomfördes av Ramboll under hösten 2023 och början av 2024, och slutredovisades till MFD i april 2024.

Metod och urval

För att genomföra kartläggningen intervjuade undersökningsföretaget:

- 20 kommuner
- 4 länsstyrelser
- 3 funktionshindersorganisationer.

Sammantaget intervjuades 56 personer.

Intervjuerna var semistrukturerade, vilket innebär att samma frågor ställdes till alla men utan färdiga svarsalternativ. Fokus låg på att utforska befintliga arbetssätt och diskutera framtida stödbehov hos kommunerna.

Urvalskriterier

- Kommuner – här användes två kriterier: geografisk spridning och indelning enligt Sveriges kommuner och regioners (SKR) kommungruppsindelning³⁴.
- Länsstyrelser – urvalet gjordes utifrån geografisk spridning.
- Funktionshindersorganisationer – urvalet baserades på att få med perspektiv från olika typer av funktionsnedsättningar. Organisationerna är Riksförbundet FUB, Synskadades riksförbund (SSR) och Delaktighet handlingskraft rörelsefrihet (DRH)

MFD och Ramboll hade samråd kring urvalet av samtliga organisationer.

Resultaten är inte representativa

Observera att de resultat och slutsatser som presenteras i denna rapport endast avser de kommuner, länsstyrelser och funktionshindersorganisationer som deltog i kartläggningen. Analysen bygger på underlag från 20 av Sveriges totalt 290 kommuner samt fyra av landets 21 länsstyrelser. Urvalet är för litet för att dra allmängiltiga slutsatser gällande landets alla kommuner och länsstyrelser.

Även om resultaten inte är representativa, så ger de en bild av situationen i de deltagande kommunerna och länsstyrelserna, samt en indikation på hur beredskapsarbetet sannolikt bedrivs även i andra delar av landet.

Intervjuerna med representanter för funktionshindersorganisationer

De funktionshindersorganisationer som intervjuades tidigt i processen bidrog med lärdomar om utmaningar och goda exempel kopplat till funktionshindersperspektivet. Därefter följde gruppintervjuer med fem länsstyrelser, där den första gruppen fokuserade på krisberedskap och den andra på funktionshindersfrågor och mänskliga rättigheter. Länsstyrelsernas perspektiv på den kommunala krisberedskapen och hur de kan bidra till förbättringar, diskuterades.

Intervjuer med representanter för kommunerna

Kommunernas intervjuer utgjorde en central del av kartläggningen. Förfrågningar skickades till kommunernas registratorer för vidarebefordran till relevanta medarbetare. Ramboll bad om att minst en person med ansvar för

³⁴ Sveriges Kommuner och Regioner. *Kommungruppsindelning – Sveriges Kommuners och Regioners kommungruppsindelning 2023*. 2022.

funktionshindersfrågor och en person med ansvar för krisberedskap, skulle delta i intervjuerna. Kommunerna avgjorde själva vilka personer som skulle intervjuas.

Dokumentstudier

Dokumentstudierna genomfördes parallellt med intervjuerna och inkluderades i analysen. Den befintliga kunskapen om krisberedskap och funktionshindersperspektiv sammanställdes av undersökningsföretaget med underlag från MFD, med en referenslista för de ingående studierna.

Metodologiska utmaningar

Vid genomförandet av kartläggningen uppstod flera metodologiska och praktiska utmaningar.

En stor svårighet var att kommunerna ofta hade svårt att identifiera rätt medarbetare med kunskap om funktionshindersperspektivet. Det var relativt enkelt att få kontakt med tjänstepersoner inom krisberedskap och civilt försvar, men dessa hade ofta ingen tydlig bild av vem som ansvarade för funktionshindersfrågor. Detta fördröjde intervjubokningarna och krävde flera omgångar av kommunikation med varje kommun för att hitta rätt personer för intervjuerna. I vissa fall kontaktades kommunens registratorsfunktion igen för att hjälpa till med att lokalisera relevanta tjänstepersoner, då beredskapssamordnare eller motsvarande funktioner inte lyckats internt.

En annan utmaning var att många av intervjupersonerna hade svårt att svara på frågor ur ett kommunövergripande perspektiv. Detta berodde ofta på att de arbetade nära en specifik verksamhet och hade begränsad insyn i arbetssätt och kompetenser i andra delar av kommunen. Denna svårighet kvarstod även bland dem med kommunövergripande ansvar.

Ett genomgående problem var också att kommunerna tenderade att definiera målgruppen ”personer med funktionsnedsättning” snävt, och ofta begränsad till invånare med kommunala insatser enligt LSS eller SoL. Detta innebär att behov hos hemmaboende personer utan kommunala insatser inte beaktades i intervjurestalen. Denna snäva definition är både en metodologisk utmaning och ett intressant resultat i sig.

En ytterligare svårighet var att kommunerna hade svårt att bedöma sin generella kunskapsnivå inom områden som lagkrav, funktionshinderspolitiska mål och metoder för att inkludera olika perspektiv. Detta försvårade kartläggningen av kommunernas övergripande kompetens på området.

Undersökningens tre teman

Undersökningen strukturerades utifrån tre huvudteman:

1. arbetssätt

2. kunskapsnivå
3. hinder och stödbehov.

De övergripande frågeställningarna för varje temaområde presenteras i tabell 3.

Tabell 3. Övergripande frågeställningar för varje temaområde

Temaområde	Övergripande frågeställning	Exempel på diskussionspunkter
Arbetsätt	Hur arbetar kommunerna med funktionshindersperspektivet i krisberedskapsarbetet idag?	Inkludering, involvering, utvecklingsbehov, utmaningar, samverkan, kommunikation
Kunskap	Hur skattar kommunerna sin kunskapsnivå avseende funktionshindersperspektiv i krisberedskap?	Kunskap om lagkrav, funktionshinderspolitiska mål, förståelse för målgruppen, funktionsnedsättningar, invånares livsvillkor, metod, tvärperspektiv
Hinder och stödbehov	Vilka hinder finns idag och vilket stöd behöver kommunerna för att förbättra den kommunala krisberedskapen?	Organisation, resurser, vilja och förmåga, stöd från andra aktörer så som Länsstyrelsen, MFD, MSB

Begrepp och förkortningar

I tabellen nedan förklaras och definieras viktiga ord, begrepp och förkortningar som vi använder oss av.

Tabell 4. Begrepp och förkortningar

Begrepp och förkortningar	Förklaring
Personer med funktionsnedsättning (även kallad "målgruppen")	Enligt Socialstyrelsen innefattar målgruppen personer med funktionsnedsättning de som har en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga.
LSS – lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	Den lag som innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service för personer med funktionsnedsättning, enligt lagens definition.
LEH – lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	Den lag vars innehåll syftar till att minska sårbarheter och öka förmågan att hantera krissituationer i fred.
SoL – socialtjänstlagen (2001:453)	Den lag vars målsättning är att samhällets socialtjänst ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktiva deltagande i samhällslivet.

Begrepp och förkortningar	Förklaring
Funktionshindersperspektiv i krisberedskap	Med detta menas att kommuner, regioner och myndigheter alltid ska utgå ifrån människors olika förutsättningar och behov vid planering inför en potentiell kris.
Krisberedskap	Samhällets krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Syftet med svensk krisberedskap är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter.

Bilaga 3. Om länsstyrelsernas arbete

Länsstyrelserna är organiserade som 21 självständiga myndigheter. Länsstyrelsens uppdrag är att verka för den regionala utvecklingen i samhällsviktiga frågor. De har en tydlig roll både inom funktionshindersarbetet och i krisberedskapen.

Länsstyrelsen kan – liksom en kommun – ses som en representation av samhället i stort. Myndigheten arbetar med samhällsfrågor i bred bemärkelse, men tjänstemän som ansvarar för krisberedskap är ofta inte samma personer som arbetar med sociala frågor och funktionshindersperspektivet.

En handläggare uttrycker detta så här:

Det ser väldigt olika ut då vi är 21 självständiga myndigheter. Det har tagits fram material man kan erbjuda, men det är upp till varje länsstyrelse att ta till sig materialet.

– Handläggare vid Länsstyrelsen

De handläggare som arbetar med funktionshindersuppdrag och de som ansvarar för krisberedskap beskriver att deras roller främst är stödjande snarare än operativa, gentemot kommunerna.

Tillsammans har länsstyrelserna utvecklat ett koncept som kallas ”Rätt att försvara”. Det är ett övningsmaterial med fokus på att värna mänskliga rättigheter och ett jämställdhetsperspektiv i krisberedskapsarbetet. Materialet ger vägledning om vad olika funktioner behöver beakta i förhållande till mänskliga rättigheter, och därmed också i förhållande till personer med funktionsnedsättning.³⁵ En handläggare kommenterar:

Rätt att försvara har varit bra och utvecklat funktioner i vår krisstab. Vi har fått en förståelse för vad som ska beaktas i alla kriser.

– Handläggare vid Länsstyrelsen

En länsstyrelse poängterar att samhället måste vara rustat för att hantera kriser på ett sätt som skyddar människors grundläggande rättigheter och främjar jämlikhet. Detta kräver att mänskliga rättigheter och jämställdhet inkluderas i alla beredskapsinsatser och försvarsplaner.

³⁵ Hopstadius, K. Hector, M. Järnberg, H. och Stenius, H. *Rätt att försvara – Övningsmaterial*. 2023.

Flera länsstyrelser beskriver sin roll och potential att bidra till en stärkt kommunal krisberedskap som begränsad. Samtidigt upplever de att de efter pandemin har nått nya grupper av människor som tidigare inte varit involverade i krisberedskapen.

De fyra intervjuade länsstyrelserna betonar behovet av att göra krisberedskapen mer inkluderande och att underlätta för kommunerna att hantera olika perspektiv och behov under kriser. Detta skulle kunna uppnås genom tydligare riktlinjer och stöd för kommunerna att enkelt inkludera olika perspektiv i sina planer och övningar. Det handlar också om att lära av tidigare erfarenheter och att se till att alla relevanta perspektiv involveras i krisberedskapsarbetet. De intervjuade är dock osäkra på hur länsstyrelserna bäst kan bistå i detta.

Vidare understryker flera länsstyrelser vikten av att ha rätt kompetens och sakkunniga personer för att stödja arbetet med att inkludera funktionshindersperspektivet i krisberedskapen. Det handlar om att skapa förutsättningar och planeringsunderlag där dessa perspektiv beaktas från början. Det pågår arbete på länsstyrelserna för att utveckla krisledningsstrukturer och förbättra beredskapen, men det är en utmaning att hantera många olika perspektiv samtidigt, och att säkerställa ett gemensamt ägande av processen.

Länsstyrelserna noterar att större kommuner, det vill säga de med över 100 000 invånare, har kommit längre i arbetet med funktionshindersperspektivet och ofta har egna resurser. De mindre kommunerna har sällan en utsedd person som arbetar med perspektivet på strategisk och förvaltningsövergripande nivå. Länsstyrelserna anser att de skulle kunna spela en större roll för dessa kommuner.

Funktionshindersperspektivet är en utmaning: Länsstyrelserna är medvetna om brister och behov i kommunerna, men att det är en utmaning att åstadkomma en mer enhetlig och genomtänkt hantering av funktionshindersperspektivet i kommunerna.

Bilaga 4. Rambolls rekommendationer för att stärka och utveckla krisberedskapen

I denna bilaga presenteras Rambolls rekommendationer för det fortsatta arbetet med att stötta kommuner, länsstyrelser och andra aktörer i att utveckla den kommunala krisberedskapen. Rekommendationerna formulerades av Ramboll våren 2024.

Ta fram ett nationellt metodstöd för kommuner

Ramboll rekommenderar att ett nationellt metodstöd tas fram för att stärka den kommunala krisberedskapen.³⁶ Metodstödet bör vara utformat efter kommunernas behov och kontext. Stödet bör vara normerande och klargöra lägstanivån för funktionshindersperspektivet. Det bör även innehålla tydliga beskrivningar som underlättar förståelsen av att olika grupper av personer med funktionsnedsättning har olika behov under olika kriser. Det är viktigt att metodstödet även erbjuder praktiska övningar som aktivt inkluderar personer med funktionsnedsättning, för att säkerställa att deras behov tas i beaktande i den faktiska krisberedskapen.

Eftersom Ramboll ser att kommunerna behöver skapa och arbeta med scenarier anpassade för målgruppen, bör ett nationellt metodstöd även innehålla detta. Det är nödvändigt att förbättra den praxisen och säkerställa att dessa grupper involveras mer i det förberedande arbetet. Det är också viktigt att metodstödet innehåller ett intersektionellt perspektiv som tar hänsyn till exempelvis socioekonomi och de som lever med flera funktionsnedsättningar.

Det behövs både ökad kunskap om ett rättighetsbaserat arbetssätt³⁷ och analysförmåga. Dessa kompetenser finns oftast inom varje kommun, men behöver alltså även komma krisberedskapsfunktionerna till del. För att öka medvetenheten om att det finns mer att lära, bör kommunerna erbjudas korta och praktiska övningar. Övningarna bör syfta till att öka förståelsen och förmågan att inkludera funktionshindersperspektivet i beredskapsplaneringen.

³⁶ År 2024 lade regeringen ett uppdrag på MSB att utveckla och anpassa det metodstöd som finns för kommunernas krisberedskap, så att även civilt försvar omfattas. *Uppdrag till MSB att utveckla metodstöd till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret*. Diarienummer: Fö2024/01754.

³⁷ Ett rättighetsbaserat arbetssätt handlar om att säkerställa att alla människor får sina mänskliga rättigheter respekterade, skyddade och uppfyllda. Det bygger på principerna om icke-diskriminering och jämlikhet, deltagande och inkludering samt transparens och ansvar.

Det nationella metodstödet bör också stödja kommunerna i att genomföra regelbundna befolkningsanalyser. Förutom att ge en uppdaterad överblick över befolkningens sammansättning och behov, kan det också stärka kommunernas analyskapacitet och beslutsunderlag. Bättre kännedom om invånarnas livsvillkor är avgörande för en effektiv beredskap.

MSB:s utbildningskatalog nyttjas redan idag av kommunerna. Rambolls reflektion är att den kan utvecklas och vara ett bra komplement till ett nationellt metodstöd, genom att innefatta frågor om funktionshindersperspektivet i krisberedskapen, vilka tas fram utifrån MFD:s expertkunskap.

Ställ tydligare krav på kommunerna att utveckla sitt inkluderingsarbete

Ramboll rekommenderar att kommunerna får i uppdrag att vidareutveckla sitt inkluderingsarbete inom krisberedskap. För att kunna svara mot ett sådant tydligare krav, krävs flera olika åtgärder. För det första krävs ett förändrat tankesätt, där varje kommunal insats som stödjer målgruppen i deras vardag, ses som en del av beredskapsarbetet. Ramboll menar också att det är viktigt att höja statusen för sociala frågor inom krisberedskapen, vilket inte bara förbättrar stödet för individer, utan även ökar den allmänna medvetenheten och kapaciteten att hantera kriser.

En annan viktig del för att driva på arbetet, är att kommunerna regelbundet följer upp och utvärderar sitt arbete med att inkludera funktionshindersperspektivet i sin krisberedskap. Ramboll rekommenderar att varje kommun tar fram en tydlig plan med specifika mål för inkluderingsarbetet, och att uppföljningen av planen blir en naturlig del av kommunens årshjul. För att kontinuerligt mäta framstegen, bör den ingå i den ordinarie uppföljningen. Här behöver kommunerna, med stöd av exempelvis länsstyrelserna, också utveckla konkreta indikatorer och nyckeltal som tydligt visar i vilken utsträckning funktionshindersperspektivet blir en del av planeringen.

En reflektion som Ramboll gör är att kommuner som lyckas med sin inkludering av andra tvärperspektiv, har en lägre tröskel till att inkludera ytterligare perspektiv, så som funktionsnedsättning. Det bekräftas också av andra resultat i kartläggningen, som visar på att ett hinder för kommunerna är brist på kunskap om och utpekade ansvar för själva inkluderingsarbetet.

Ramboll bedömer att om kommunerna stärker sitt inkluderingsarbete, kommer troligen även arbetet med att utveckla och implementera risk- och sårbarhetsanalyser generellt att förstärkas.

Höj kunskapsnivån hos beredskapsansvariga i kommunerna

Ramboll rekommenderar att MFD, genom andra aktörer, aktivt arbetar för att höja kunskapsnivån hos kommunernas beredskapsansvariga. Ramboll bedömer att det behövs både en *generell* och en *specifik* kunskapshöjning hos kommunerna.

Kommunerna behöver en generell kunskapshöjning om lagkrav och ansvar för den kommunala krisberedskapen. Det ger kommunerna bredare förståelse för de arbetsätt och analyser som krävs för att uppfylla kraven i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), såväl som likvärdighetsprincipen i kommunallagen.

Inom befintligt regelverk för krisberedskap finns det redan krav på att en kommun ska ha god kännedom om invånares möjliga utsatthet under kris. Det är ett arbete som idag varierar i omfattning hos de olika kommunerna. Ramboll rekommenderar därför att det ställs tydligare krav på kommunerna och att de får mer stöd, så att de kan inhämta och använda kunskap om invånares livsvillkor på ett likvärdigt sätt – både innan och under en kris. En förutsättning för att kommunerna ska kunna växla upp sitt arbete med lokala data och analyser, är att de avsätter resurser för det arbetet.

Ramboll ser också att det behövs en generell kunskapshöjning inom beredskapsfunktioner, vad gäller mänskliga rättigheter samt kommunens ansvar som skyldighetsbärare³⁸, gentemot invånare som rättighetsbärare³⁹. En kommunal krisberedskap som fungerar väl, kräver att rätt och tillräcklig kunskap finns på plats i ordinarie verksamheter inom beredskapsarbetet, men också att kunskapen tillämpas i vardagen. Utöver detta behöver kommunerna även höja sin kunskap om vilka som ingår i målgruppen personer med funktionsnedsättning, och vidga sin operativa definition av målgruppen. Den snäva definitionen av målgruppen som många kommuner använder idag, resulterar i att en stor andel av invånarna med funktionsnedsättning inte alls beaktas i beredskapsarbetet.

Kommunernas samverkan med civilsamhället behöver stärkas

Ramboll bedömer att den kommunala krisberedskapen kan stärkas avsevärt om kommunernas samverkan med funktionshindervisorganisationer förstärks. En mer

³⁸ Skyldighetsbärare är den som ansvarar för att respektera, skydda, uppfylla och främja de mänskliga rättigheterna. Stat, myndigheter, kommuner och regioner är exempel på skyldighetsbärare.

³⁹ Med rättighetsbärare menas alla individer som har rätt att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Synen på människan som en rättighetsbärare är en utgångspunkt för de mänskliga rättigheterna.

långsiktig, strukturerad och fördjupad samverkan med civilsamhället bör ses som en del av kvalitetsarbetet i kommunerna.

Kommuner bör i högre utsträckning involvera civilsamhället innan kris, både i utformning av insatser och genom löpande samverkan. Det handlar om att både utöka kontaktytorna, fördjupa samverkan och att bredda samarbetet till att omfatta olika typer av funktionshindersorganisationer. Ramboll anser att detta är en förutsättning för att kommunerna under en kris ska nå ut till hela befolkningen och kunna säkerställa att personer med funktionsnedsättning får insatser utifrån sina förutsättningar.

För civilsamhällets del skulle en fördjupad samverkan skapa bättre möjligheter att framföra målgruppens erfarenheter och behov. Det skulle kunna bidra till ökat inflytande för personer med funktionsnedsättning och en ökad känsla av delaktighet i samhället. För kommunen skulle en stärkt samverkan kunna medföra ökad kunskap om och förståelse för målgruppens livsvillkor.

För att stärka samarbetet med civilsamhället måste tjänstepersonernas kunskap om funktionshindersorganisationernas struktur, finansiering, drivkrafter och kapacitet förbättras. Ett sätt att göra detta kan vara genom utbildningsinsatser för både tjänstemän och politiker.

En mer ömsesidig samverkan med civilsamhället ger också bättre förutsättningar för stärkt hemberedskap för personer med funktionsnedsättning. Detta förutsätter dock att kommunerna erbjuder konkreta stöd och resurser för att förbättra deras förmåga att hantera nödsituationer på egen hand.

Utse en nationell aktör som ansvarig för att driva på arbetet

Som en prioriterad åtgärd rekommenderar Ramboll att en nationellt ansvarig aktör utses för att leda inkludering av funktionshindersperspektivet i den kommunala krisberedskapen. Krisberedskap måste byggas i vardagen, eftersom det under en faktisk kris endast är möjligt att använda de förmågor som redan är etablerade. Erfarenheter visar att det som inte fungerar i vardagen inte heller kommer att fungera under en kris.

Länsstyrelsernas roll behöver utvecklas och tydliggöras

Ramboll bedömer att länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna vad gäller krisberedskap behöver utvecklas och stärkas. Länsstyrelserna kan bidra till att stärka förmågan till integring av fler perspektiv i krisberedskapen. Få av de intervjuade kommunerna ser länsstyrelserna som en central aktör att stödja sig mot i den här frågan. Det framkommer också att länsstyrelsernas tolkning av sin roll i arbetet varierar, vilket indikerar att det behövs förtydliganden.

Länsstyrelserna ser primärt sin roll som rådgivande, och uttrycker att de funktioner som arbetar med krisberedskaps- respektive funktionshindersfrågor samarbetar i låg utsträckning. Ramboll rekommenderar därför att länsstyrelserna

får i uppdrag att tydliggöra sin roll i arbetet, samt uppdrag om att driva, samordna och underlätta inkludering av funktionshindersperspektivet i kommunernas krisberedskapsarbete.

Bilaga 5. Mer information om MFD:s uppföljningsarbete

Om aktörsuppföljningen generellt

MFD har i uppdrag att följa upp hur offentliga aktörer arbetar med tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Vi följer årligen upp hur kommuner, regioner och statliga myndigheter arbetar för att förbättra tillgängligheten och undanröja hinder för delaktighet, för personer med funktionsnedsättning. Ett sätt vi följer upp utvecklingen på är att årligen skicka ut en enkät till kommuner, regioner och myndigheter, kallad aktörsuppföljningen. Syftet med enkäten är att få en bild av hur aktörerna arbetar strategiskt inom olika områden som rör tillgänglighet och delaktighet. Delar av resultaten ingår i MFD:s årliga rapport över utvecklingen av funktionshinderspolitiken. Uppföljningen är också tänkt att vara ett stöd för aktörernas utvecklings- och förbättringsarbete. Utifrån resultaten kan MFD identifiera och ta fram stöd som underlättar för aktörerna att komma vidare i sin utveckling.

Kvalitativ undersökning som bygger på självskattningar

Aktörsuppföljningen är en kvalitativ undersökning. Det innebär att utfallet bygger på de svarandes självskattningar. Hur frågorna tolkas av personerna som svarar, kan skilja sig åt inom och mellan verksamheter. Kommuner, regioner och myndigheter är dessutom komplexa organisationer som spänner över stora områden. Det kan därför vara svårt att besvara en enkät av denna typ och ge en rättvis bild av hela organisationen. Det kan se väldigt olika ut inom olika områden, verksamheter och avdelningar. Vi genomför ingen analys av om någon typ av kommun, region respektive myndighet, har svarat i större utsträckning än någon annan.

2024 års uppföljning – urval och metod

I september 2024 skickade MFD ut en digital enkät till kommuner, regioner och statliga myndigheter. Enkäten skickades ut till 290 kommuner, 21 regioner samt 307 myndigheter. Enkäten skickades till kommunernas, regionernas och myndigheternas officiella mejladresser (oftast till registraturen) med missiv till respektive kommunchef, regionchef och myndighetschef. Svarsperioden var cirka fem veckor, från den 11 september till och med den 15 oktober 2024. Svarstiden förlängdes med cirka två veckor till och med den 31 oktober 2024. Under perioden har MFD skickat ut tre påminnelser om att svara på enkäten.

Notera att vi i denna rapport endast redovisar resultat från den enkät som gick ut till kommunerna. Enkäten besvarades av 178 av totalt 290 kommuner. Svarsfrekvensen för kommunenkäten är 61 procent. Enkäten innehöll ett antal frågor och alla kommuner svarade inte på alla frågor, vilket innebär ett mindre bortfall. Exempelvis besvarade endast 165 kommuner på MFD:s fråga om de har formulerade målsättningar, riktlinjer eller strategiska beslut om funktionshinders-

och tillgänglighetsarbete inom området krisberedskap och civilt försvar. Det betyder att svarsfrekvensen för detta område var 57 procent, vilket ger en förhållandevis god tillförlitlighet.

Enkätens frågor

Frågorna i MFD:s enkätuppföljning handlade om hur aktörerna arbetar med tillgänglighet och delaktighet:

- som arbetsgivare
- i sina uppdrag gentemot medborgarna.

Nytt för 2024 års enkätundersökning är att MFD ställde två frågor om krisberedskap. Frågorna var:

- Har ni formulerade målsättningar, riktlinjer eller strategiska beslut om funktionshinders- och tillgänglighetsarbete inom krisberedskap och civilt försvar?
- Har ni rutiner eller arbetssätt för att säkerställa att er information kan nå alla kommuninvånare med funktionsnedsättning i händelse av kris eller krig?

Bilaga 6. Exempel på insatser för en inkluderande krisinformation

Här följer ett urval av insatser, projekt och arbeten inom området krisberedskap i relation till delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Bland annat listas några broschyrer och vägledningar för information om krisberedskap, som fler kan ta del av. Listan togs fram inför ett dialogmöte om krisberedskap som MFD arrangerade i september 2023.

Notera att denna lista inte är komplett. Det kan ha tillkommit fler relevanta aktiviteter sedan vi sammanställde listan. Information kan även blivit inaktuell.

- Broschyren *Om kriget eller krisen kommer* finns tillgänglig på flera medier hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och hos Myndigheten för Tillgängliga Media (MTM), exempelvis som lättläst, på teckenspråk, inläst och i punktskrift. www.mtm.se/om-oss/nyheter/om-kriget-eller-krisen-kommer/oss/nyheter/om-kriget-eller-krisen-kommer/
- MSB och MTM har tagit fram en vägledning för tillgänglig samhällsinformation, där det bland annat beskrivs hur information kan göras lättläst och i klartext: [Vägledning tillgänglig samhällsinformation \(msb.se\)](http://msb.se/Vagledning_tillganglig_samhallsinformation)
- MSB har också tagit fram en vägledning om hur kommunerna kan ta fram lokala broschyrer om kris och krig. I den finns ett särskilt kapitel om funktionsnedsättningar: [Råd för lokala broschyrer om kris och krig \(msb.se\)](http://msb.se/Rad_for_lokala_broschyrer_om_kris_och_krig)
- MSB har skapat *Lilla krisinfo*, där information från bland annat krisinformation.se förklaras för barn och unga, samt för personer som behöver få information förklarad på ett enkelt sätt: [Om Lilla Krisinfo - Lilla.krisinfo.se \(krisinformation.se\)](http://Lilla.krisinfo.se)
- MSB planerar vidare att skapa en separat sida på msb.se med flera råd, vilka i första hand vänder sig till de som själva har en funktionsnedsättning. Denna är inte klar i skrivande stund.
- MTM tog 2022 fram rapporten *Inkluderande kris- och samhällsinformation. En kunskapsöversikt med praktiska råd*. [Inkluderande kris- och samhällsinformation - mtm](http://mtm.se/Inkluderande_kris_och_samhallsinformation)
- Utomhuslarmet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) skickas även ut via SMS i akuta lägen. Det går också att få notifieringar om VMA genom apparna Krisinformation, SOS Alarm 112 och Sveriges Radio Play. För information om pågående händelser och kriser kan Krisinformation.se, beredskapskanalen, Sveriges Radio P4 eller telefonnumret 113 13 användas. Den som behöver stöd att ringa 113 13 kan använda förmedlingstjänsterna Teletal, Bildtelefoni och Texttelefoni.
- Arvsfondsprojektet Krisstöd, med IFAH som projektägare, har som syfte att ta fram olika krisstöd till assistansanvändare, assistansanordnare och övriga som kommer i kontakt med personlig assistans. Bland annat har ett material om personlig prepping och en tipsrunda med övningsfrågor tagits fram. Under

2023 erbjöds dessutom workshoppar och digitala möten: [Projekt Krisstöd \(intressegruppen.info\)](https://intressegruppen.info)

- En av Afasiförbundets föreningar har tagit fram bildstöd till checklistorna i broschyren *Om kriget eller krisen kommer*: [Bildstod-kriskommunikation.pdf \(afasi.se\)](https://afasi.se/Bilstod-kriskommunikation.pdf)
- Synskadades Riksförbund (SRF) har i samarbete med Civilförsvarsförbundet och med stöd från MSB, tagit fram material om hemberedskap som är tillgängligt för personer med synnedsättning: [Så förbereder du dig för kris eller krig - Synskadades Riksförbund \(srf.nu\)](https://srf.nu/Sa-forbereder-du-dig-for-kris-eller-krig)
- SRF har tillsammans med Civilförsvarsförbundet och ABF också utbildat ett antal krisinstruktörer med synnedsättning. Dessa åtar sig nu uppdrag inom ramen för Civilförsvarsförbundets verksamhet.