



# Granskning av Krisberedskap

Rapport

Salems kommun

KPMG AB

2024-09-18

Antal sidor 18

Bilaga: 1



Salems kommun  
Granskning av Krisberedskap

2024-09-18

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
3	Revisionskriterier	5
3.1	Metod	6
4	Resultat av granskningen	7
4.1	Organisation	7
4.2	Risk- och sårbarhetsanalys	13
4.3	Utbildnings- och övningsverksamhet	16
5	Samlad bedömning och rekommendationer	18
6	Bilagor	19

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Salems kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens krisberedskap.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen i Salems kommun har ett ändamålsenligt krisledningsarbete.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis har ett ändamålsenligt krisledningsarbete.**

Kommunstyrelsen i Salem har etablerat en krisledningsorganisation som inkluderar obligatoriska funktioner samt funktionernas roll- och ansvarsfördelning. Funktionen "Tjänsteperson i beredskap" (TIB) saknas emellertid i kommunen.

Noterbart är att kommunstyrelsen, som har en samordnande roll i kommunen, inte omnämns i de dokument som beskriver kommunens krisledningsorganisation. Av styrelsens reglemente framkommer inte heller att det är styrelsen som har mandat att besluta om att krisledningsnämnden ska upphöra.

Krisledningsnämnden har ett reglemente som i allt väsentligt är i enlighet med Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Vi noterar av kommunstyrelsens och nämndernas reglementen att krisberedskap inte uttalat är en del av nämndernas arbetsuppgifter. Detta trots att krishanteringsplanen statuerar att samtliga förvaltningar ska ha en egen krisberedskapsgrupp.

En sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler har tagits fram och antagits. Analysen identifierar risker och sårbarheter inom kommunens geografiska område samt vilka samhällsviktiga verksamheter som finns inom kommunen.

Vi kan konstatera att kommunstyrelsen tagit fram en utbildnings- och övningsplan baserat på en behovsanalys. Upplevelsen är dock att större övningar fortsatt saknas i planen. Historiskt så har kommunen avvikit från den tilltänkta utbildnings- och övningsplanen. Vi ser dock positivt på att de utbildningar och övningar som genomförs i kommunen utvärderas efter genomförandet.

I det följande redovisas våra bedömningar och rekommendationer kopplat till revisionsfrågorna.

Revisionsfrågor	Bedömning
Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning/beredskap?	Delvis
1. Finns en planering för obligatoriska funktioner?	<b>Delfråga 1:</b> Delvis

<p>2. Finns det en krisledningsnämnd och särskilt fokus på ett ändamålsenligt reglemente?</p> <p>3. Ingår, som en del av nämndernas uppgifter, krisledning/krisberedskap?</p> <p>4. Finns riktlinjer, planer och rutiner på kommunövergripande nivå och på styrelse- och nämndsnivå gällande krisledning/krisberedskap? Är krisberedskapen sammanhållen inom kommunorganisationen?</p> <p>5. Finns det utarbetade beredskapsfunktioner i kommunen?</p>	<p><b>Delfråga 2:</b> I allt väsentligt</p> <p><b>Delfråga 3:</b> Nej</p> <p><b>Delfråga 4:</b> Delvis på bägge delfrågorna</p> <p><b>Delfråga 5:</b> Delvis</p>
<p>Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Förekommer en regelbunden uppföljning av risk- och sårbarhetsanalysen med hjälp av indikatorer enligt bilaga till författningen "Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser" (MSBFS 2015:5)</li> <li>- Används analysens resultat i verksamheten och i samband med uppföljning, identifieras åtgärdsförslag och implementeras förbättringar?</li> </ul>	<p>Ja</p> <p><b>Delfråga 1:</b> Ja</p> <p><b>Delfråga 2:</b> Ja</p>
<p>Har kommunen en ändamålsenlig dokumenterad krisberedskapsplan?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser?</li> </ul>	<p>Delvis</p> <p><b>Delfråga 1:</b> Delvis</p>

*För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.*

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Bereda förslag till kommunfullmäktige att revidera kommunstyrelsen och samtliga nämnders reglemente för att inkludera krisberedskap
- Genomföra en översyn av krisledningsorganisation
- Utredda behovet av en tjänsteperson i beredskap (TIB) inom kommunen.
- Genomföra en översyns kriskommunikationsplanen och pandemiplanen.
- Säkerställa att åtgärdsplanen baserad på risk- och sårbarhetsanalysen färdigställs och antas
- Säkerställa att fler medarbetare vid kommunen ges möjlighet att delta i utbildningar och övningar.
- Tydliggöra i utbildnings- och övningsplanen vilka som ska genomföra utbildningar och övningar.

## 2 Bakgrund

Vi har av Salems kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Under de senaste åren med mindre och större händelser har kommunernas krisberedskapsförmåga prövats och testats i skarpt läge. För att nämna några exempel så som flyktingkrisen 2015, pandemin 2020–2022 samt cyberattacker och flyktingströmmar kopplat till Rysslands invasion av Ukraina 2022. Utöver det har det skett olika former av mer lokala svåra händelser och även IT-incidenter som visat hur viktigt det är att kommunens krisberedskap är robust med en förmåga att hantera olika typer av händelser.

En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer.

Denna granskning omfattar kommunens krisberedskap utifrån gällande regelverk samt hur kommunen tillvaratagit erfarenheterna från pandemin för att förbättra arbetet med krisberedskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram riktlinjer och strategidokument rörande styrdokument för krisberedskap, vilket skapar ett tydligt ramverk för kommunens arbete med frågorna.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har ett ändamålsenligt krisledningsarbete i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

1. Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning/beredskap?
  - Finns en planering för obligatoriska funktioner?
  - Finns det en krisledningsnämnd och särskilt fokus på ett ändamålsenligt reglemente?
  - Ingår, som en del av nämndernas uppgifter, krisledning/krisberedskap?
  - Finns riktlinjer, planer och rutiner på kommunövergripande nivå och på styrelse- och nämndsnivå gällande krisledning/krisberedskap? Är krisberedskapen sammanhållna inom kommunorganisationen?
  - Finns det utarbetade beredskapsfunktioner i kommunen?
2. Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler?
  - Förekommer en regelbunden uppföljning av risk- och sårbarhetsanalysen med hjälp av indikatorer enligt bilaga till författningen "Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps

föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser” (MSBFS 2015:5)

- Används resultatet från analysens resultat i verksamheten och i samband med uppföljning, identifieras åtgärdsförslag och implementeras förbättringar?

3. Har kommunen en ändamålsenlig dokumenterad krisberedskapsplan?

- Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser?

Granskningen omfattar Salems kommun och det övergripande krisledningsarbetet på central nivå. I detta ingår också att titta på vilket stöd och vilka resurser som kommer nämnderna till godo för deras interna krisplanering.

Granskningen avser inte gemensamma nämnder och kommunalförbund.

Granskningen omfattar kommunstyrelsens övergripande krisberedskapsarbete. Granskningen avser år 2024.

Granskningen omfattas inte av information som är föremål för sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller omfattas av skydd enligt säkerhetsskyddslagen.

Denna granskning omfattar krisberedskap utifrån gällande regelverk och enligt kommunöverenskommelsen mellan Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

### 3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen (2017:725), 6 kap. 1 § och 6 §
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och beredskap.
- MSBFS 2015:5
- Överenskommelse mellan SKR och MSB
- Handbok i kommunal krisberedskap, MSB
- Tillämpbara interna regelverk, policyers och beslut
- Övergripande styrdokument för krishantering 2024
- Krishanteringsplan, inför och vid extraordinära händelser 2024
- Reglemente för krisledningsnämnden
- Riktlinjer för kriskommunikation
- Instruktion för kommundirektör



**Salems kommun**  
Granskning av Krisberedskap

2024-09-18

- Nödvettenplan
- Pandemiplan för Salems kommun
- Utbildnings- och övningsplan för trygghet och säkerhet
- Risk- och sårbarhetsanalys
- Reglemente för kommunstyrelsen och samtliga nämnder

### **3.1 Metod**

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer har genomförts med:
  - o Kommunikationschef
  - o Kommunstyrelsens ordförande
  - o Säkerhetssamordnare
  - o Kommunsekreterare
  - o Kommundirektör

Rapporten är faktakontrollerad av säkerhetschef.

## 4 Resultat av granskningen

### 4.1 Organisation

Det framgår av 1 § i reglementet för kommunstyrelsen<sup>1</sup> att styrelsen ansvarar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamheter.

Vi noterar att det av kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning inte framgår att styrelsen har ett ansvar att leda och samordna under en extraordinär händelse. Av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid (LEH) och höjd beredskap framkommer det att kommuner och regioner på begäran får lämna hjälp till andra kommuner och regioner som drabbats av en extraordinär händelse.

Av 6 § i LEH framgår det att kommunstyrelsen får, när krisledningsnämndens verksamhet som är föranledd av den extraordinära händelsen inte längre behövs, besluta att verksamheten ska upphöra. Av kommunstyrelsens reglemente framkommer det inte att styrelsen har denna befogenhet i Salem.

Krisledningsnämndens befogenheter regleras av 2 kap. 2–6 §§ LEH, samt krisledningsnämndens reglemente<sup>2</sup>.

Av 1 § i nämndens reglemente framgår det att nämnden har till uppgift att utgöra ledningsfunktion och fullgöra uppgifterna under extraordinära händelser i fredstid, i enlighet med 2 kap 2 § LEH, i vilken det framkommer att det i varje kommun ska finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd).

Vidare framgår det av 2 § i reglementet att det är ordförande i krisledningsnämnden som beslutar om när nämnden ska träda i funktion. Om ordförande inte kan närvara kan dock en enskild ledamot sammankalla nämnden.

Av 5 § i reglementet framgår det att krisledningsnämnden får, på begäran, bistå andra kommuner som drabbats av en extraordinär händelse. Vidare framgår det av 4 § i reglementet att nämnden får under en extraordinär händelse lämna begränsat stöd till enskild som drabbats av händelsen.

Av 5 § i LEH framgår det att krisledningsnämndens beslut skall anmälas vid närmsta följande fullmäktigesammanträde. I krisledningsnämndens reglemente framgår det dock enbart i 10 § att nämnden kontinuerligt ska journalföra händelser och meddelanden av vikt. Nämndens protokoll ska anmälas vid närmsta följande kommunstyrelsesammanträde och närmast följande sammanträde med kommunfullmäktige. Av nämndens protokoll framkommer beslut.

---

<sup>1</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2022-12-08, § 96

<sup>2</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2023-12-14, § 75



#### 4.1.1 Krisledningsorganisation

Kommunens krishanteringsplan antogs av kommunstyrelsen i Salem vid deras sammanträde 2023-12-04. I planen framkommer det att kommunens krisledningsorganisation ska aktiveras i den mån ordinarie verksamhet inte kan hantera en händelse inom ramen för de ordinarie rutinerna. Krisledningsorganisationen består av krisledningsnämnden och kommunens centrala tjänstepersonsorganisation för krishantering, vilket motsvarar kommunstyrelsens krisledningsgrupp. Kommunens struktur för krisledningsorganisationen på tjänstepersonsnivå grundar sig i den gemensamt antagna inriktningen "Gemensam målbild 2019–2022 Samverkan Stockholmsregionen" men är anpassad utifrån Salems behov och förutsättningar.

Salems samtliga förvaltningar, förutom kommunstyrelseförvaltningen, har egna krisledningsgrupper. Kommunstyrelseförvaltningens krisledningsgrupp utgör kommunens centrala krisledning. Ansvaret ligger på respektive förvaltning att bygga upp en intern krisledningsorganisation. Det framkommer varken i kommunstyrelsens eller nämndernas reglemente att krisledning/krisberedskap ingår som en del av nämndernas arbetsuppgifter.<sup>3</sup>

##### *Krisledningsnämnden*

Krisledningsnämnden har till uppgift att utgöra ledningsfunktion och fullgöra uppgifterna under extraordinära händelser i fredstid. Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen, i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till händelsen. Krisledningsnämnden består av tre ledamöter<sup>4</sup> som ska sitta under mandatperioden 2023-01-01 – 2026-12-31.

##### *Krisledningsstaben*

För att effektivt kunna leda och samordna krisledningsarbetet i kommunen har en krisledningsstab konstruerats i enlighet med den gemensamma regionalt beslutade stadsstrukturen<sup>5</sup>. Staben är indelad i tre delar, *central krisledning*, *utökad krisledning* samt *full krisledningsstab*.

##### *Krisledningsstabens organisation*

Det har av intervjuerna lyfts att samtliga medlemmar som ingår i krisledningsstaben ska ha en funktionsbeskrivning (**Se bilaga 1**) kopplat till sig där det tydligt framgår vad rollen ansvarar för.

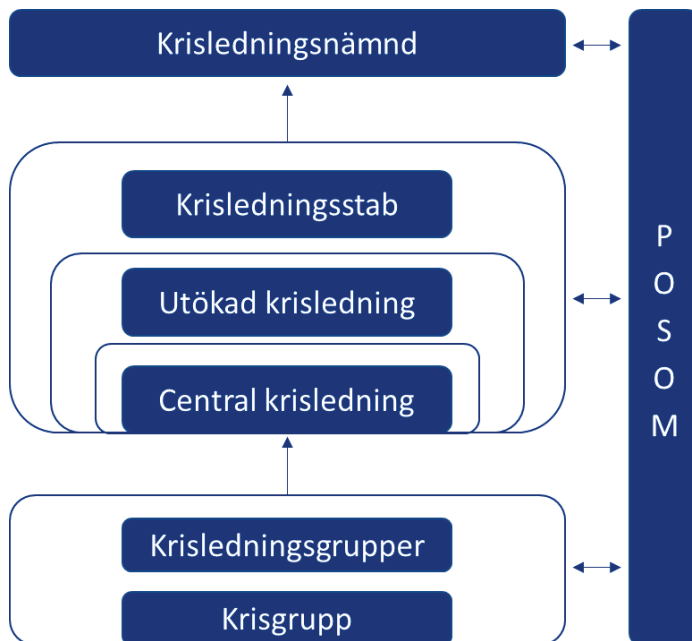
Av krishanteringsplanen framgår det vilka funktioner som ska inkluderas i den *centrala krisledningen*, *utökade krisledningen* samt *full krisledningsstab*. Vidare så finns det en funktionsbeskrivning som tydliggör vad funktionen ansvarar för.

<sup>3</sup> Reglemente för kommunstyrelsen, reglemente för kultur- och fritidsnämnden, reglemente för barn- och utbildningsnämnden, reglemente för socialnämnden, reglemente för tekniska nämnden, reglemente för bygg- och miljönämnden,

<sup>4</sup> Kommunfullmäktiges sammanträde 2023-11-23, § 57

<sup>5</sup> Samtliga funktioner i staben är namngivna och numrerade efter ett gemensamt system.

Nedanstående figur visar på hur krisledningsverksamheten är organiserad i Salems kommun.



För att se vilka funktioner som ingår i krisledningsstaben med tillhörande funktionsbeskrivningar, se **bilaga 1**.

I relation till krisledningsorganisationen så framhöll intervjuade för granskningen att den största farhågan ansågs vara redundansen hos krisledningens funktioner. Upplevelsen är att krisledningsorganisationen hade en hög kompetens men att det emellertid saknades avlastning för dess medlemmar.

#### 4.1.2 Beredskapsfunktioner

Salem har ingen tjänsteperson i beredskap (TIB)<sup>6</sup> eller en egen jour, som kan hantera en plötslig yttre händelse. Av krishanteringsplanen framkommer att vid en händelse som inträffar utanför kontorstider där den centrala krisledningen kan behövas aktiveras har kommunen upprättat ett samarbete med Räddningscentralen Öst.

Om en incident inträffar utanför kontorstid har Räddningscentralen Stockholms län instruktioner att i turordning ringa de personer som finns uppsatta på en larmlista. De som är med på larmlistan motsvarar de funktioner som är med i den utökade krisledningen. Den första personen som är anträffbar avgör om krisledningen ska sammankallas eller inte. Av kommunstyrelsens delegationsordning framkommer det inte att kommunen har delegerat ansvaret till räddningscentralen Stockholms län<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Tjänsteperson i beredskap är en person i beredskap som kan ta emot larm om allvarliga händelser.

<sup>7</sup> Kommunstyrelsens delegationsordning, antagen av kommunstyrelsen 2023-02-06

Intervjuade för granskningen uppgav att samarbetet med räddningscentralen upplevdes fungera väl och att de kontaktade den utökade krisledningen enligt rutin vid inträffad händelse.

Vid intervju framhölls även avsaknaden av en TIB-organisation i kommunen som en utmaning. Den övergripande bilden var att kommunen hade ett behov av att upprätta en TIB-organisation. Det nuvarande systemet upplevdes bygga på en välvilja hos krisledningsstaben. Ett informellt uppdrag att utreda en TIB-organisation hade givits till kommunstyrelsen.

Vid intervju så lyftes det att kommunen även saknade en kommunikatör i beredskapsfunktion (KIB). Huruvida en sådan funktion kommer att införas i kommunen har inte framkommit av granskningen.

#### 4.1.3 Styrdokument

Det övergripande styrdokumentet för krishantering definierar vilka dokument som kommunen ska ha kopplade till kommunens krishantering. 13 styrdokument har identifierats som de ska ha på plats och löpande revidera. Granskningen har blivit delgivna sju av de 13 dokumenten enligt nedanstående lista.

Dokument	Antogs av	Antogs	Gäller från	Gäller till
Övergripande styrdokument för krishantering	Kommunfullmäktige	2023-12-14	2024-01-01	2027-12-31
Krishanteringsplan, inför och vid extraordinära händelser i Salems kommun	Kommunstyrelsen	2023-12-04	2024-01-01	2027-12-31
Utbildnings- och övningsplan för trygghet och säkerhet	Kommundirektör	2023-12-12	2024-01-01	2027-12-31
Reglemente för krisledningsnämnden	Kommunfullmäktige	2023-12-14	2024-01-01	2027-12-31
Risk- och sårbarhetsanalys	Kommunstyrelsen	2023-10-16	2024-01-01	2027-12-31
Kriskommunikationsplan	Kommunikationschef	2019-10-16	2019-10-16	Tillsvidare*
Instruktion för kommundirektörens uppgifter/roll i krisberedskapsarbete	Kommunstyrelsen	2024-02-12	2024-02-12	Nästa mandatperiod

\*Motstridig information om hur ofta kriskommunikationsplanen ska revideras.

Majoriteten av kommunens styrdokument har reviderats under andra halvan av 2023. Av de dokument som är upprättade under 2023 går det att iaktta att samtliga dokument är tydligt sammankopplade och hänvisar till varandra. Vi noterar att motstridig information finns gällande hur ofta kriskommunikationsplanen ska revideras. Av kriskommunikationsplanen framkommer det att planen ska gälla tills vidare och revideras vid behov. I det övergripande styrdokumentet för krishantering framgår det dock att kriskommunikationsplanen ska revideras vartannat år samt uppdateras efter behov. Vid intervju uppges det att kriskommunikationsplanen ses över löpande för att säkerställa dess relevans.

Av de sex dokument som inte har delgivits granskningen så har det under intervju framhållits att kommunen tagit fram följande fyra dokument:

- Handlingsplan för POSOM-gruppen
- Förvaltnings specifika risk- och sårbarhetsanalyser inkl. åtgärdsplan
- Förvaltnings specifika krishanteringsplaner

- Krisplaner för samhällsviktig verksamhet.

Återstående två dokument, *åtgärdsplan baserad på risk- och sårbarhetsanalys* och *rutiner för krisledningsarbete* arbetas det med att ta fram. Ett utkast för rutiner för krisledningsarbetet har tagits fram av säkerhetssamordnare, och förväntas antas under 2024. Enligt det övergripande styrdokumentet ska åtgärdsplanen vara på plats senast det andra kvartalet efter upprättad risk- och sårbarhetsanalys. Vi noterar dock att det under faktakontroll framkommit att en åtgärdsplan inte har tagits fram under det till det tredje kvartalet året efter upprättad risk- och sårbarhetsanalys.

En nödvattenplan<sup>8</sup> som ska aktiveras vid avbrott i ordinarie dricksvattenförsörjning eller vid bekräftad förorening av dricksvatten finns framtagen, och har delgetts granskningen. Av nödvattenplanen framkommer att den är underställd den övergripande krishanteringsplanen. Av krishanteringsplanen framkommer det emellertid inte att nödvattenplanen utgör en del av kommuns krisberedskap.

Granskningen har även delgetts en pandemiplan för Salems kommun. Pandemiplanen ingår inte i listan över de dokument som presenteras i det övergripande styrdokumentet för krishantering. Pandemiplanen har därtill inte reviderats sedan 2009 och refererar till myndigheter som inte funnits på ca 10 år.

#### 4.1.4 Krishanteringsplan

Som redogjorts för tidigare i granskningen har kommunstyrelsen i Salem antagit en krishanteringsplan inför och vid extraordinära händelser i Salems kommun. Denna antogs vid ett sammanträde 2023-12-04.

Krishanteringsplanen beskriver den gemensamma strukturen som gäller för Salems kommuns krishantering. Det framgår av planen att den ska vara välkänd inom kommunens samtliga förvaltningar och verksamheter för att på så sätt kunna bedriva en effektiv krisledning och minska störningen i ordinarie verksamheter.

Av krishanteringsplanen framkommer en tydlig ansvarsfördelning som inkluderar vad respektive funktion ska göra vid en händelse. Händelserna har delats in i fyra nivåer enligt följande:

**Nivå 1 – Störning.** Hanteras av verksamhetens ordinarie linjeorganisation eller vid behov av verksamhetens krisgrupp. Av krishanteringsplanen framkommer det inte hur en händelse eskaleras till nivå 2.

**Nivå 2 – Händelse.** En händelse som ska hanteras av förvaltningens krisledningsgrupp. Förvaltningschef informerar löpande berörd nämnds ordförande, kommundirektör och säkerhetssamordnare om läget. Kommundirektören och krisledningsnämndens ordförande ansvarar för att besluta om händelsen ska flyttas över till nivå 3 eller 4.

**Nivå 3 – Allvarlig händelse.** En allvarlig händelse som hanteras av den centrala krisledningsorganisationen (CKL). CKL agerar både operativt och strategiskt samt samordnar och disponerar de resurser som krävs. Krisledningsnämndens

<sup>8</sup> Antagen av tekniska nämnden, 2023-09-29

ordförande bedömer sedan ifall händelsen ska klassas som extraordinär händelse.

**Nivå 4 – Extraordinär händelse.** Vid en extraordinär händelse aktiveras kommunens krisledningsnämnd. Nämnden kan besluta att ta över hela eller delar av en nämnds verksamhetsområde. Nämnden har en tjänstemannaorganisation som arbetar med att bereda samt verkställa nämndens beslut. Vid sammanträden är det kommundirektören som föredrar tjänstemannaorganisationen.

Av krishanteringsplanen framkommer det att eskalering av en händelse ska ske snabbt och effektivt. Varje ledamot i krisledningsnämnden, centrala och utökade krisledningen, nämndordförande samt respektive förvaltningschef har rätt att hos kommundirektör eller säkerhetssamordnare påkalla den centrala krisledningen.

Av intervju poängteras det att krishanteringsplanen och de fyra nivåerna för händelser generellt upplevdes fungera bra, det fanns dock en viss osäkerhet vid förvaltningarna då de gärna tog stöd av kommunens säkerhetssamordnare.

#### 4.1.5 Bedömning

**Vår bedömning är att kommunen delvis har en ändamålsenlig organisation för krisledning/beredskap.**

Vi kan konstatera att kommunstyrelsen har skapat en krisledningsorganisation som inkluderar obligatoriska funktioner. Kommunens krishanteringsplan förklarar hur krisledningsorganisationen är organiserad och vilka roller som ska inkluderas i den centrala krisledningen, den utökade krisledningen och full krisledningsstab. Noterbart är att kommunstyrelsen, som har en samordnande roll i kommunen, inte omnämns i de dokument som beskriver kommunens krisledningsorganisation.

Vidare noterar vi att det inte framkommer av kommunstyrelsens eller nämndernas reglemente att krisledning/krisberedskap ingår som del i deras arbetsuppgifter. I relation till krisledningsnämndens reglemente kan vi konstatera att det inte framkommer hur eller när nämnden ska avaktiveras.

Vi kan konstatera att Salems kommun inte har någon tjänsteperson i beredskap (TIB). Istället har ett samarbete med Räddningscentralen Stockholms län upprättats. Det upparbetade samarbetet uppges fungera men avsaknaden av en TIB-funktion har framhållits som en brist.

Kommunstyrelsen i Salem har antagit riktlinjer, planer och rutiner gällande krisberedskap. Vi kan konstatera att av de 13 styrdokument som beskrivs i kommunens övergripande styrdokumentet för krishantering har sju delgetts granskningen, fyra har kunnat bekräftas under genomförda intervjuer, och resterande två är under framtagande. Vi noterar dock att en åtgärdsplan inte har antagits i linje med den tidsplan som det övergripande styrdokumentet för krishantering statuerar. Slutligen noterar vi att kriskommunikationsplanen inte reviderats i enighet med det övergripande styrdokumentet för krishantering.

## 4.2 Risk- och sårbarhetsanalys

### 4.2.1 Metod för Risk- och Sårbarhetsanalys

Enligt LEH ska samtliga kommuner ta fram en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Kommunen ska analysera och värdera vilka extraordinära händelser som kan komma att inträffa inom kommunens geografiska område. Målet med analysen är att Salems kommun ska få utökad kunskap om de risker och sårbarheter som är aktuella inom kommunens geografiska område och på så sätt skapa robusta system som säkerställer att kommunens arbete kan fortgå vid kris. Baserat på de identifierade riskerna upprättas en handlingsplan för åtgärderna.

Av det övergripande styrdokumentet för krishantering framkommer det att arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen inleds ute på förvaltningarna, men det övergripande ansvaret för analysen har kommunens säkerhetssamordnare. Av intervjuerna framhölls det att förvaltningarna, med hjälp av säkerhetssamordnaren, tar fram förvaltningsspecifika risk- och sårbarhetsanalyser. Det framhölls emellertid att det fortsatt finns utvecklingspotential i arbetet med de förvaltningsspecifika analyserna. Av det övergripande styrdokumentet för krishantering framkommer det att respektive förvaltningschef ansvarar för att säkerställa att förvaltningsspecifika RSA:n blir beslutad och antagen hos respektive nämnd senast den 31 mars året efter ett ordinarie val. Säkerhetssamordnaren samlar sedan in RSA:erna och tar fram en aggregerad risk- och sårbarhetsanalys som har ett holistiskt perspektiv över hela kommunen.

Risk- och sårbarhetsanalysen ska beslutas om vart fjärde år, senast sista oktober året efter ett ordinarie val enligt LEH. Kommunstyrelsen i Salem antog kommunens risk- och sårbarhetsanalys vid sitt sammanträde 2023-10-16.

#### *Syfte*

Av Salems risk- och sårbarhetsanalys framkommer det att analysen ska:

- Öka medvetandet och stärka kunskapen hos kommunens beslutsfattare och verksamhetsansvariga om vilka hot och risker som finns och som kan påverka kommunens verksamheter,
- Utgöra ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten och kommunens anställda,
- Ge underlag så att beredskapshänsyn kan tas vid långsiktig planering och utveckling av verksamheten samt,
- Bidra till en riskbild för hela samhället.

#### *Målgrupp*

Målgruppen för risk- och sårbarhetsanalysen är huvudsakligen Salems kommuns beslutsfattare, verksamhetsansvariga samt medarbetare med specifikt ansvar för beredskapsplanering. Det statueras dock att det är viktigt att allmänheten i Salem känner till en avvägd del av vilka sårbarheter som finns i kommunen.

### *Geografiskt ansvarsområde*

Det geografiska områdesansvaret innebär att Salems kommun ska verka för att inriktning, prioritering och samordning av tvärspektoriella åtgärder som kan krävas före, under och efter en önskad händelse genomförs.

### *Samhällsviktiga verksamheter*

Inom ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen ska kommunen identifiera de samhällsviktiga verksamheterna som finns inom kommunens geografiska område. Samhällsviktiga är verksamheter, tjänster eller infrastrukturer som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. I risk- och sårbarhetsanalysen finns 37 samhällsviktiga verksamheter utdelat på tio beredskapssektorer.

Kopplat till de samhällsviktiga verksamheterna har det i riskanalysen identifierats 20 kritiska beroenden. Beroendena är bortfall av infrastrukturer och brist på redundans.

## **4.2.2 Risker och åtgärder**

### *Geografiska området*

Inom det geografiska ansvarsområdet har åtta risker som bedöms alvarliga identifierats. Dessa är:

- Brand
- Extremväder
- Pandemi och omfattande sjukdom
- Elavbrott
- Avbrott i vattenförsörjning
- Social oro och gängkriminalitet
- Pågående dödligt våld och terrorism
- Avbrott i IT- och telekommunikation.

Kopplat till varje risk presenteras, i RSA:n, en förklaring till risken, kopplade sårbarheter samt en redundans- och skyddsåtgärd.

### *Övergripande sårbarheter och åtgärder*

Risk- och sårbarhetsanalysen avslutas med att sex övergripande sårbarheter som inte berör det geografiska området men som kommunen uppmanas arbeta med presenteras. Till samtliga identifierade sårbarheter har ett förslag på åtgärd tagits fram.

### 4.2.3 Handlingsplan för åtgärder

Baserat på de risker, sårbarheter och åtgärder som risk- och sårbarhetsanalysen identifierat ska en handlingsplan för åtgärder upprättas. Deadline för att upprätta handlingsplanen är 30 juni året efter att RSA:n genomfördes. Ansvaret att ta fram handlingsplanen ligger på kommunstyrelseförvaltningen och antas av kommunstyrelsen. Av intervju uppges det att en handlingsplan håller på att upprättas.

### 4.2.4 Uppföljning

Av det övergripande styrdokumentet för krishantering samt av föreskrift<sup>9</sup> framkommer det att kommunen regelbundet ska följa upp sin risk- och sårbarhetsanalys till Länsstyrelsen, senast den 15 februari årligen. Säkerhetssamordnaren ansvarar för att uppföljningen genomförs<sup>10</sup>. Återrapporteringen ska ske elektroniskt och vara baserad på indikatorer som anges i bilagan till författningen (MSBFS 2015:5).

Föregående risk- och sårbarhetsanalys följs arbete upp i samband med att nästkommande risk- och sårbarhetsanalys tas fram. Det framkommer av genomförda intervjuer att Covid-pandemin samt Rysslands invasion av Ukraina har resulterat i att det systematiska arbetet enligt den tidigare risk- och sårbarhetsanalysen från 2019 inte genomförts enligt planen. Uppföljningen har resulterat i att den rådande risk- och sårbarhetsanalysen fokuserar på förankring och uppföljning.

Av granskningens intervjuer har det framhållits att uppföljningen historiskt varit bristfällig. Organisatoriskt var det svårt att följa upp åtgärderna och implementera förbättringar. Uppfattningen är dock att uppföljningsprocessen har förtydligats och att uppföljning numera sker med mer regelbundenhet.

Av krishanteringsplanen framgår att det vid samtliga händelser ska genomföras en utvärdering och analys där eventuella förslag tas fram, i syfte att revidera kommunens olika planer, inklusive utbildningsplanen.

### 4.2.5 Bedömning

**Vår bedömning är att det finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler.**

Säkerhetssamordnaren i Salems kommun har tagit fram en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som kommunstyrelsen antog vid sitt sammanträde 2023-10-16.

Vi noterar dock att den åtgärdsplanen som baseras på risk- och sårbarhetsanalysen inte har antagits i linje med tidsplanen.

Årligen säkerställer säkerhetssamordnaren att uppföljning, baserat på MSB:s indikatorer, av risk- och sårbarhetsanalysen sker till Länsstyrelsen senast den 15 februari.

<sup>9</sup> Myndigheten för samhällsskydds föreskrift, MSBF, 2015:5

<sup>10</sup> Övergripande styrdokument för krishantering



### 4.3 Utbildnings- och övningsverksamhet

Som framgår i kapitel 4.1.2 har kommundirektören i Salem antagit en ny utbildnings- och övningsplan för tidsperioden 2024-01-01 – 2027-12-31. Av det övergripande styrdokumentet för krishantering framkommer det att säkerhetssamordnaren ansvarar för utbildnings- och övningsplanen vilket bekräftats av intervjuerna.

Av kommunens krishanteringsplan framkommer det att krisledningen årligen ska genomföra utbildningar och/eller övningar i krisberedskap. Utbildningarna och övningarna ska vara baserade på vad som har identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen. Enligt krishanteringsplanen ska minst en utbildning under varje mandatperiod fokusera på höjd beredskap. Vidare framkommer att respektive förvaltningschef, ansvarar för att säkerställa att personal i förvaltningen fått utbildning i krisberedskap.

En utbildnings- och övningsplan har tagits fram med utgångspunkt i en behovsanalys där kommunens förvaltningar och utökade krisledning varit med och förklarat sina behov. Analysen kom fram till att kommunen hade en tydlig organisation och ansvarsfördelning gällande krisberedskap samt att det stora antalet nya personer i staben innebar ett behov av utbildningar och övningar. Planen slår fast att ett brett angreppssätt behöver appliceras där hela kommunens ledningsorganisation inkluderas.

Vid intervju framhölls det att utbildningar huvudsakligen ges till medarbetarna som ingår i kommunens krisledning eller POSOM, men att samtliga medarbetare vid kommunen ska ha fått utbildning inom krisberedskap. Trots det finns ett fortsatt utbildningsbehov bland kommunens medarbetare. Intervjuade för granskningen förklarade att den tidigare utbildnings- och övningsplanen inte kunde efterföljas på grund av Covid-pandemin och Rysslands invasion av Ukraina.

Den rådande utbildnings- och övningsplanen inkluderar 14 utbildningar och/eller övningar. I planen framkommer det tydligt vad det är för typ av övning och hur den ska genomföras. Av planen går det i vissa fall att utläsa vilka som ska delta vid en specifik utbildnings- och övningsinsats. För merparten av insatserna framgår detta emellertid inte.

Utbildnings- och övningsplanen kan, baserat på förutsättningarna och behov, revideras under året för att anpassas till den rådande situationen. Det är kommunstyrelsen som ansvarar för att säkerställa att kommunens krisledningsorganisation är utbildad och övad. Gällande utbildnings- och övningsutbudet framhölls det under intervjuer att upplevelsen var att kommunen genomförde övergripande utbildningar och övningar men att det fortsatt fanns en efterfrågan på utbildningar/övningar med ett mer specifikt fokus på en händelse, förvaltningsövergripande övningar, samt flerdagsövningar. Det lyftes att kommunen under hösten hade haft sin första stora övning som inkluderade flera verksamheter. Dessa större utbildningar upplevdes det fortsatt finnas en efterfrågan på.

Av granskningens intervjuer har det framhållits att samtliga utbildningar och övningar likt faktiska kriser utvärderas löpande. Det framkommer även att den rådande

utbildningsplanen har tagits fram bl.a. med hjälp utav genomförda utvärderingar av tidigare genomförda utbildningsinsatser.

#### 4.3.1 **Bedömning**

##### **Vår bedömning är att det delvis finns ett ändamålsenligt dokumenterad krisberedskapsplan.**

Som nämnts i kapitel 4.1.4 har kommunen antagit en krishanteringsplan där ansvarsfördelning baserat på typ av händelse finns beskrivet. Enligt krishanteringsplanen ansvarar den ordinarie verksamheten för en händelse av nivå 1 och nivå 2. Noterbart är att det inte framkommer av nämndernas reglemente att de har ett ansvar vid en händelse. Vid nivå 3 och nivå 4 är det sedan CKL som övertar ansvaret för händelsen.

Vi kan konstatera att intervjuerna har poängterat att krisberedskap generellt är välförankrad i verksamheterna. Säkerhetssamordnaren upplevdes dock ibland behöva stödja upp.

Slutligen så är eskaleringskedjan för en händelse inte tydlig, det framkommer inte vem som har mandat att eskalera en händelse från nivå 1 till nivå 2.

##### **Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen delvis arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.**

Kommundirektören har antagit en utbildnings- och övningsplan för kommunen. Vi kan konstatera att det ligger ett gediget arbete bakom framtagandet av planen där viktiga funktioner för kommunen fått uttrycka sitt behov.

Vi kan dock konstatera bristande systematik i kommunens arbete med utbildnings- och övningsinsatser. Samtliga intervjuade uppger att det har genomfört utbildningar i krisberedskap men att det fortsatt finns utrymme för att utveckla utbildningarna samt att det finns ett behov av mer djupgående utbildningar. Historiskt uppges det att utbildnings- och övningsplanen inte har efterlevts i tillräcklig omfattning, men att arbetet med planen fungerar bättre vid granskningstillfället än tidigare.

## 5 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har ett ändamålsenligt krisledningsarbete i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att krisledningsarbetet delvis är i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.**

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Bereda förslag till kommunfullmäktige att revidera kommunstyrelsen och samtliga nämnders reglemente för att inkludera krisberedskap
- Genomföra en översyn av krisledningsorganisation
- Utredda behovet av en tjänsteperson i beredskap (TIB) inom kommunen.
- Genomföra en översyns kriskommunikationsplanen och pandemiplanen.
- Säkerställa att åtgärdsplanen baserad på risk- och sårbarhetsanalysen färdigställs och antas
- Säkerställa att fler medarbetare vid kommunen ges möjlighet att delta i utbildningar och övningar.
- Tydliggöra i utbildnings- och övningsplanen vilka som ska genomföra utbildningar och övningar.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*  
& *Uppdragsansvarig*

Viktor Tagesson  
*Verksamhetsrevisor*

Ludvig Sjöblom  
*Verksamhetsrevisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen

## 6 Bilagor

### Bilaga 1 – Funktioner i krisledningsstab

Funktioner i krisledningsstaben	Funktionsbeskrivning	Del i krisledningsorg.
Ledning	Ansvarar för ledning och styrning av krisledningsarbetet, aktivering och anpassningar av krisledningsorganisationen, ser till att krisledningsmöten genomförs.	CKL
Förvaltningsledning	Ansvarar för ledning av sin förvaltning och bidrar till krisledningens lägesbild samt verkställer KLN och CKL:s beslut. Ersättare av ledningsfunktionen.	UKL
Personal/HR	Ansvarar för personal- och arbetsmiljöfrågor, fackliga samverkan, säkerställer avlösning och uthållighet i personalbemanning. Ansvarar för bemanning av växel "servicecenter" samt K4	UKL
Säkerhet, Trygghet	Ansvarar för säkerhets- och trygghetsfrågor, bevakning och skydd av krisledningslokaler och drabbad kommunal egendom, trygghet i offentlig miljö, hotbilder mot personal och förtroendevalda	CKL
Admin, registratur	Ansvarar för CKL:s och KLN:s behov av sekreterare, minnesanteckningar, loggföring av krisledningen, registratur, annan dokumentation och admin.stöd.	CKL
Service, logistik	Ansvarar för krisledningslokalers iordningställande, anskaffning av förtäring, kontorsmaterial, övrigt materielbehov till krisledningen, transportstöd.	Full krisledningsstab
Lägesbild, analys	Ansvarar för lägesbilden, skapa överblick av händelsen, analyser, planering kort och lång sikt, framställa underlag till genomgångar, granska och bearbeta regionala underlag, ta fram förslag till beslut.	CKL
IT- och teknikstöd	Ansvarar för IT- och teknikstöd till ISF och staben.	UKL
Kommunikation	Ansvarar för kommunens interna och externa kommunikation enligt plan och rutiner för kriskommunikation, sociala medier, omvärldsbevakning och servicecenters stöd till krisledningen.	CKL
Ekonomi	Ansvarar för ekonomiska frågor och avvägningar i krisledningsarbetet.	UKL
Juridik	Ansvarar för juridiska frågor och avvägningar i krisledningsarbetet.	Full krisledningsstab
Samverkan	Utgörs av externa aktörers samverkanspersoner och experter, t ex. polis, räddningstjänst, sjukvård eller annan extern kompetens nödvändig för hantering av händelse. Stödet kallas in vid behov. Kommunens interna K9 funktion beror på händelsens art och omfattning.	CKL

\*CKL = Centrala krisledningen. UKL = Utökade krisledningen