

Granskning av civil beredskap

Haninge kommun



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Genomförande och avgränsning	5
3.	Tidigare granskning	6
4.	Roll- och ansvarsfördelning	7
4.1	Vår bedömning	10
5.	Risk- och sårbarhetsanalys	12
5.1	Vår bedömning	14
6.	Beredskap	15
6.1	Vår bedömning	16
7.	Kompetensutveckling	17
7.1	Vår bedömning	20
8.	Samverkan	21
8.1	Vår bedömning	23
9.	Återrapportering	25
9.1	Vår bedömning	27
10.	Källförteckning	28

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen av kommunens civila beredskap är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt arbete med civil beredskap. Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen till stor del skapat förutsättningar för ett ändamålsenligt arbete med civil beredskap.

Roll- och ansvarsfördelningen är i stort tydlig genom bestämmelser i styrdokument och det framgår att den ordinarie linjeorganisationen ska följas så långt som möjligt. Vi noterar en viss begreppsförvirring i styrdokumenterna som kan förtydligas, exempelvis att krisledningsorganisationen benämns som krisledningsstab och beredningsgrupp till krisledningsnämnden. I instruktionen för kommundirektören saknas specifika instruktioner kring arbetet med civil beredskap vilket bör framgå.

Kommunstyrelsen har säkerställt att det finns ett ändamålsenligt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) enligt MSB:s föreskrifter. Vi noterar att underlaget som ligger till grund för kommunens RSA tas fram i samverkan med lokala ledningsgrupper, men lokala representanter är inte direkt involverade vid framtagningen. Arbetet med RSA och de lokala scenarioövningarna är sammankopplade men också separerade. En starkt koppling mellan RSA och det systematiska beredskapsarbetet skulle främja den lokala förankringen samt säkerställa att RSA blir ett levande arbetsmaterial som pågående arbete baseras på.

Det finns till viss del aktuella och relevanta planer och styrdokument för arbetet med civil beredskap. Vi noterar att *Program för Haninge kommuns säkerhets- och riskhanteringsarbete 2019-2022* upphört gälla men att den ska ersättas med en policy under 2024. Enligt bestämmelser ska verksamheterna ta fram lokala beredskapsplaner som följs upp vid årliga övningar med säkerhetsnheten, men dessa samlas inte in på central nivå. De andra beredskapsplanerna som vi tagit del av, gällande pandemi och oljeutsläpp, är antagna för flera år sedan och bör revideras.

Vi noterar vidare att det finns systematik i arbetet med civil beredskap genom årliga övningar mellan säkerhetssamordnare och ledningsgrupper, men att detta sker parallellt och inte är integrerat i det ordinarie systemet för ledning. Vi saknar formella mål och uppdrag kopplat till civil beredskap som ytterligare skulle styra och stärka arbetet.

Kommunen har en utbildningsplan för mandatperioden men vi noterar att avsteg från utbildningsplanen har gjorts där samtliga målgrupper för planerade moment inte har utbildats under 2023. Vi har förståelse för det omvärldsläge som kommunen varit tvungna att hantera de senaste åren men vill betona vikten av att de som är ytterst ansvariga för den kommunala verksamheten ska utbildas och övas för att på ett ändamålsenligt sätt kunna leva upp till sin roll och sitt ansvar vid en kris. Personalomsättning ökar vikten av att utbildningar och övningar genomförs regelbundet. Vår bedömning är vidare att utbildningsinsatser gentemot hela kommunens personal kan vara av vikt för att säkerställa en tillräcklig medvetenhet och beredskap i respektive verksamhet.

Kommunstyrelsen har delvis säkerställt ändamålsenliga externa och interna samverkansformer för arbetet med civil beredskap. Externt, sker arbete med Samverkansfunktion Stockholmsregionen (SSR), samt samverkan mellan kommunen och Haninge garnisonen sedan 2023. Vi noterar att kommunens arbete med inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) inte är dokumenterat eller på annat sätt fastställt. Internt, pågår ett arbete för att upprätta arbetsgrupper för ökad samverkan mellan förvaltningar och bolag kring civil beredskap. Det är av vikt att samverkan utvecklas och upprätthålls även över tid.

Vi har inte sett något som indikerar att kommunens återrapportering till länsstyrelsen inte skett, men då återrapporteringen är sekretessbelagd har vi inte kunnat bekräfta detta. Vi saknar vidare en uppföljning av arbetet med civil beredskap i enlighet med *Programmet för säkerhets- och riskhanteringsarbete*. Vi noterar att kommunstyrelsen får information samt fattar beslut i ärenden som berör civil beredskap.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderas kommunstyrelsen att:

- ▶ Se över styrdokument; förtydliga begreppsförvirring och ange vilka uppgifter som kommundirektören ska ha avseende krisberedskap i instruktionen för kommundirektören.
- ▶ Säkerställa att samtliga beredskapsdokument som vid genomförandet av granskningen är under framtagande eller revideras färdigställs och implementeras. Revidera beredskapsplanerna gällande pandemi och oljeutsläpp.
- ▶ Stärka kopplingen mellan RSA och det systematiska beredskapsarbetet för att främja den lokala förankringen samt säkerställa att RSA blir ett levande arbetsmaterial som ligger till grund för prioriteringar och pågående arbete.
- ▶ Överväg att formulera mål och uppdrag kopplat till civil beredskap som ytterligare styr och stärker arbetet.
- ▶ Säkerställa genomförandet av planerade utbildningar och övningar.
- ▶ Överväga att genomföra utbildningsinsatser gentemot kommunens hela personal för att säkerställa en tillräcklig medvetenhet om beredskapsfrågorna.
- ▶ Utveckla och upprätthålla intern och extern samverkan över tid. Fortsatt arbete med att upprätta arbetsgrupper för att öka intern samverkan, informationsdelning och ägandeskap av civil beredskap. Tydliggöra arbetet med ISF-funktionen framgent.
- ▶ Säkerställa att det sker en tillräcklig uppföljning av arbetet med civil beredskap.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Civil beredskap är samlingsnamnet för krisberedskap och civilt försvar och syftar till att förebygga och hantera fredstida krissituationer, krigsfara och ytterst krig. Det civila försvaret och krisberedskapen ska förstärka varandra i gemensamma processer för samordning, planering och förberedelser. Kommunerna har en central roll i det svenska samhällets krishantering. Det är viktigt att det finns rutiner och arbetsätt för att hantera alla typer av kriser, även sådana som inte har identifierats i förväg. Kommunerna måste kunna hantera situationer som präglas av stor osäkerhet. De måste därför aktivt arbeta för att minska sårbarheten i sin verksamhet.

Enligt Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska kommuner minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. I lagen framgår att kommunerna bland annat ska:

- ▶ Genomföra risk- och sårbarhetsanalyser
- ▶ Inom sina geografiska områden verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas
- ▶ Regelbundet utbilda och öva politiker och tjänstepersoner så att de kan lösa sina arbetsuppgifter även i en krissituation

Enligt LEH ska samtliga kommuner ha en krisledningsnämnd som utgör kommunens högsta ledning under extraordinära händelser i fredstid.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) har löpande tecknat överenskommelser om kommunernas arbete med krisberedskap. Under 2018 tecknades även en överenskommelse avseende kommunernas arbete med civilt försvar. Vikten av krisberedskap och civilt försvar har tydliggjorts av MSB och SKR.

Revisionen har mot bakgrund av ovanstående bedömt att det är väsentligt att granska om kommunstyrelsen vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa kommunens civila beredskap. Ansvarsgrunder som är relevanta i denna granskning är bland annat risken för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt arbete med civil beredskap.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för civil beredskap?
 - Finns en tydlig, dokumenterad och kommunicerad organisation?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns aktuella och relevanta planer och styrdokument för civil beredskap?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns ett ändamålsenligt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser enligt MSB:s föreskrifter?
 - Omfattas hybridkrigföring i riskanalyserna?

- ▶ Genomförs ändamålsenliga utbildningar och övningar inom den civila beredskapen, både för tjänstepersoner och förtroendevalda?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt ändamålsenliga externa och interna samverkansformer avseende arbetet med civil beredskap?
- ▶ Sker åiterrapportering kring vidtagna åtgärder till Länsstyrelsen i enlighet med lagstiftning?

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs i av:

- ▶ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt.
- ▶ Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar.
- ▶ Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).
- ▶ Förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH).
- ▶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.
- ▶ Av fullmäktige beslutade styrdokument med bäring på civil beredskap.

2.4 Genomförande och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen.

Granskningen genomfördes genom dokumentstudier och intervjuer med tjänstepersoner ansvariga för att planera, samordna och utveckla kommunens krisberedskapsarbete. För fullständig redogörelse för intervjuade funktioner se Källförteckning.

3. Tidigare granskning

Det genomfördes en granskning av Haninge kommuns strategiska kris- och katastrofberedskap november 2017. Syftet var att granska och bedöma huruvida arbetet med kris- och katastrofberedskapen var ändamålsenligt och anpassat till aktuell lagstiftning.

Den sammanfattade bedömningen var att kommunens arbete var ändamålsenligt och anpassat för att möta lagstiftningens krav. Granskningen belyste dock ett behov av utvecklad återrapporering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Uppföljningen och återrapporeringen till både kommunstyrelsen och fullmäktige bedömdes inte vara ändamålsenlig gällande beredskapsarbetet. Granskningen lyfte även att styrelsens reglemente borde uppdateras och tydliggöras gällande ansvaret för krisberedskapen.

Granskningen lämnade två rekommendationer. Den första var att ytterligare utveckla återrapporeringen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Den andra var att samtliga nämnder skulle säkerställa att verksamhets-specifika krisledningsplaner finns i varje verksamhet och att nämndspecifika krisledningsplaner antas i enlighet med fullmäktiges instruktioner.

I kommunstyrelsens yttrande anges att krisberedskapsarbete som redogörs för i granskningen väl reflekterar deras egna och att de har ett väl fungerande arbete med kris- och katastrofberedskapen. Kommunstyrelsen delar bilden av att vidareutveckling av arbetet kan ske genom tydligare former för återrapporering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Det anges vidare att nämnder och verksamheter i stora delar har anpassade krisberedskapsplaner upprättade som harmoniserats mot den övergripande krisledningsplanen. Kommunstyrelsen svarar att rekommendationerna kommer beaktas inför nästa mandatperiod.

4. Roll- och ansvarsfördelning

Syftet med avsnittet är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för civil beredskap samt om det finns en tydlig och dokumenterad organisation.

Revisionskriterium

Kommunerna ska, enligt 4 § i *Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH)*, ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Av planerna ska krigsorganisationen framgå, personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen ska kunna bedriva verksamheten under höjd beredskap.

I *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar, förlängd till 2023* anges att kommunen under 2023 ska fortsätta arbetet med sin krigsorganisation och dess bemanning.

I *Reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Haninge kommun*, beslutad av kommunfullmäktige den 27 mars 2023, anges att kommunstyrelsen ska, med undantag för vad som åligger krisledningsnämnden, leda och samordna kommunens uppgifter enligt lagar och förordningar om extraordinära händelser och höjd beredskap. I reglementet anges även att krisledningsnämnden ansvarar för kommunens uppgifter enligt *Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)*. Krisledningsnämnden får besluta att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

Program för Haninge kommuns säkerhets- och riskhanteringsarbete 2019-2022, fastställt av kommunfullmäktige den 12 oktober 2020, utgör fullmäktiges styrdokument om inriktning och övergripande mål för det sammanhållande arbetet av krisberedskap, civilt försvar, säkerhetsskydd, skydd mot olyckor, informationssäkerhet och internt skydd. Ansvar för arbetet med säkerhet och riskhantering följer linjeansvaret. Fullmäktige fastställer den övergripande målsättningen för säkerhets- och riskhanteringsarbetet, kommunstyrelsen ansvarar för att arbetet leds, utvecklas och bedrivs effektivt. Kommunstyrelseförvaltningen verkställer kommunstyrelsens uppdrag. Under 2024 pågår ett arbete med att ta fram en ny policy som ska ersätta programmet och fastställas av fullmäktige.

lakttagelser

I *Reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Haninge kommun* framgår inte tydligt att det är kommunstyrelsen som utgör krisledningsnämnden. Under granskningen framgår det att Haninge kommun har ett gemensamt dokument för samtliga nämnders reglementen. Krisledningsnämndens reglemente framgår i 46 §. Av 23 § framgår av kommunstyrelsen/nämnden utgörs av det antal ledamöter och ersättare som kommunfullmäktige bestämmer. Kommunfullmäktige har den 28 november 2022 § 167 fastställt att krisledningsnämnden utgörs av tre ledamöter och tre ersättare. Detta framgår även i *Centrala krisledningsplan i Haninge kommun*, antagen av kommundirektör den 20 december 2023. I protokoll från sammanträde den 12 december 2022 namnges de som valts att ingå i krisledningsnämnden.

I kommunens *Centrala krisledningsplan* anges vidare att ansvaret inte flyttar vid en kris eller extraordinär händelse. Vid en inträffad kris ska kommunens organisation så långt det

är möjligt följa den ordinarie linjeverksamheten och hantera det inträffade med vardagliga rutiner och resurser. Vid behov kan kommunen välja att aktivera sin centrala krisledningsorganisation. Krisledningsorganisationen anpassas då till händelsens art och behov. Den centrala krisledningsorganisationen, tillika krisledningsstab och beredningsgrupp till krisledningsnämnden, utövar den strategiska ledningen vid en kris eller annan oönskad händelse. Krisledningsstaben leds av kommundirektör och består av förvaltningsdirektörer, bolagsdirektörer och särskild sakkunnig personal. Det anges vidare att förvaltningsdirektörer/bolagschefer kan behövas i sin ordinarie verksamhet under den pågående händelsen vilket ytterligare ställer krav på förmåga att anpassa krisledningens sammansättning utifrån händelsens art och omfattning. Funktionerna i krisledningsstaben ansvarar för att ordna ersättare om denna inte kan delta vid aktiverat läge.

Krisledningsstaben ansvarar för följande uppgifter:

- ▶ Skapa lägesbilder och uppnå gemensam lägesuppfattning genom bedömningar och bevakning av händelseutvecklingen
- ▶ Bedöma omedelbara och långsiktiga konsekvenser
- ▶ Bedöma omedelbara och långsiktiga behov av åtgärder och resurser
- ▶ Samordna och samverka med externa och interna aktörer
- ▶ Samordna extern och intern kommunikation
- ▶ Samordna åtgärder och ledningsstöd då flera verksamhetsområden berörs
- ▶ Förbereda beslutsunderlag till krisledningsnämnd och verkställa beslut som fattas
- ▶ Rapportera till länsstyrelsen om händelseutveckling och vidtagna åtgärder
- ▶ Kontinuerlig och slutlig uppföljning och utvärdering av genomförda insatser

En del av kommunens krisledningsorganisation är stabsfunktioner. Beskrivningarna för dessa är hämtade ur *Central krisledningsplan i Haninge kommun*. Se tabell nedan:

Stabsfunktion	Beskrivning
Analys	Funktionens uppgift är att bidra till lägesbild och för krisledningen en gemensam lägesuppfattning. Därefter regelbundet analysera konsekvenser och hur händelsen/situationen kan utvecklas i korta och längre perspektiv. Till funktionen knyts sakkunniga beroende på händelse. Funktionen leds av säkerhetschefen.
Kommunikation	Funktionen arbetar efter de direktiv som anges av krisledningen. Ansvaret innebär att bedöma resursbehov, organisera, leda och fördela arbetet rörande kommunikation. Funktionen leds av kommunikationschefen.
Administration	Inom krisledningsgruppen etableras en administrativ funktion. Avdelningschef ansvarar för att denna funktion finns aktiverad under hela krisledningens verksamhetstid. Personal för funktionen är vana att föra protokoll och i övrigt hålla ordning på dokumentation och annan mötesmetodik.
IT/Tele	Funktionens uppgift är att säkerställa tillgång till fungerande IT- och telekommunikation. IT-chef ansvarar för att funktionen finns tillgänglig under krisledningsarbetet.

Service	Funktionens uppgift är att säkerställa praktiskt och övrigt stöd samt lokaltillgång. Enhetschef för serviceavdelningen ansvarar för att funktionen finns tillgänglig under krisledningsarbetet.
---------	---

Nedan illustreras kommunens krisledningssystem:

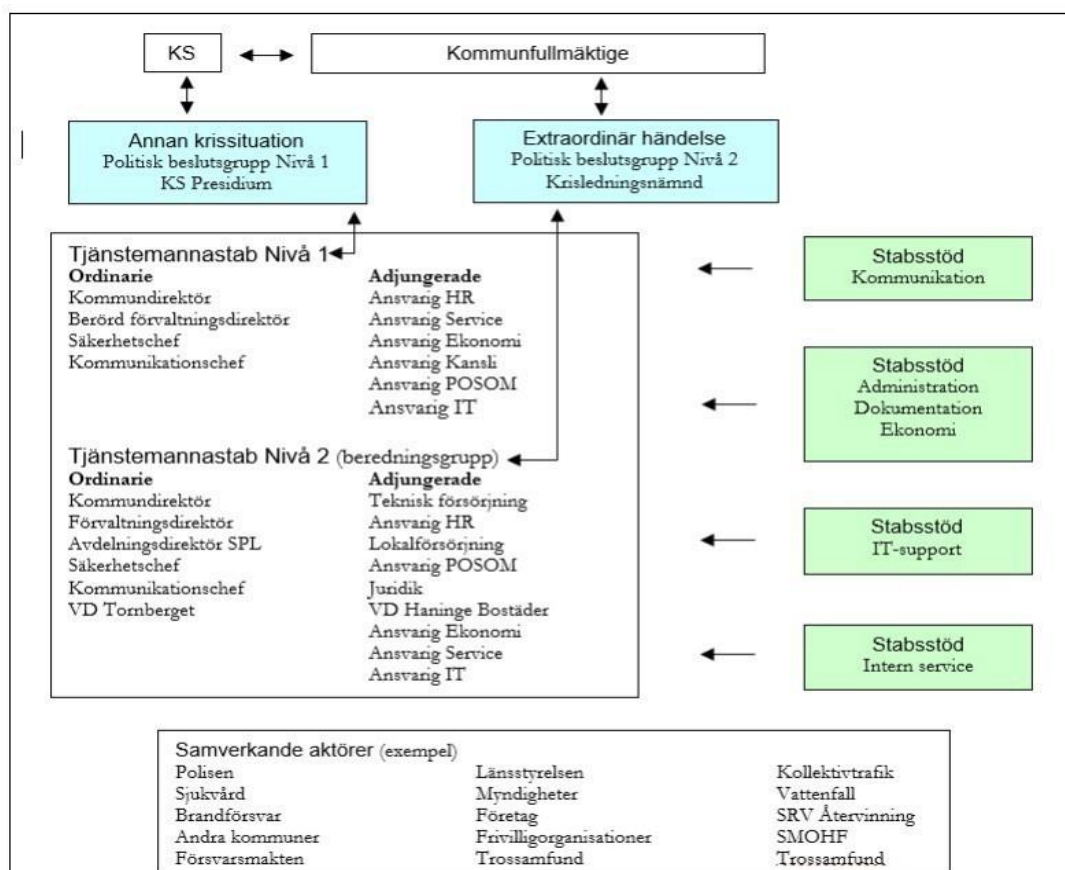


Bild hämtad från Central krisledningsplan i Haninge kommun

I illustrationen framgår att det finns två olika typer av krisledningsorganisationer, tjänstemannalett (nivå 1) eller politiskt ledd (nivå 2). Nivå 1 kännetecknas av att effekter uppstår och påverkar eller riskera påverka samhällsviktiga verksamheter och ytterst kommunmedborgarna. Behov av skyndsamma samordnade beslut och åtgärder föreligger. Händelsen blir omfattande men inte tillräckligt komplicerad för att krisledningsnämnden behöver aktiveras. Hanteringen verkställs av berörda förvaltningar enligt kommunens ordinarie styrmodell. Aktiverad krisledningsstab rapporterar till kommunstyrelsens presidium. Exempel på situationer som har föranlett nivå 1 är kommundirektörens beslut om krisledningsstab på grund av händelseutvecklingen i Ukraina inrättad den 2 mars 2022, samt kommundirektörens beslut om krisledningsstab på grund av Covid-19 inrättad den 24 mars 2020 och avslutad den 26 augusti 2020. Nivå 2 kännetecknas av att de oönskade effekterna är så omfattande att de uppfyller kriterierna för extraordinär händelse enligt lag och behov föreligger att aktivera krisledningsnämnden. Händelsen kräver extraordinära beslut och prioriteringar i den samlade kommunala verksamheten. Krisledningsnämnden rapporterar till kommunfullmäktige.

Intervjupersoner anger att kommunen arbetar med en CoSAFE app vid krissituationer. I appen kan samtliga funktioner registreras, listor över roller och tillhörande individer för att vid en kris snabbt kunna identifiera nyckelpersoner och ansvarsområden. Det är förvaltningsdirektörer som ansvarar för att den egna stab-strukturen är på plats i appen.

Förvaltningsdirektörer kan också lägga in krisledningsplaner, kontaktlistor och andra handlingsplaner i appen. Medarbetare på säkerhetsenheten kan kontrollera och följa upp uppgifter i appen för att säkerställa att den används på korrekt sätt.

I kommunstyrelsens förvaltning finns en enhet för trygghet och säkerhet där tre medarbetare (säkerhetssamordnare) arbetar med civil beredskap. Det finns även en informationssäkerhetssamordnare. Enheten leds av Säkerhetschef som samordnar och leder det kommunövergripande arbetet med civil beredskap. Det anges vidare att det inte finns lokala kontaktpersoner vid kommunens förvaltningar/bolag. Säkerhetssamordnarna arbetar mot de lokala ledningsgrupperna. Det pågår enligt intervjupersoner ett arbete med att bygga upp arbetsgrupper inom koncernen där representanter från samtliga förvaltningar och bolag finns representerade. Arbetsgruppen skulle främja samordning inom kommunen och ett operativt arbete med frågor kring civil beredskap. Tanken är vidare att om det finns utpekade funktioner inom förvaltningarna/bolagen kommer åtgärder kopplat till civil beredskap vidtas i större omfattning då ägarskapet är tydligt.

Kommunen inrättade Tjänsteman i beredskap (TiB) och Kommunikatör i beredskap (KiB) funktioner den 1 oktober 2022. TiB är kommunledningens beredskapsfunktion som säkerställer förmåga att när som helst kunna ta emot information från andra myndigheter. Funktionen förmedlar aktuell information vidare till berörda chefer eller verksamheter. TiB kan på uppdrag av kommundirektören, eller dennes ersättare, initiera tidiga insatser och förbereda uppstart av krisledningsstab. KiB samarbetar med TiB och syftar till att tidigt kunna skapa och förmedla kommunikationsunderlag/budskap vid inträffade händelser. Enligt uppgift finns 9 utpekade individer som innehar rollen som TiB, de är representanter från olika förvaltningar. TiB är tillgänglig för andra kommuner och myndigheter utanför kontorstid. Funktionen KiB bemannas av medarbetare från kommunikationsavdelningen.

I *Instruktion för kommundirektören*, beslutad av kommunstyrelsen den 21 mars 2022, tydliggörs kommundirektörens uppdrag. Kommundirektören har det yttersta ansvaret för att lägga förslag till och verkställa kommunstyrelsens beslut. I instruktionen finns inga specifika direktiv kring direktörens uppdrag och ansvar gällande arbetet med civil beredskap.

I *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar, 2018-2020 med revideringar till och med 2023, mellan SKR och MSB* framgår att varje kommun ska arbeta för bemanning av sin krigsorganisation. Det är upp till kommunen att bedöma om man i detta skede vill krigsplacera sin personal. Intervjupersoner anger att det pågår ett arbete i samband med kommunens framtagande av säkerhetsskyddsanalysen gällande krigsplacering av personal. Det kommer framgent fastställas hur kommunen ska arbeta med krigsplaceringar, i nuläget anges att lagstiftningen är komplicerad och att kommunen förlitar sig på den allmänna tjänsteplikten. Den allmänna tjänsteplikten fullgörs bland annat genom att en person kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag.

Vid intervjuer anges att roll- och ansvarsfördelningen för arbetet med civil beredskap tydliggjorts under de senaste åren då kommunen fått operativ övning i arbetet vid höjd beredskap. Enligt intervjupersoner genomförs i nuläget en utredning av ledningsstrukturen vid höjd beredskap, syftet är att säkerställa att strukturen håller vid ett externt hot under en längre period. Utredningen kommer även ligga till grund för den policyn som är under framtagande och som ska ersätta *Program för Haninge kommuns säkerhets- och riskhanteringsarbete 2019-2022*.

4.1 Vår bedömning

Delfråga	Svar
----------	------

Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för civil beredskap?

Finns en tydlig och dokumenterad organisation?

Ja. Kommunstyrelsen har till stor del säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för arbetet med civil beredskap. Det är tydligt att ansvaret följer den ordinarie linjeorganisationen så långt som möjligt. Det finns även en tydlig struktur för olika krisledningsorganisationer, tjänstemannalett samt politiskt ledd. Vi ser även positivt på den utredning som genomförs av kommunens ledningsstruktur vid höjd beredskap för att ytterligare stärka den långsiktiga hanteringen.

Vi noterar en viss begreppsförvirring i styrdokumentet som kan förtydligas, exempelvis att krisledningsorganisationen tillika benämns som krisledningsstab och beredningsgrupp till krisledningsnämnden. I *Förlängd och justerad överenskommelse för kommunernas krisberedskap 2023* anges att kommunstyrelsen i en instruktion ska fastställa hur kommundirektören ska leda förvaltningen under kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen bör i instruktionen för kommundirektören ange vilka uppgifter som kommundirektören ska ha avseende krisberedskap. I Haninges Instruktion för kommundirektören finns inga specifika instruktioner kring arbetet med civil beredskap.

5. Risk- och sårbarhetsanalys

Syftet med avsnittet är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att det finns ett ändamålsenligt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser enligt MSB:s föreskrifter.

Revisionskriterium

I enlighet med Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) 2 kap. 1 § ska kommuner analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram föreskrifter om kommuners arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, författningen beslutades den 26 januari 2015. I föreskriften framgår att kommunen ska anpassa arbetet med risk- och sårbarhetsanalys till de egna behoven och övriga förutsättningar. Kommunen ska senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige ställa samman och till länsstyrelsen rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys enligt följande uppställning:

- ▶ Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
- ▶ Beskrivning av arbetsprocess och metod.
- ▶ Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.
- ▶ Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
- ▶ Identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område.
- ▶ Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.
- ▶ Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

I *Program för Haninge kommuns säkerhets- och riskhanteringsarbete* anges att kommunens risk- och sårbarhetsanalysarbete i nämnder och bolag ska utgå från vad som föreskrivs enligt myndigheters föreskrifter och allmänna råd.

lakttagelser

Övergripande Risk- och sårbarhetsanalys Haninge kommun 2023, antagen av kommunfullmäktige den 23 oktober 2023, följer strukturen som MSB fastställt i föreskrifter. I risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) identifieras kommunens samhällsviktiga verksamhet. Samhällsviktig verksamhet inom den egna verksamheten utgörs bland annat av äldreomsorgen, teknisk försörjning (dricksvatten, avlopp, väghållning, renhållning) och IT. Samhällsviktiga externa samhällsfunktioner utgörs bland annat av elförsörjning, brandförsvaret och fjärrvärme. Utöver samhällsviktig verksamhet identifieras även kritiska beroenden för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Detta innefattar exempelvis personal, infrastruktur och kollektivtrafik.

Kommunen har i samarbete med länsstyrelsen och länets andra kommuner identifierat tre gemensamma riskområden: försörjning av energi (el, värme och drivmedel), vatten och avlopp (VA), samt livsmedel. Livsmedelsförsörjning innefattar kommunens ansvar för

måltidsverksamheten inom äldreomsorg, omsorgsboenden, hemtjänst, förskola och skola. Identifierade riskområden prioriteras vidare i kommunens risk- och sårbarhetsarbete.

Kommunens RSA sammanställs av säkerhetsenheten och utgår från årliga övningar med samhällsviktig verksamhet. Det är inga lokala representanter från förvaltningarna eller bolagen som är direkt involverade i framtagandet av den kommunövergripande RSA:n. Lokala representanter (direktörer, chefer och ledningsgrupper) för samtlig verksamhet, även den som inte definieras som samhällsviktig verksamhet deltar vid övningarna som ligger till grund för RSA. Dock övas de verksamheter som inte definieras som samhällsviktiga inte med samma frekvens som samhällsviktig verksamhet. Under pandemin konstaterades att även icke samhällsviktig verksamhet hade betydelse för hur det samlade arbetet hanterades. Säkerhetssamordnarna kan inte årligen träffa samtliga verksamheter. I de samhällsviktiga verksamheterna genomför samordnarna möten på förvaltningsövergripande nivå med ledningsgrupp, exempelvis med äldre- och omsorgsförvaltningens ledningsgrupp, men även mer lokalt med ledningsgrupper för exempelvis vårdboenden och hemtjänstenheter.

Säkerhetsenheten har tagit fram en analysmodell som är grunden för de årliga övningarna med förvaltningarna och bolagen. Representanter från säkerhetsenheten besöker årligen olika ledningsgrupper inom samhällsviktig verksamhet för att gå igenom analysmodellen. I intervju lyfts att säkerhetsenheten gick igenom analysmodellen grundligt med samhällsviktig verksamhet 2015/2016 i över 200 workshops. Det genomförs sedan dess årliga uppföljningar, ca 20 till 30 verksamheter per år.

Metoden och genomförandet av de årliga övningarna har koppling till *Handlingsplan för krisberedskap 2015-2019* och av kommunfullmäktige fastställt *Program för säkerhets- och riskhantering*. I modellen ska berörd verksamhet välja scenarios där risker och sårbarheter identifieras. Det finns sex stycken scenarios totalt: störning i elförsörjning, allvarlig egendomsskada, allvarlig personskada, störning i tele- och datakommunikation, pandemi, och oväder. Intervjupersoner anger att verksamheterna ska välja ut ca en till två scenarion eller utforma egna risksituationer. För respektive scenario ska konsekvenser eller följdhändelser identifieras, därefter ska de allvarligaste bristerna lyftas och verksamheternas förmåga bedömas. Fördjupad analys görs sedan för varje process/beroende/system utifrån en framtagna modell. Intervjupersoner lyfter att RSA-arbetet är en ständigt pågående process, där riskreducerande åtgärder baseras på tidigare bedömningar och att förmågan att hantera nya risker samtidigt finns.

Det anges vidare att det finns god kännedom och samarbete kring RSA-arbetet. Säkerhetsenheten har god samverkan och kommunikation med direktörer, chefer och tillhörande ledningsgrupper. Det anges vara tydligt att verksamheterna är ytterst ansvariga för egen verksamhet vid höjd beredskap och att övningarna som genomförs inom RSA är en möjlighet för dem att stärka sin beredskap och analysera sin förmåga. Materialet som används och den dokumentation som tas fram vid övningarna är verksamheternas underlag, dock anges att säkerhetssamordnare för viss dokumentation från övningarna som sparas centralt. Materialet används vid uppföljning.

Revisorerna har specifikt önskat att EY tittar på hur hybridkrigföring har beaktats i riskanalysen. Begreppet hybridkrigföring handlar om militära strategier som blandar konventionell krigföring med icke konventionell krigföring, som påverkansoperationer, cyberkrigföring och andra metoder för påverkan. Detta begrepp berörs inte explicit i riskanalyserna. I RSA lyfts följande: "En extraordinär händelse kan ex. uppstå vid en större olycka, ett sabotage eller attentat, omfattande störning i samhällsviktig verksamhet, eller vara klimatrelaterad". IT, kommunikation, teknisk försörjning och telefonväxel lyfts bland annat som samhällsviktiga verksamheter. Problematik kring IT-system som kan påverkas berörs även i tre scenarion som behandlas i RSA. I scenariot "Störning i tele- och

datakommunikation" lyfts avbrott till följd av exempelvis sabotage. Ej tillgängliga verksamhetskritiska IT-system lyfts under scenarierna "Störning i elförsörjning" och "Allvarlig egendomsskada".

I intervju bekräftar att hybridkrigförklaring inte finns med i riskanalyserna som specifikt riskområde och det framhävs att RSA är en produkt av paketet krisberedskap, där krisberedskapsförmågan står i fokus och inte den civila beredskapens förmåga. De belyser att hybridkrigförklaring kommer att fångas upp i säkerhetsskyddsanalysen, som håller på att utarbetas. Denna berör de säkerhetskänsliga verksamheterna. I intervju lyfts att det i en tidigare granskning pekades ut av revisorer att det fanns ett behov av resurs för informationssäkerhet. En ny rekrytering har skett av en informationssäkerhetssamordnare vars uppgift är att arbeta med informationssäkerhetsfrågor som del av det civila försvaret. Det lyfts tidigare ha varit mer fokus på IT-systemen, men nu även på information.

5.1 Vår bedömning

Delfråga	Svar
<p>Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns ett ändamålsenligt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser enligt MSB:s föreskrifter?</p> <p>Omfattas hybridkrigföring i riskanalyserna?</p>	<p>Ja. Kommunstyrelsen har säkerställt att det finns ett ändamålsenligt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser enligt MSB:s föreskrifter. RSA följer MSB:s föreskrifter utifrån struktur och anpassar detta till kommunens egna behov och förutsättningar. Det bedöms finnas god kännedom och samarbete kring RSA-arbetet.</p> <p>Vi noterar att underlaget som ligger till grund för kommunens RSA tas fram i samverkan med lokala ledningsgrupper, men det finns inga lokala representanter direkt involverade vid framtagandet av den kommunövergripande RSA:n. Arbetet med RSA och de lokala scenarioövningarna är sammankopplade men också separerade. En stärkt koppling mellan RSA och det systematiska beredskapsarbetet skulle främja den lokala förankringen samt säkerställa att RSA blir ett levande arbetsmaterial som ligger till grund för prioriteringar och pågående arbete.</p> <p>Riskanalyserna omfattar inte hybridkrigförklaring explicit. I intervjuer framgår att hybridkrigförklaring kommer fångas upp i säkerhetsskyddsanalysen, som håller på att utarbetas. En ny rekrytering har skett av en informationssäkerhetssamordnare vars uppgift är att arbeta med informationssäkerhetsfrågor.</p>

6. Beredskap

Syftet med avsnittet är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att det finns aktuella och relevanta planer och styrdokument för civil beredskap. Avsnittet redogör också för hur kommunen arbetar systematiskt med beredskapsfrågorna och säkerställer en tillräcklig beredskap.

Revisionskriterium

I LEH anges att kommuner ska, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

I *Överenskommelsen om kommuners krisberedskap 2019-2022, förlängd till 2023* framgår att kommunen ska ta fram ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap. Styrdokumentet ska ange kommunens övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden. Det anges vidare att kommunen ska besluta om en plan för hantering av extraordinära händelser som ska innehålla information om organisering och krisledning.

MSB har tagit fram *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld: nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*. I strategin beskrivs att funktionalitet och kontinuitet hos samhällsviktiga verksamheter kan stärkas genom ett systematiskt säkerhetsarbete. Vidare har MSB tagit fram *Systematiskt arbete med skydd av samhällsviktig verksamhet - Stöd för arbete med riskhantering, kontinuitetshantering och att hantera händelser*. Syftet är att konkretisera vad som kan ingå i arbetet med riskhantering, kontinuitetshantering och att hantera händelser.

I *Program för Haninge kommuns säkerhets- och riskhanteringsarbete 2019-2022* fastställs övergripande målbilder för kommunens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Det anges att Haninge kommun ska tåla allvarliga störningar och samtidigt upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Kommunen ska även utveckla sin kunskap om civilt försvar och möjligheter att utföra uppgifter inför och under höjd beredskap. Krisberedskapsarbete ska vara väl anpassat och förankrat utifrån lokala förhållanden. Det ska bland annat uppnås genom upprättandet av krisledningsplaner. Krisledningsplaner ska finnas för central kommunledning, förvaltningsledningar, bolagsledningar och i varje verksamhet.

lakttagelser

I kommunens *Mål och budget 2023-2024* finns inga uppdrag eller mål med direkt koppling till arbetet med civil beredskap. I *Kommunstyrelsens nämndplan och budget 2023* saknas också nämndmål med direkt koppling till kommunens arbete med civil beredskap. Kommunstyrelsen ska enligt nämndplanen övergripande bidra till invånarens trygghet, dock är fokuset främst på det brottsförebyggande arbetet och inte krisberedskap.

I *Central krisledningsplan i Haninge kommun* anges att samtliga förvaltningar ska i det förberedande arbetet följa en gemensam struktur vid upprättande av egna krisledningsplaner och genomförande av lokalt krisledningsarbete. I varje verksamhet ska det finnas dokumenterad planering för att kunna hantera och leda en uppkommen kris på lokal nivå. Vid intervju framgår att den centrala säkerhetsfunktionen inte gör någon strukturerad kontroll av de lokala planerna, de samlas inte in eller aggregeras på övergripande nivå. Krisledningsplanerna berörs dock vid RSA övningarna mellan säkerhetssamordnare och lokala ledningsgrupper.

Som redogörs för i avsnitt 5, Risk- och sårbarhetsanalys, genomför säkerhetssamordnare årligen möten med förvaltning/bolags-ledning där olika scenarios presenteras. Vid dessa möten, som genomförs med ledningen för samhällsviktig verksamhet, diskuteras även verksamhetens krisledningsplan, vilka aktiviteter som bör prioriteras under året samt övergripande risker och förbättringsområden. Arbetet med civil beredskap under det föregående året följs också upp. Det är säkerhetssamordnaren som modererar samtalet, samordnaren kan stötta och komma med inspel men det är verksamheterna själva som ska äga processen och ansvara för att driva arbetet med civil beredskap framåt. Säkerhetssamordnare för ingen dokumentation över verksamhetens mognadsgrad eller liknande. Enligt intervjupersoner pågår även ett arbete med att integrera perspektivet civilt försvar i den ovan beskrivna strukturen för krisberedskap. Det beskrivs vara viktigt att verksamheterna även beaktar detta vid sin krisplanering.

Vi har tagit del av *Handbok för krisledning*, fastställd 2009 och uppdaterad 2014, som syftar till att stödja och underlätta praktisk handling i ett tidigt skede av en kris eller oönskad händelse. Handboken är utformad att passa vid krisledning på enhetsnivå, förvaltningsnivå och central krisledning. Handboken innehåller bland annat checklistor, rollkort och blankettmallar som kan vara aktuella vid en kris. Det finns processbeskrivningar som redogör för hur individen ska agera vid händelser där det finns risk för eller konstaterade allvarliga konsekvenser i verksamheten. I handboken finns även en mötesstruktur för krisledningen där det bland annat ska diskuteras konsekvenser av händelsen, oklarheter och resurser. Handboken finns tillgänglig på intranätet.

Inom ramen för granskningen har vi även tagit del av *Haninge kommuns handlingsplan i händelse av oljeutsläpp till havs* och *Haninge kommuns beredskapsplan inför pandemisk influensa*. Båda planerna är antagna av kommunstyrelsen för ett flertal år sedan, 2011 respektive 2009. Som nämnts i avsnitt 4. Roll- och ansvarsfördelning pågår ett arbete med att uppdatera *Program för Haninge kommuns säkerhets- och riskhanteringsarbete 2019-2022* samt en utredning gällande ledningsstrukturen vid höjd beredskap.

6.1 Vår bedömning

Delfråga	Svar
<p>Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns aktuella och relevanta planer och styrdokument för civil beredskap?</p>	<p>Delvis. Det finns till viss del aktuella och relevanta planer och styrdokument för arbetet med civil beredskap. Vi noterar att <i>Program för Haninge kommuns säkerhets- och riskhanteringsarbete 2019-2022</i> upphört gälla men att det pågår ett arbete med att ersätta den med en policy under 2024. Det pågår även ett parallellt arbete med att utvärdera kommunens ledningsstruktur vid höjd beredskap. Det finns vidare bestämmelser om att verksamheterna ska ta fram lokala beredskapsplaner som följs upp vid årliga övningar med säkerhetsenheten, dessa samlas dock inte in på central nivå. De andra beredskapsplanerna som vi tagit del av, gällande pandemi och oljeutsläpp, är antagna för flera år sedan och bör revideras. Insikter från Covid-19 pandemin kan stärka beredskapsplanen.</p> <p>Vi noterar vidare att det finns systematik i arbetet med civil beredskap genom årliga övningar mellan säkerhetssamordnare och ledningsgrupper. Det är dock ett parallellt arbete som inte är integrerat i det ordinarie systemet för ledning. Vi saknar formella mål och uppdrag kopplat till civil beredskap som ytterligare skulle styra och stärka arbetet.</p>

7. Kompetensutveckling

Syftet med avsnittet är att bedöma om det genomförs ändamålsenliga utbildningar och övningar inom den civila beredskapen, både för tjänstepersoner och förtroendevalda.

Revisionskriterium

Enligt LEH, 8 § anges att kommuner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Vid höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen enligt, 3 kap. 2 § LEH, för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva.

I Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar, 2018-2020 med revideringar till och med 2023, framgår att:

- ▶ Kommunen bör under perioden ha utbildat och övat kommunstyrelsen i uppgiften att under höjd beredskap ansvara för kommunens ledning.
- ▶ Kommunen bör inom ramen för den statliga ersättningen medverka i utbildningar och övningar som anordnas av länsstyrelsen och delta i övning anordnad av annan statlig myndighet.
- ▶ Nyckelpersoner i kommunens organisation ska genom utbildning ha givits kunskaper om höjd beredskap och totalförsvaret.

I Överenskommelsen om kommuners krisberedskap 2019-2022, förlängd till 2023 anges vidare att kommunen ska ha en regelbundet utbildad och övad krisorganisation, det ska genomföras minst två övningar under en mandatperiod. Kommunens krisledningsnämnd och tjänstemannaledning ska övas minst en gång per mandatperiod.

I Program för Haninge kommuns säkerhets- och riskhanteringsarbete anges att kommunstyrelsen/krisledningsnämnd och tjänstemän som utgör funktioner i central krisledning och tillhörande staber utbildas och övas för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära och/eller oönskade andra allvarliga händelser, exempelvis höjd beredskap. För varje mandatperiod upprättas en överskådlig och uppföljningsbar utbildningsplan i syfte att säkerställa så högt deltagande som möjligt.

lakttagelser

I Central krisledningsplan i Haninge kommun anges att utbildningar och övningar planeras med hänsyn till behov och genom bedömning av troliga situationer som kan uppstå. Under varje mandatperiod ska samtliga som ingår i den centrala krisledningen minst:

- ▶ Ha god kunskap om kommunens krisledningsorganisation och samhällets krishanteringssystem
- ▶ Delta i krisledningsövning i seminarieform
- ▶ Delta i krisledningsövning i spelform

Utbildnings- och övningsplan 2023-2026 för krisberedskap och civilt försvar, beslutad av kommundirektör den 20 december 2023, baseras på LEH. Syftet är att tydliggöra vilka kategorier av funktioner som ska utbildas och övas på ett sammanhållet sätt under perioden 2023-2026. För mandatperioden ska även kommunstyrelsen utbildas och övas utifrån ansvar och uppdrag vid skärpt och höjd beredskap. Målgrupperna för utbildnings- och övningsplanen är kommunstyrelsen, krisledningsnämnden, beredningsgruppen

krisledning, förvaltningarnas och bolagens ledningsgrupper samt stabsfunktionerna; dokumentation, service, kommunikation, HR, IT, ekonomi.

Flera utbildningsmål lyfts i utbildnings- och övningsplanen:

- ▶ Ansvars- och rollfördelning inom förvaltningar och mellan förvaltningar och bolag samt vid utökad samverkan med central krisledning synliggörs.
- ▶ Personer ingående i krisledningsorganisation har god kännedom om krishanteringssystemet, kommunens styr- och stöddokument inom krisberedskap och civilt försvar samt sin egen uppgift.
- ▶ Krisledningsgrupper är tränade att självständigt eller i samverkan hantera uppkomna kriser (med krisledningsgrupp menas staber i förvaltningar, bolag och stödfunktioner).

Genomförandeplanen illustreras av nedanstående tabell som inkluderar utbildnings/övningsmoment som ska utföras, när de ska ske och vilka målgrupper som berörs.

År	Moment	Målgrupp
2023	Introduktion, information om: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Krishanteringssystemet ▶ Kommunens styr- och stöddokument ▶ Samverkan Stockholmsregionen ▶ Civilt försvar/Höjd beredskap 	Kommunstyrelsen Krisledningsnämnd Beredningsgrupp Stabsfunktioner
2024	Ledningsövning i seminarieform Ledningsövning i spelform (tabletop) Förvaltningsspecifikt scenario Ledningsövning - eskalerad krisledning Utbildning i stabsarbete	Krisledningsnämnd - beredningsgrupp Samtliga förvaltningar Central krisledning Stabsfunktion för analys och dokumentation
2025	Återkoppling från introduktion, repetition av styrdokument, erfarenheter från inträffade händelser, utbildningar/övningar Ledningsövning i spelform	Krisledningsnämnd Beredningsgrupp Förvaltningarnas ledningsgrupper Social- och äldreförvaltningen (fokus nya POSOM styrgrupp)
2026	Kompletterande utbildning/övning	Behovsstyrd

Kommunstyrelseförvaltningen ansvarar för uppföljning. Detta innefattar att efter genomförda moment utvärdera och identifiera behov av kompletteringar, dokumentera genomförda aktiviteter enligt plan, samt upprätta ny utbildnings- och övningsplan inför nästa mandatperiod. Det anges vid intervju att utbildningar och övningar följs upp och utvärderas genom möten mellan säkerhetsenheten och berörda direktörer/chefer.

Avsteg från *Utbildnings- och övningsplan 2023-2026 för krisberedskap och civilt försvar* har gjorts, där samtliga målgrupper för planerade moment inte har utbildats under 2023. Detta motiveras med att kommunen har hanterat två situationer som föranlett höjd beredskap under de senaste åren, pandemin samt Rysslands invasionskrig i Ukraina. Situationerna har inneburit att hanteringen vid höjd beredskap övats i skarpt läge och bidragit till ökad medvetenheten och kunskapen om arbetet. Det har dock inneburit uteblivna övnings- och utbildningstillfällen av den centrala krisledningen.

Utbildningar som erbjuds gällande civil beredskap riktas till nyckelfunktioner, det finns ingen allmän utbildning som samtliga medarbetare tar del av. I intervju framgår vidare att introduktionsutbildningar under 2023 endast genomfördes fysiskt för nyckelroller. Detta innefattade kommunstyrelsen, krisledningsnämnden och kommundirektörens ledningsgrupp. Vi har inte tagit del av underliggande material för dessa utbildningar och kan därav inte bekräfta genomförandet eller deltagandet. Det anges vidare att det är ansvarig direktör eller chef som ska säkerställa att rätt kompetens/funktion tar del av relevanta utbildningar. Det sker ingen systematisk uppföljning av deltagande vid utbildningar och övningar, men vid vissa tillfällen samlas deltagarlistor in.

Fyra utbildningar om att leda i höjd beredskap genomfördes med kommunstyrelsen under maj och juni 2023. Detta omfattade 3 timmar per tillfälle och ungefär totalt 12 timmar, där även externa konsulter bistod i arbetet. Utbildningarna syftade att skapa förståelse för konceptet civilt försvar, men berörde även lagstiftning och desinformation. Vi har tagit del av presentationerna för utbildningarna med kommunstyrelsen. Dessa behandlar följande teman "Kommunal förvaltning under höjd beredskap - mål, ansvar och ramar", "Om totalförsvar", "Beredskapssystemet i Sverige", samt "Vem ljuger? - och vem kan avgöra vad som är sant?". Säkerhetsenheten skickade efter utbildningstillfällena ut frågor via mejl till deltagarna för att följa upp hur utbildningarna upplevts. Återkopplingen var enligt intervjupersoner bristande och kommer framgent samlas in i direkt anslutning till utbildningen för att öka svarsfrekvensen.

Säkerhetsenheten vill anordna en kortare version på utbildningen till tjänstemannaledningen, med ambition att genomföra en per mandatperiod. Innehållet skulle justeras efter behov för att reflektera en förändrad omvärld.

Det finns även utbildningar och övningar för tjänsteman i beredskap (TiB) och kommunikatör i beredskap (KiB). TiB består av representanter från kommunens förvaltningar omfattande totalt nio personer. När TiB infördes i kommunen genomfördes en utbildningsinsats för utpekade funktioner. Det genomförs även regelbundna träffar för samtliga TiB som både syftar till att skapa informationsdelning samt höja förmågan genom olika utbildningsmoment. Under första året från oktober 2022 till december 2023 ägde detta rum en gång per månad. Nu sker detta varannan månad och framåt kan detta ske vart tredje månad, då arbetet har pågått under en tid.

Webbutbildning har genomförts kopplat till civilt försvar inför säkerhetsskyddsanalysen, där det var krav för deltagare att gå Försvarshögskolans grundläggande webbutbildning.

Som redogjort för i avsnitt 5 och 6 genomförs årliga övningar mellan säkerhetssamordnare och ledningsgrupper. Vid dessa tillfällen går ledningen igenom olika scenarion som kan tänkas uppstå i verksamheten för att identifiera eventuella brister samt stärka den egna förmågan. Det är en del av det systematiska säkerhetsarbetet och utgör grunden för kommunens RSA.

Kommunen medverkar i de flesta av Länsstyrelsens övningar. De erbjuder sig även att vara med i förberedelserna. Kommunen har även vissa övningar med Försvarsmakten gällande Haninge garnison, för vidare information se avsnitt 8. Samverkan.

I intervju framgår att medvetenheten och kunskapen om civil beredskap generellt inom kommunen börjar öka och att det finns en god förståelse för behovet av att rusta för en kris då lägstanivåerna har höjts. Vikten av att hålla medvetenheten och kunskapen om civil beredskap uppdaterad betonas på grund av bland annat personalomsättning. Det pratas om regelbundet och är en prioriterad fråga. Säkerhetssamordnarna upplever att det finns en god relation och kommunikation med direktörer, chefer samt deras ledningsgrupper.

7.1 Vår bedömning

Delfråga	Svar
<p>Genomförs ändamålsenliga utbildningar och övningar inom den civila beredskapen, både för tjänstepersoner och förtroendevalda?</p>	<p>Delvis. En utbildningsplan har upprättats i enlighet med <i>Program för Haninge kommuns säkerhets- och riskhanteringsarbete</i> samt överenskommelser. Avsteg från <i>Utbildnings- och övningsplan 2023-2026 för krisberedskap och civilt försvar</i> har gjorts, där samtliga målgrupper för planerade moment inte har utbildats under 2023. Detta motiveras med att kommunen har hanterat två situationer som föranlett höjd beredskap under de senaste åren, pandemin samt Rysslands invasionskrig i Ukraina. Situationerna har inneburit att hanteringen vid höjd beredskap övats i skarpt läge och bidragit till den ökade medvetenheten och kunskapen om arbetet. Det har dock inneburit uteblivna övnings- och utbildningstillfällen av den centrala krisledningen.</p> <p>Utbildningar som erbjuds gällande civil beredskap riktas till nyckelfunktioner, det finns ingen allmän utbildning som samtliga medarbetare tar del av. Övningar sker årligen i anknytning till RSA-arbetet. Det sker ingen systematisk uppföljning av deltagande vid utbildningar och övningar, men vid vissa tillfällen samlas deltagarlistor in.</p> <p>Medvetenheten och kunskapen om civil beredskap bedöms generellt öka inom kommunen. Vikten av att hålla medvetenheten och kunskapen om civil beredskap uppdaterad betonas på grund av bland annat personalomsättning.</p>

8. Samverkan

Syftet med avsnittet är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt ändamålsenliga externa och interna samverkansformer avseende arbetet med civil beredskap.

Revisionskriterium

Enligt LEH, 2 kap 7 § ska kommuner inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet. I LEH 3 kap 4 § anges vidare att kommunstyrelsen under höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan de som bedriver verksamheten.

I *Överenskommelsen om kommuners krisberedskap 2019-2022, förlängd till 2023* framgår att kommunen under en extraordinär händelse ska kunna stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) på lokal nivå, i syfte att verka för samordning av olika aktörers åtgärder. Det anges vidare att kommunen ska ha förmågan att ta emot och dela information med berörda krisberedskapsaktörer med stöd av den teknik och metodik som tillämpas nationellt och regionalt för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (till exempel WIS och Raket).

I *Program för Haninge kommuns säkerhets- och riskhanteringsarbete* anges att förmågan till samverkan och samordning inför och vid inträffade händelser mellan kommunen och andra lokala aktörer ska vara etablerad och grundläggs genom vardagliga samarbeten och forum. Samverkan med länets kommuner och andra krishanterande aktörer upprätthålls genom deltagande i Samverkansfunktion Stockholmsregionen (SSR).

lakttagelser

I *Central krisledningsplan i Haninge kommun* anges att Haninge kommun ska vara en aktiv part i SSR. Detta innebär att kommunen är med och finansierar den gemensamma samverkansplattformen, samt förbinder sig att upprätthålla ett antal krisberedskapsförmågor. Samarbetet syftar till att skapa en trygg, säker och störningsfri region. Det uppnås genom att stärka förmåga kring samordning och samverkan i att förebygga och minimera oönskade effekter av kända eller plötsliga händelser, olyckor eller kriser som inträffar i Stockholmsregionen. Länets alla 26 kommuner, Länsstyrelsen, Mellersta militärregionen, Kustbevakningen, Polisen, Region Stockholm, SOS Alarm, Trafikverket, räddningstjänsten och Stockholms hamnar är deltagande organisationer.

Samverkan utgår från fyra nivåer:

- ▶ Regionala rådet
- ▶ Regionalt inriktande
- ▶ Regionalt samordnande
- ▶ Verkställande

På samordnande nivå representerar kommunstyrelseförvaltningens säkerhetsfunktion och kommunikationsenhet. På inriktande nivå sker representationen av kommundirektören eller av denne utsedd ersättare.

Samverkan inom SSR kan bedrivas i ordinarie och aktiverat läge. Ordinarie läge innebär veckovisa avstämningar som genomförs med samtliga inblandade aktörer. Här sker delning av information kring kommande planerade händelser och uppföljning av genomförda

planerade händelser som kan ha samtidig påverkan inom flera aktörers områden. Aktiverat läge innebär skyndsamt aktivering då händelser plötsligt inträffar eller vid överhängande risk att de inträffar som samtidigt påverkar flera aktörer/områden i regionen.

Måndagen den 2 oktober 2023 beslutade aktörerna inom SSR om aktiverat läge med anledning av den pågående våldsutvecklingen i länet. Beslutet kommer efter ett initiativ från Polismyndigheten som ser behov av ytterligare samverkan och som arbetar med att identifiera behoven tillsammans med SSR:s samordningskansli. Ambitionen är att kunna dela lägesbild, information och arbeta effektivare tillsammans. Syftet är att lösa gemensamma frågor och aktörerna träffas var 14 dag. Det aktiverade läget har nu avslutats.

Samverkan ska ge följande vinster för den enskilda organisationen och för de som bor och besöker regionen:

- ▶ En enhetlig struktur för det gemensamma arbetet, med tydliga besluts- och kontaktvägar
- ▶ Högre kunskap om varandras organisationer, roller och behov av information
- ▶ Enklare beslutsfattande i komplexa frågor som rör flera aktörer i regionen
- ▶ Etablerade och kända rutiner för snabb hantering och uppföljning av regionala frågor
- ▶ Effektivare användning av resurser och färre simultana kontaktytor
- ▶ Samordnad kommunikation och bättre informationsdelning tack vare gemensamma rutiner, vilket underlättar ett proaktivt agerande och gemensamma budskap
- ▶ Funktionella nätverk för att i möjligaste mån undvika nyckelpersonsberoende
- ▶ Gemensamma utbildningar och övningar för att utveckla och stärka förmågan till att hantera samhällsstörningar

Intervjupersoner anger vidare att SSR är ett viktigt forum för samverkan.

I kommunstyrelsens *Nämndplan och budget 2023* anges att det internationella säkerhetspolitiska läget tyder på att samarbete med andra myndigheter inom civilförvarsområdet kommer att vara viktigt framöver. Detta i syfte att ha en god krisberedskap för att kunna upprätthålla samhällsviktiga funktioner i händelse av kris eller krig. I kommunstyrelsens *Årsredovisning 2022* anges vidare att Haninge kommuns krishanteringsförmåga stärkts. Kommunen har inrättat två nya funktioner som ökar kommunens tillgänglighet för andra krishanterande myndigheter och kommunens möjlighet att agera snabbt i samband med allvarliga händelser. Vid intervjuer framgår att funktionerna som avses är TiB (tjänsteman i beredskap) och KiB (kommunikatör i beredskap).

Intervjupersoner anger att det finns ett system för ISF men att kommunens arbetssätt inte utgår från MSB:s handbok. Det anges även att kommunens ISF-arbete uppmärksammas som ett gott exempel av MSB år 2019. Det finns inget dokumenterat arbetssätt eller fastställda rutiner för ISF och intervjupersoner beskriver att begreppet ISF inte används i kommunen men att principen för arbetet tillämpas. Kommunens ISF syftar till att samla aktörer som påverkas av olika omvärldshändelser. Det finns bland annat en lista över aktörer som kommunen samlar och arbetar tillsammans med vid oväderstider, exempelvis översvämning och vinterväglag. Det är dock endast för oväderstider som det finns fastställt vilka andra externa aktörer som ska inkluderas i arbetet. Vid övriga situationer anges att kommunen samlar en analysfunktion som ansvarar för att samordna arbetet kring situationen. Det är vidare den gruppen som fall till fall avgör vilka aktörer som det är

relevant att involvera från civilsamhället, exempelvis kyrka och/eller föreningslivet. Vi har inte fått information om att arbetet följer ett särskilt tillvägagångssätt.

I Haninge kommun finns militäranläggningarna Musköbasen och Bergabasen som ingår i Haninge garnison som är en del av den svenska Försvarsmakten. Vid intervjuer anges att det finns en lokal samverkan mellan kommunen och Haninge garnison. Det ska genomföras regelbundna samtal mellan kommunen och garnisonen. Samverkan mellan kommunen och garnisonen beskrivs som relativt ny. Kommunen har under en längre period efterfrågat ökad kontakt och samverkan med garnisonen men det är först under 2023 som formerna för samverkan implementerats. Möten består bland annat av informationsutbyte samt gemensamma övningar. Kommunen har en tydlig kontaktperson inom garnisonen. Intervjupersoner anger att det är tydligt för parterna vilka beroenden och förväntningar man har gentemot varandra. Vid en höjd beredskap kommer kommunen stötta garnisonen/Försvarsmakten med kommunal service. Vi har inte tagit del av några dokumenterade rutiner eller riktlinjer för arbetet mellan kommunen och garnisonen då dessa är förlagda med sekretess.

Det finns inget internt forum för samverkan mellan de olika förvaltningarna och bolagen. Som redogjort för i avsnitt 6. Beredskap, pågår ett arbete med att bygga upp arbetsgrupper inom koncernen där representanter från samtliga förvaltningar och bolag finns representerade.

I enlighet med överenskommelsen ska kommunen ha förmågan att ta emot och dela information vid samhällsstörningar, genom exempelvis WIS och Rakel. Intervjupersoner bekräftar att så är fallet och att det finns kunskap och kompetens inom WIS och Rakel. Det genomförs utbildningar och övningar i dessa verktyg som främst används av säkerhetsenheten.

8.1 Vår bedömning

Delfråga	Svar
----------	------

Har kommunstyrelsen säkerställt ändamålsenliga externa och interna samverkansformer avseende arbetet med civil beredskap?

Delvis. Kommunstyrelsen har delvis säkerställt ändamålsenliga externa och interna samverkansformer för arbetet med civil beredskap. Vi ser positivt på arbetet med SSR som kommunen prioriterar inom ramen för beredskapsfrågorna. Viktiga aktörer för arbetet med beredskap ingår i samverkan vilket säkerställer kommunikation mellan dessa. Kommunikation och samverkan med andra krishanterande myndigheter stärks även genom tillsättningen av TiB och KiB. Det är även positivt att det från 2023 finns en samverkan mellan kommunen och Haninge garnisonen. Det är av vikt att samverkan utvecklas och upprätthålls även över tid.

Vi saknar en viss intern samverkan för att säkerställa regelbunden kontakt mellan förvaltningar och bolag gällande arbetet med civil beredskap. Det pågår ett arbete för att upprätta arbetsgrupper och vi rekommenderar att arbetet fortgår för att öka samverkan, informationsdelning och ägandeskap av civil beredskap.

Vi noterar vidare att kommunens arbete med ISF-funktionen inte är dokumenterat eller på annat sätt fastställt. Vi vet inte utifrån vilka parametrar som kommunen lyftes upp som ett gott exempel av MSB. Vi bedömer dock att arbetet kan tydliggöras framgent. Kommunens geografiska områdesansvar ska säkerställa att externa aktörer och kommunen kan samverka och ta hjälp av varandra vid en kris, det är därav viktigt att det finns god kännedom om lokala aktörer och hur dessa kan hjälpa varandra.

9. Återrapportering

Syftet med avsnittet är att bedöma om det sker en återrapportering kring vidtagna åtgärder till Länsstyrelsen i enlighet med lagstiftning. Avsnittet fokuserar även på den interna återrapporteringen inom kommunen gällande arbetet med civil beredskap.

Revisionskriterium

Enligt LEH 2 kap 9 § ska kommuner hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget. Enligt FEH ska varje kommun hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser. Varje kommun ska även hålla länsstyrelsen underrättad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen.

I *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* anges vidare att kommunen ska ha förmåga att ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse. De aktiviteter som kommunen genomfört inom ramen för överenskommelsen ska återrapporteras till länsstyrelsen.

I *Program för Haninge kommuns säkerhets- och riskhanteringsarbete* framgår att kommunstyrelsen årligen ska följa upp programmet och status för de olika säkerhetsområdena.

Iakttagelser

I enlighet med lagstiftning och bestämmelser i överenskommelser ska kommunen återrapportera följande till länsstyrelsen:

Dokument	Återrapportering
Risk- och sårbarhetsanalys	Genomfört
Metod för risk- och sårbarhetsanalys	Det finns en analysmodell för arbetet som innehåller olika scenarios som respektive verksamhet ska gå igenom, se avsnitt 5. Modellen beskriver de årliga övningar som genomförs men är inte en direkt metod för framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen.
Styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap	Delvis. Kommunen har ett program för säkerhet och riskhantering men kommer under 2024 ta fram en ny policy som kommer beslutas av fullmäktige. Fullmäktige fattade under 2023 beslut om en ny praxis för kommunens styrdokument vilket är anledningen till framtagandet av den nya policyn. Fram tills den blir antagen av fullmäktige gäller programmet.
Plan för extraordinära händelser	Genomfört
Reglemente för krisledningsnämnden	Det finns ett reglemente för krisledningsnämnden i Reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Haninge kommun beslutad den 27 mars 2023.

Instruktion för kommundirektören gällande vilka uppgifter för krisberedskap	Saknas - finns en instruktion men innehåller inga bestämmelser om arbetet med krisberedskap.
Utbildnings- och övningsplan	Genomfört

Vi har inom ramen för granskningen efterfrågat att ta del av den återrapportering som kommunen lämnar till länsstyrelsen gällande arbetet med civil beredskap utifrån överenskommelserna mellan SKR och MSB. Vi har inte fått ta del av återrapporteringen då handlingen är sekretessbelagd. Den beskrivs omfatta skyddsvärda uppgifter om kommunens fortsatta beredskapsplanering. Vår förståelse av återrapporteringen är att den sammanfattar de åtgärder och aktiviteter som kommunen genomfört med medel från överenskommelserna. Det är en självskattning över kommunens arbete som återrapporteras.

För att granska hur kommunstyrelsen styr och följer upp arbetet med civil beredskap har vi tagit del av protokoll under 2022 och 2023. Protokollgranskningen syftar till att tydliggöra hur aktivt styrelsen styr och håller sig informerad om arbetet med civil beredskap samt om styrelsen har tillräcklig uppsikt över arbetet. Vi noterar att kommunstyrelsen får viss information och fattar vissa beslut.

Vi noterar att kommunstyrelsen under 2022 föreslog att kommunfullmäktige avsätter 3 mnkr per år för att under 2022 och kommande mandatperiod påbörja ett långsiktigt arbete i syfte att stärka Haninge kommuns förmåga inom civilt försvar. Detta beslutades av kommunfullmäktige den 7 mars 2022. Kommunstyrelsen fick även under 2022 en muntlig föredragning från förvaltningen om kommunens organisation vid höjd beredskap. Under 2023 godkände kommunstyrelsen Haninges RSA samt fick information om att ordförande fattat beslut om remiss av MSBs planeringsdirektiv för civil beredskap. I kommunens *Årsredovisning 2022* anges att Haninge kommuns krishanteringsförmåga har stärkts under 2022. Kommunen har inrättat två nya funktioner (TiB och KiB) som ökar kommunens tillgänglighet för andra krishanterande myndigheter, och kan agera snabbt i samband med allvarliga händelser.

I Kommunstyrelsens *Årsredovisning 2022* anges att kommunstyrelsen har samordnat och planerat det interna löpande krisberedskapsarbetet samt medverkat i extern samordning och planering inom SSR. Vidare redogörs övergripande för de insatser och åtgärder som genomförts inom ramen för krisberedskap och civilt försvar. Det framgår bland annat att kommunen genomfört övningar och påbörjat arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser inom alla förvaltningar. Kommunen arbetar vidare med att implementera säkerhetsappen CoSAFE för snabb kommunikation i samband med incidenter och störningar som har negativ påverkan på verksamheten. Under 2022 togs även en utbildningsserie fram som syftar till att stärka kommunstyrelsen vid skärpt eller höjd beredskap. Enligt kommunens program för säkerhets- och riskhanteringsarbete ska programmet följas upp årligen. Även om vi ser viss återrapportering kring arbetet med civil beredskap i kommunstyrelsens årsredovisning bedömer vi det inte som en direkt uppföljning av programmet.

I kommunstyrelsen finns ett kommunalråd med specifikt ansvar för trygghet- och beredskapsfrågor i kommunen. Det anges att förvaltningen återrapporterar till kommunalrådet varannan vecka gällande pågående arbete, aktiviteter, händelser eller annan information. Vid behov får även ledningen för kommunstyrelsen information om det pågående arbetet.

9.1 Vår bedömning

Delfråga	Svar
Sker återrapportering kring vidtagna åtgärder till Länsstyrelsen i enlighet med lagstiftning?	Ja. Vi har inte sett några tecken på att länsstyrelsen inte fått ta del av den dokumentation som kommunen ska återrapportera. Dock har vi inte fått ta del av den återrapporteringen då den är sekretessbelagd. Vi saknar vidare en uppföljning av arbetet med civil beredskap i enlighet med Programmet för säkerhets- och riskhanteringsarbete. Vi noterar att kommunstyrelsen får information samt fattar beslut i ärenden som berör civil beredskap.

Haninge kommun den 13 mars 2024

Sara Jansson

Verksamhetsrevisor

10. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Avdelningsdirektör för Samhällsplanering och ledning
- ▶ Biträdande säkerhetschef
- ▶ Säkerhetschef/Enhetschef för enheten trygghet och säkerhet
- ▶ Säkerhetssamordnare med inriktning civilt försvar

Dokument

- ▶ Beslut - övergripande risk- och sårbarhetsanalys 2023
- ▶ Delrapportering 1: Uppdrag och genomförande
- ▶ Central krisledningsplan i Haninge kommun 2023
- ▶ Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld: nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet (MSB)
- ▶ Förslag till mål och budget 2023-2024, Haningealliansen, 2022-11-28
- ▶ Förslag till mål och budget 2024-2027 - Nystart för Haninge, Haningealliansen
- ▶ Granskning av kommunens kris- och katastrofberedskap 2017
- ▶ Handbok för krisledning
- ▶ Haninge kommuns arbete med civilt försvar - inriktningar på kort och lång sikt
- ▶ Haninge kommuns beredskapsplan inför pandemisk influensa 2009
- ▶ Haninge kommuns handlingsplan i händelse av oljeutsläpp till havs 2011
- ▶ Inlämning av styrande dokument 2023
- ▶ Instruktion för kommundirektören 2022
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning 2023
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2022-2023
- ▶ Kontroller i internkontrollplan 2023 - Kommunstyrelsen
- ▶ Krisledningsplan 2016
- ▶ Nämndplan och budget 2023 - Kommunstyrelsen
- ▶ Policy för Psykiskt och Socialt Omhändertagande vid svåra olyckor och katastrofer (POSOM) 2008
- ▶ Program för Haninge kommuns säkerhets- och riskhanteringsarbete 2019-2020
- ▶ Reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Haninge kommun 2022-12-12 och 2023-03-27
- ▶ Revisionskrivelse - Granskning av kommunens kris- och katastrofberedskap
- ▶ RSA modell
- ▶ Systematiskt arbete med skydd av samhällsviktig verksamhet - Stöd för arbete med riskhantering, kontinuitetshantering och att hantera händelser (MSB)
- ▶ Underliggande dokumentation från utbildningstillfällen
- ▶ Uppdragsbeställning för styrning och planering av Haninge kommuns arbete inom civilt försvar, krisberedskap och riskhantering samt säkerhetsskydd
- ▶ Utbildnings- och övningsplan 2023-2026 för krisberedskap och civilt försvar
- ▶ Årsredovisning 2022 - Haninge kommun
- ▶ Årsredovisning 2022 - Kommunstyrelsen
- ▶ Övergripande Risk- och sårbarhetsanalys Haninge kommun 2023