



Nyköping

Revisorerna, 2023-2026

Revisionsskrivelse

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige, för
kännedom

Granskning av Krisberedskap

KPMG har av Nyköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens övergripande krisberedskapsarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunen bedriver ett ändamålsenligt övergripande krisberedskapsarbete.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis bedriver ett ändamålsenligt och sammanhållet krisberedskapsarbete.

Vår bedömning grundar sig i att kommunstyrelsens reglemente delvis tydliggör ansvaret för krisberedskap. Det saknas dock skrivelser om ekonomiskt stöd och bistånd mellan kommuner vid extraordinära händelser när krisledningsnämnden inte är aktiverad.

Det finns en krisledningsorganisation, men de kommunala bolagen är inte inkluderade, vilket påverkar sammanhållningen inom kommunens verksamheter. Krisledningsplanen täcker flera viktiga områden, men det finns behov av att förtydliga roller och ansvar, särskilt mellan kommunstyrelsen och krisledningsnämnden.

Kommunstyrelsen har genomfört en risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med etablerade metoder. Analysen är systematiserad och i allt väsentligt ändamålsenlig, men det saknas en tydlig uppföljningsansvarig.

En utbildnings- och övningsplan finns, men den är under revidering. Det saknas tydlighet kring när utbildningar ska genomföras och hur ofta. Det finns behov av att inkludera kommunstyrelsen och de kommunala bolagen i utbildningar och övningar.

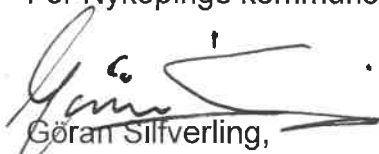
Uppföljning av krisberedskapsarbetet sker delvis systematiskt, men det finns brister i vem som ansvarar för uppföljning efter extraordinära händelser. Krisberedskap har inkluderats i kommunstyrelsens internkontrollplan för 2024.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Verka för att kommunfullmäktige reviderar kommunstyrelsens reglemente med anledning att förtydliga styrelsens uppgifter i relation till lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap (LEH).
- Verka för att kommunfullmäktige reviderar krisledningsnämndens reglemente med anledning att förtydliga nämndens ansvarsområden enligt LEH.
- Se över kommunens krisledningsorganisation med syfte att:
 - Förtydliga kommunstyrelsens roll
 - Säkerställa att de kommunala bolagen inkluderas
- Säkerställa att en reviderad övnings- och utbildningsplan antas.
- Inför att den nya övnings- och utbildningsplanen antas, revidera kommundirektörens instruktioner eller gällande delegationsordning så att det framgår att kommundirektören kan fatta beslut avseende den nya utbildnings- och övningsplanen som är i färd att tas fram, alternativt tillse att den nya utbildnings- och övningsplanen antas av kommunstyrelsen.
- Tillse att det i utbildnings- och övningsplanen framgår när i tiden en utbildning ska starta, samt hur återkommande en utbildning ska vara.
- Tillse att även kommunstyrelsen samt de kommunala bolagen genomför utbildningar / övningar.
- Tillse att det genomförs utvärderingar av utbildningarna i enlighet med vad som anges i den nya övnings- och utbildningsplanen.

Granskningen översänds härmed till Kommunstyrelsen för yttrande **senast 2025-08-31**. Rapporten skickas även till Kommunfullmäktige för kännedom.

För Nyköpings kommuns revisorer


Göran Silfverling,
ordförande


Christer Gustafsson,
vice ordförande



Granskning av Nyköpings kommuns krisberedskap

Rapport

Nyköpings kommun

KPMG AB

2025-03-18

Antal sidor 22



Nyköping kommun

Granskning av Nyköpings kommuns krisberedskap

2025-03-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Övergripande krisberedskapsarbete	7
3.2	Krisledningsorganisation	9
3.3	Risk- och sårbarhetsarbete	14
3.4	Övning och utbildning	17
3.5	Uppföljning	19
4	Samlad bedömning och rekommendationer	21

1 Sammanfattning

KPMG har av Nyköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens övergripande krisberedskapsarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunen bedriver ett ändamålsenligt övergripande krisberedskapsarbete.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis bedriver ett ändamålsenligt och sammanhållet krisberedskapsarbete.

Vår bedömning grundar sig i att kommunstyrelsens reglemente delvis tydliggör ansvaret för krisberedskap. Det saknas dock skrivelser om ekonomiskt stöd och bistånd mellan kommuner vid extraordinära händelser när krisledningsnämnden inte är aktiverad.

Det finns en krisledningsorganisation, men de kommunala bolagen är inte inkluderade, vilket påverkar sammanhållningen inom kommunens verksamheter. Krisledningsplanen täcker flera viktiga områden, men det finns behov av att förtydliga roller och ansvar, särskilt mellan kommunstyrelsen och krisledningsnämnden.

Kommunstyrelsen har genomfört en risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med etablerade metoder. Analysen är systematiserad och i allt väsentligt ändamålsenlig, men det saknas en tydlig uppföljningsansvarig.

En utbildnings- och övningsplan finns, men den är under revidering. Det saknas tydlighet kring när utbildningar ska genomföras och hur ofta. Det finns behov av att inkludera kommunstyrelsen och de kommunala bolagen i utbildningar och övningar.

Uppföljning av krisberedskapsarbetet sker delvis systematiskt, men det finns brister i vem som ansvarar för uppföljning efter extraordinära händelser. Krisberedskap har inkluderats i kommunstyrelsens internkontrollplan för 2024.

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

Revisionsfråga	Bedömning
Framgår det av kommunstyrelsens reglemente ett ansvar för krisberedskap?	Endast delvis
Är krisledningsnämndens ansvar definierat på ett tydligt sätt?	I allt väsentligt
Är analysarbetet av risker och sårbarheter systematiserat och ändamålsenligt inom kommunstyrelsen ur ett övergripande perspektiv?	I allt väsentligt

Finns det en kontinuitetsplanering med en tydlig koppling till genomförd risk- och sårbarhetsanalys ur ett kommunövergripande perspektiv?	I allt väsentligt
Har kommunstyrelsen ur ett övergripande perspektiv analyserats vad gäller samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden inom ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalys?	Ja
Är centrala krisledningsorganisationen för krisledningsarbete ändamålsenlig?	Endast delvis
Genomförs systematiserade utbildningar och övningar för förtroendevalda och personal på en kommunövergripande nivå?	I allt väsentligt
Finns det ett systematiskt arbete med uppföljning och/eller intern kontroll av krisberedskapsarbetet?	Endast delvis

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Verka för att kommunfullmäktige reviderar kommunstyrelsens reglemente med anledning att förtydliga styrelsens uppgifter i relation till lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap (LEH).
- Verka för att kommunfullmäktige reviderar krisledningsnämndens reglemente med anledning att förtydliga nämndens ansvarsområden enligt LEH
- Se över kommunens krisledningsorganisation med syfte att:
 - Förtydliga kommunstyrelsens roll
 - Säkerställa att de kommunala bolagen inkluderas
- Säkerställa att en reviderad övnings- och utbildningsplan antas
- Inför att den nya övnings- och utbildningsplanen antas, revidera kommundirektörens instruktioner eller gällande delegationsordning så att det framgår att kommundirektören kan fatta beslut avseende den nya utbildnings- och övningsplanen som är i färd att tas fram, alternativt tillse att den nya utbildnings- och övningsplanen antas av kommunstyrelsen.
- Tillse att det i utbildnings- och övningsplanen framgår när i tiden en utbildning ska starta, samt hur återkommande en utbildning ska vara.
- Tillse att även kommunstyrelsen samt de kommunala bolagen genomför utbildningar / övningar.

- Tillse att det genomförs utvärderingar av utbildningarna i enlighet med vad som anges i den nya övnings- och utbildningsplanen.

2 Bakgrund

KPMG har av Nyköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens övergripande krisberedskapsarbete.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

En god krisberedskap är en förutsättning för att både kommunens och de kommunala bolagens verksamheter ska stå väl rustade inför olika former av samhällsstörningar och för att klara av att hantera olika former av krissituationer. Förmåga att hantera säkerhetshändelser och kriser för informationstillgångar och it baseras på att det finns ett systematiskt informationssäkerhetsarbete som är riskbaserat.

Under de senaste åren med mindre och större händelser har de kommunala verksamheternas krisberedskapsförmåga prövats och testats i skarpt läge. Några exempel är flyktingkrisen 2015, pandemin 2020–2022, den ökade flyktingtillströmningen som en effekt av Rysslands angrepp av Ukraina och en el-kris. Utöver det har det skett olika former av mer lokala svåra händelser och även IT-incidenter.

De negativa konsekvenserna vid en extraordinär händelse eller annan kris av betydande karaktär där det inte finns en ändamålsenlig krisberedskap kan bli betydande. Det är därför av största vikt att det bedrivs ett systematiskt och sammanhållet krisberedskapsarbete på övergripande nivå i kommunen för att undvika allvarlig påverkan på samhället.

Revisorerna gör därför bedömningen att både konsekvenserna av, och sannolikheten för en extraordinär händelse eller annan kris är icke-försumbar. Därav drar revisorerna slutsatsen att kommunens krisberedskapsarbete på en övergripande nivå behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunen bedriver ett ändamålsenligt övergripande krisberedskapsarbete.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Framgår det av kommunstyrelsens reglemente ett ansvar för krisberedskap?
- Är krisledningsnämndens ansvar definierat på ett ändamålsenligt sätt?
- Är analysarbetet av risker och sårbarheter systematiserat och ändamålsenligt inom kommunstyrelsen ur ett övergripande perspektiv?
- Finns det en kontinuitetsplanering med en tydlig koppling till genomförd risk- och sårbarhetsanalys ur ett kommunövergripande perspektiv?
- Har kommunstyrelsen ur ett övergripande perspektiv analyserats vad gäller samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden inom ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalys?
- Är centrala krisledningsorganisationen för krisledningsarbete ändamålsenlig?

- Genomförs det systematiserade utbildning- och övningar till förtroendevalda och personal på en kommunövergripande nivå?
- Finns det ett systematiskt arbete med uppföljning och/eller intern kontroll av krisberedskapsarbetet?

Granskningen omfattar kommunens övergripande krisberedskapsarbete. Ansvarig nämnd är kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Granskningen utgår från nedanstående revisionskriterier:

- 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, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer och avstämningar med tjänstepersoner och förtroendevalda.

Följande förtroendevalda och tjänstepersoner har intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommundirektör
- Beredskapssamordnare

3 Resultat av granskningen

3.1 Övergripande krisberedskapsarbete

I Nyköpings kommun finns det en avdelning för säkerhet och krisberedskap som ingår i verksamheten för räddning och säkerhet. Kommunstyrelsen har gjort en överenskommelse med verksamheten räddning och säkerhet avseende år 2024¹. I överenskommelsen framgår det att avdelningen för säkerhet och krisberedskap ansvarar för funktionen tjänsteperson i beredskap (TiB). Vidare ansvarar avdelningen för att tillgodose utbildningsbehov i stabsmetodik, leda och stödja arbetet med kontinuitetshantering och risk- och sårbarhetsanalys. Avdelningen ska även samverka med Civilförsvarsförbundet om frivilliga resursgrupper.

Av intervju framgår det att det är åtta medarbetare på avdelningen.

3.1.1 Styrdokument för civil beredskap

Kommunfullmäktige har antagit ett styrdokument för civil beredskap som är gällande mellan 2023–2027². I dokumentet anges det att syftet med dokumentet är att tydliggöra Nyköpings kommuns ansvar och roll inom den civila beredskapen samt redogöra för avgörande ingångsvärden som styr och inriktar kommunens civila beredskapsarbete. Därtill framgår det att den civila beredskapen syftar till att förbereda inför alla slags samhällsstörningar samt att det som ska värnas är människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden samt nationell suveränitet.

Det framgår att kommunen har ett geografiskt områdesansvar på lokalnivå, vilket innebär att kommunen har ett ansvar att samordna planering av krisberedskap inom sitt geografiska område. Vidare ansvarar kommunen för att samordna åtgärder som vidtas av olika aktörer inom kommunens geografiska område vid samhällsstörning. Därtill framgår det att krisberedskapen styrs utifrån de tre grundläggande principerna ansvarsprincipen³, närhetsprincipen⁴ och likhetsprincipen⁵.

I styrdokumentet framgår det vidare sju målområden för Nyköpings kommun. Dessa är följande:

1. Redundans och robusthet i samhällsviktig verksamhet
2. Skydd av civilbefolkning

¹ KS 2023-12-18 §264

² KF 2023-12-12 §202

³ Ansvarsprincipen innebär att alla som har ansvar för en viss verksamhet under normala förhållanden också har ett ansvar för att verksamheten fungerar under kris.

⁴ Närhetsprincipen innebär att alla samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.

⁵ Likhetsprincipen innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver.

3. Medborgarnas beredskap
4. Samverkan inom kommunens geografiska område
5. Ledningsförmåga
6. Ansvar och roll vid höjd beredskap
7. Säkerhetsskydd

3.1.2 Reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv

3.1.2.1 Kommunstyrelsen

I kommunstyrelsens reglemente⁶ framgår det att kommunstyrelsen ansvarar för kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap (LEH). Vidare anges det i reglementet att vid särskilt beslut utgör ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen kommunens krisledningsnämnd.

Det framgår inte av reglementet att styrelsen vid en extraordinär händelse får lämna begränsat ekonomiskt stöd till enskild som drabbats av en extraordinär händelse. Det framgår inte heller att kommunstyrelsen vid behov får begära hjälp från/lämna hjälp till annan kommun/region vid en extraordinär händelse när krisledningsnämnden inte aktiverats.

3.1.2.2 Krisledningsnämnden

Kommunfullmäktige valde ledamöter till krisledningsnämnden 2022-12-13⁷.

I krisledningsnämndens reglemente⁸ uppges det att nämnden har till uppgift att utöva den lednings- och samordningsfunktion som ankommer på kommunen enligt LEH. Vidare framgår det att en extraordinär händelse avser händelser som avviker från det normala, innebär allvarlig störning eller överhängande risk för allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner eller händelser som kräver skyndsamma insatser av kommunen. Det tydliggörs att reglementet inte ska tillämpas vid höjd beredskap. Under höjd beredskap är det kommunstyrelsen som ansvarar för den verksamhet som anges i 3 kap. LEH.

Av krisledningsnämndens reglemente framgår att det är ordförande i krisledningsnämnden eller vid dennes förhinder vice ordförande, som har mandat att besluta att nämnden träder i kraft. Inför beslutet ska, om det är möjligt, samråd ske med kommundirektör.

Vidare framgår det av reglementet att krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som krisledningsnämnden bedömer nödvändigt med hänsyn till den

⁶ KF 2024-11-12 §158

⁷ KF 2022-12-13 §171

⁸ KF 2022-06-14 §101

extraordinära händelsens art och omfattning. Vid en extraordinär händelse har krisledningsnämnden rätt att utnyttja de resurser som den begär.

I reglementet anges att krisledningsnämnden, kommunfullmäktige och kommunstyrelsen får fatta beslut om när krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra och kommunens anpassade organisation ska återgå i normal verksamhet.

Det framgår inte av reglementet att krisledningsnämnden vid en extraordinär händelse får lämna begränsat ekonomiskt stöd till enskild som drabbats av en extraordinär händelse. Det framgår inte heller att nämnden vid behov får begära hjälp från/lämna hjälp till annan kommun/region vid en extraordinär händelse.

3.1.3 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis av kommunstyrelsens reglemente framgår ett ansvar för krisberedskap.

Vår bedömning grundar sig på att det i kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ansvarar för kommunens uppgifter enligt LEH.

I kommunstyrelsens reglemente saknas dock skrivelser gällande att lämna stöd till enskild och bistånd mellan kommuner enligt LEH vid en extraordinär händelse när krisledningsnämnden inte är aktiverad. Detta innebär att kommunstyrelsen inte har rätt att lämna stöd till en individ eller kommun som drabbats av en extraordinär händelse.

Vår bedömning är att krisledningsnämndens ansvar i allt väsentligt är definierat på ett ändamålsenligt sätt.

Vi anser att krisledningsnämndens reglemente inkluderar flera viktiga delar enligt LEH. Vi anser dock att det även bör framgå i reglementet att krisledningsnämnden vid tillfälle av en extra ordinärhändelse har rätt att lämna stöd till en individ eller kommun, samt att nämnden vid behov får begära hjälp från annan kommun/region.

3.2 Krisledningsorganisation

I samband med granskningen har vi tagit del av Nyköpings kommuns krisledningsplan⁹. Syftet med krisledningsplanen är att beskriva Nyköpings kommuns organisation och uppgifter vid en kris eller extraordinär händelse. Krisledningsplanen syftar även till att förtydliga ansvarsförhållande och rutiner inom kommunen i samband med en samhällsstörning.

I krisledningsplanen framgår det att vid en samhällsstörning kan den ordinarie ledningsorganisationen behöva anpassas och förstärkas för att förbättra förmågan att hantera den uppkomna händelsen. Det är vid sådana händelser som kommunens krisledning kan aktiveras. Vidare anges det att behovet av krisledning är beroende av den specifika händelsens karaktär och omfattning. Kommunens centrala krisledningsorganisation ska sammankallas vid följande tillfällen:

⁹ Fastställd av kommundirektör, 2023-06-16

- Vid händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma och samordnade insatser av kommunens resurser.
- I övrigt när störningar på verksamheten inte kan lösas på annan nivå i den kommunala organisationen.
- När händelser inträffar som, var de än inträffar, kan misstänkas få ett stort medialt intresse eller i övrigt innebära att kommunen på ett eller annat sätt behöver agera så ska krisledningen kontaktas för samråd om hur situationen ska hanteras.

Vidare framgår det av krisledningsplanen att vid aktivering av kommunens krisledning ska ett eller flera mål formuleras som tydligt beskriver vad krisledningsorganisationen ska åstadkomma. Vid formuleringen av målbilder för krisledningsorganisationen ska samtliga aktiverade stabers målbilder samordnas i syfte att skapa en sammanhängande organisation med tydligt fördelade ansvarsområden.

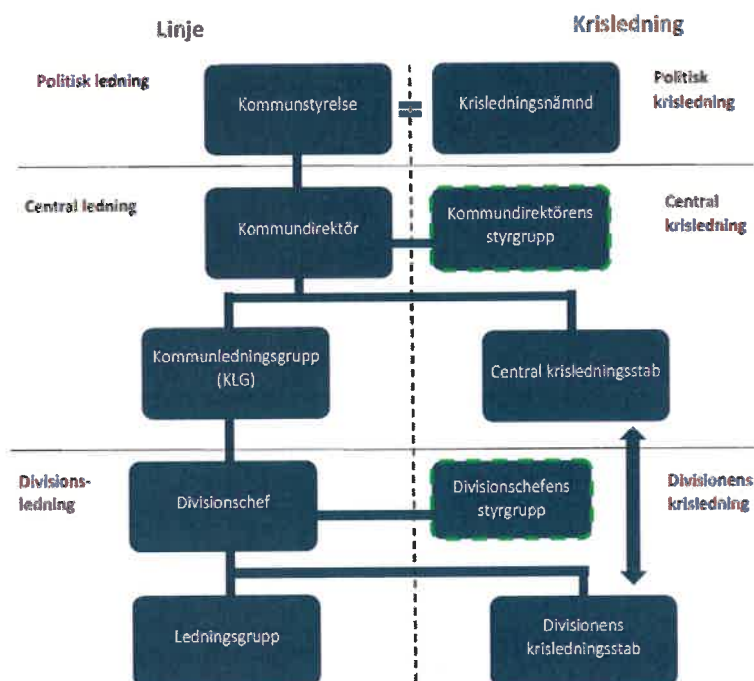
3.2.1.1 Ansvar och roller

Övergripande organisering

Av krisledningsplanen framgår det att Nyköpings kommun ska, så långt det är möjligt, hantera olika typer av störningar och kriser inom ordinarie verksamhetsstruktur. Händelser ska på samma premisser hanteras av den verksamhet eller division som är närmast berörd. Det är vid tillfällen då händelsens omfattning eller karaktär överskrider enskilda verksamheters och divisioners förmåga, alternativt drabbar flera divisioner, eller redan initialt utgör en samhällsstörning som påverkar hela kommunen som den centrala krisledningen aktiveras.

I krisledningsplanen framgår det att vid extraordinära händelser i fredstid som kräver samordning och gemensam användning av resurser på politisk nivå är kommunens krisledningsnämnd den högsta kommunala krisledningsnivån. Enligt krisledningsplanen existerar krisledningsorganisationen som en särskild ledning bredvid den ordinarie ledningsstrukturen i linjen. Den särskilda händelsen och de frågor som berör hanteringen av händelsen hanteras av krisledningsorganisationen. All annan ordinarie verksamhet hanteras enligt normal linjeverksamhet. Figuren nedan illustrerar Nyköpings kommuns krisledningsorganisation.

Nyköpings kommuns krisledningsorganisation



Av kommunens krisledningsplan framgår det inte hur de kommunala bolagen är inkluderade i krisledningsorganisationen. Det framkommer inte några etablerade kontaktvägar mellan bolagens krisorganisationer och kommunens krisorganisation.

Tjänsteperson i beredskap (TiB)

Av krisledningsplanen framgår det vidare att TiB ansvarar för att kommunens krisledningsorganisation kan nå dygnet runt. TiB ska alltid kontaktas så snart någon del av kommunens krisledningssystem aktiveras. Vid kris som kräver central krisledning ska TiB vara ett stöd till kommundirektören samt inkalla staben. Vid divisionsspecifik händelse bedömer TiB eventuella behov av stöd från central krisledning. TiB har även mandat att delta vid regionala samverkanskonferenser och representera kommunen vid behov.

I samband med granskningen har vi tagit del av en instruktion för när TiB ska kontaktas. Vi har även tagit del av ett avtal om gemensam TiB mellan Nyköpings kommun, Trosa kommun, Oxelösunds kommun och Gnesta kommun.

Av granskningen framgår det att det inte finns en fastställd arbetsinstruktion för TiB. I samband med granskningen har vi tagit del av ett utkast av en arbetsinstruktion för TiB.

Divisionens krisledning

Vidare framgår det av krisledningsplanen att kommunens divisioner är ansvariga för att hantera händelser som enbart berör divisionen och/eller faller under divisionens verksamhetsansvar, samt om händelsen är av sådan omfattning att divisionen har förmåga att på egen hand hantera händelsen.

Divisionschefen är enligt krisledningsplanen ansvarig för divisionens krisledning och händelsens hantering. Divisionens krisledning aktiveras av divisionschef i samråd med tjänstepersoner i beredskap (TiB). Divisionschefen kan upprätta en krisledningsstab.

Av krisledningsplanen framgår divisionens uppgifter på divisionsnivå:

- Leda och samordna krishanteringsarbetet
- Fatta beslut om hur resurser ska prioriteras, fördelas och användas för att hantera krisen,
- Sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information
- Vid behov kunna medverka i samordning och koordinering med andra aktörer.

Då en inträffad händelse överstiger en divisions mandat och befogenheter, alternativt kräver stöd och samordning utanför en divisions förmåga aktiveras den centrala krisledningen för att möjliggöra en kommunövergripande hantering av händelsen. Vid aktivering av den centrala krisledningen fortsätter i regel divisionernas krisledning att hantera händelsen utifrån det egna ansvaret och den påverkan på egen verksamhet som händelsen skapar.

Vidare framgår det att vid vissa situationer kan funktioner från den centrala krisledningen aktiveras för att stödja en enskild division vid en händelse. Vid dessa situationer är ansvaret för händelsen fortsatt hos aktuell divisionschef.

Central krisledning

Den centrala krisledningen aktiveras om händelsen påverkar mer än en division eller i övrigt är av sådan omfattning att ledning och samordning krävs på en kommunövergripande nivå.

Det är kommundirektören som är ansvarig för den centrala krisledningen och är tillika beslutsfattare och sammankallande av den centrala krisledningsstaben.

Vidare framgår det av krisledningsplanen att den centrala krisledningen har till uppgift på kommunövergripande nivå att:

- Leda och samordna krishanteringsarbetet
- Fatta beslut om hur resurser ska prioriteras, fördelas och användas för att hantera krisen,
- Sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information, och
- Vid behov kunna medverka i samordning och koordinering med andra aktörer

Vidare framgår det att kommundirektören kan vid behov upprätta en särskild styrgrupp för att stödja vid det kommunövergripande beslutsfattandet vid en kris.

I samband med granskningen har vi tagit del av instruktion för kommundirektören i Nyköpings kommun. Av instruktionen framgår det att kommundirektören är ytterst ansvarig för att kommunens beredskapsarbete bedrivs inom den kommunala organisationen samt att kommunens arbete genomförs i enlighet med nationella och regionala inriktningar samt lokala behov. Vidare framgår det att kommundirektören ska ansvara för ledning och samordning i händelse av kris, allvarlig störning, extraordinär händelse i fredstid och vid höjd beredskap.

Krisledningsnämnden

Enligt krisledningsplanen utgör krisledningsnämnden kommunens politiska beslutsnivå vid extraordinära händelser (se avsnitt 3.1).

Kommunstyrelsen

I krisledningsplanen framgår att kommundirektören kontinuerligt ska hålla krisledningsnämndens ordförande tillika kommunstyrelsens ordförande informerade om den centrala krisledningens arbete och händelseutveckling vid en kris.

Krisledningsstab

I krisledningsplanen framgår även krisledningsstabens huvudsakliga uppgifter. Staben fattar inga egna beslut utan staben utgör ett ledningsstöd till aktuell beslutsfattare. Det framgår även av krisledningsplanen att Nyköpings kommun har tagit fram rollbeskrivningar för olika funktioner inom staben där ansvarsområden och uppgifter för respektive funktion framgår.

Övriga funktioner

I krisledningsplanen beskrivs även funktioners ansvarsområden för övriga funktioner som bland annat kommunikatör i beredskap och krisstödfunktionen för psykiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer. I samband med granskningen har vi tagit del av en riktlinje för psykiskt och socialt omhändertagande som översiktligt beskriver uppgifter och ansvar.

3.2.2 Bedömning

Vår bedömning är att krisledningsorganisationen för krisledningsarbete enbart delvis är ändamålsenlig.

Vi grundar vår bedömning på att de kommunala bolagen inte är inkluderade i kommunens krisledningsorganisation. Bolagen bör enligt vår bedömning inkluderas i krisledningsorganisationen i syfte att säkerställa en sammanhållenhet inom kommunens samtliga verksamheter. Vidare bedömer vi att krisledningsplanen täcker flera viktiga områden. Vi anser att det är positivt att det i krisledningsplanen framgår rollbeskrivningar och ansvarsområden för stabarbetet.

Däremot anser vi att det är viktigt att förtydliga att kommunstyrelsen inte är att likställa med krisledningsnämnden vilket antyds i organisationsschemat i krisledningsplanen. Kommunstyrelsen har i en krishändelse fortsatt ansvaret att leda och samordna förvaltningen och kommunens anläggningar.

Slutligen konstaterar vi att det av krisledningsplanen framgår att krisledningsnämnden är den högsta kommunala krisledningsnivån. Av 2 kap. 1 § LEH framgår att krisledningsnämnden *ska fullgöra uppgifter under extraordinära händelser*. Det saknas därmed författningsstöd att krisledningsnämnden är den högsta kommunala krisledningsnivån. Kommunstyrelsen har alltid sin ledande och samordnade roll enligt vad som framgår av 6 kap. 1 § KL. Därtill framgår det av 2 kap. 1 § LEH att krisledningsnämnden fullgör uppgifter under en extraordinär händelse som medför att nämnden ska träda i funktion. Detta innebär att det kan råda en extraordinär händelse men krisledningsnämnden bedöms inte behöva träda i funktion.

3.3 Risk- och sårbarhetsarbete

3.3.1 Kommunstyrelsen

Styrdokument för civil beredskap 2023–2027¹⁰ syftar till att tydliggöra Nyköpings kommuns ansvar och roll inom den civila beredskapen samt redogöra för ingångsvärden som styr och inriktar kommunens civila beredskapsarbete. Styrdokumentet följs upp årligen och redovisas till kommunstyrelsen. Av styrdokumentet framgår specifika ingångsvärden för Nyköpings kommuns arbete med civil beredskap, där Risk- och sårbarhetsanalys (RSA) utgör ett. Arbetet med RSA:n leds av avdelningen för säkerhet och krisberedskap.

Inför framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen föregående mandatperiod genomfördes det workshops i kommunens olika sektioner för att identifiera de samhällsviktiga verksamheterna. Inför den rådande mandatperioden ansågs den tidigare RSA:n fortsatt vara aktuell som en grund inför framtagandet. Nya och uppdaterade åtgärdsförslag har tagits fram för nuvarande mandatperiod. Divisionerna tar inte fram egna risk- och sårbarhetsanalyser. Resultatet från workshoparna där divisionerna medverkade sammanställs av avdelningen för säkerhet och krisberedskap, som även har samordningsansvaret för kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

Kommunstyrelsen har tagit del av och beslutat om en reviderad risk- och sårbarhetsanalys för Nyköpings kommun 2023–2027.¹¹ Varje divisionschef har fått muntlig återkoppling på RSA-arbetet, och berörda verksamheter har informerats om de risker och åtgärder som är relevanta för deras område.

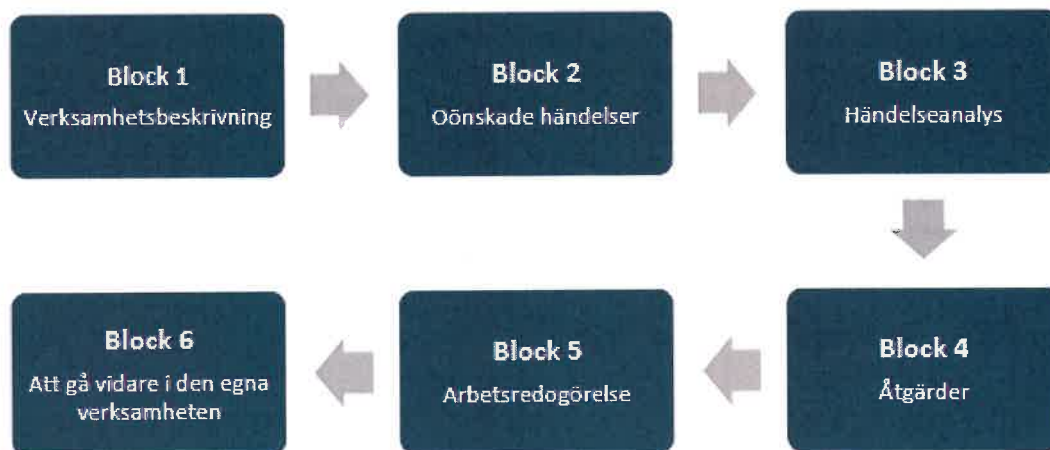
3.3.1.1 Arbetssätt

Av Styrdokument för civil beredskap framgår att Nyköpings kommun genomför risk- och sårbarhetsanalysen baserat på FORSA-modellen (FOI:s¹² RSA-modell). Modellen bygger på sex block som syftar till att identifiera sårbarheter att åtgärda. Figuren nedan illustrerar FORSA-modellen.

¹⁰ KF 2023-12-12

¹¹ KS, 2023-10-16 § 212

¹² Totalförsvarets forskningsinstitut



3.3.1.2 Riskworkshops

I arbetet med att identifiera risker och ta fram åtgärdsplaner har två¹³ riskworkshops genomförts med kommunens samtliga divisioner. Båda workshopsen följer samma agenda där de genomfört riskidentifiering, riskbeskrivning och riskvärdering.

3.3.1.3 Analys och kontinuitetsplanering

Analys

Granskningen har fått ta del av en maskerad version av kommunens risk- och sårbarhetsanalys för 2023–2027. Av RSA:n framgår att Nyköpings kommun identifierat samhällsviktiga verksamheter som är indelade i tio sektorer. Den del av RSA:n som inkluderar samhällsviktiga verksamheterna, åtagandena, riskerna samt åtgärderna har inte delgivits granskningen då de är sekretessbelagda enligt 18 kap. § 13. OSL.

Vidare har RSA:n identifierat 31 risker som analyserats i riskmatrisen som kategoriserar respektive risk.

Utifrån RSA:n har sex åtgärdsbehov identifierats som kommunen behöver arbeta med för att stärka kommunens förmåga att hantera störningar. För de sex åtgärdsbehoven har separata handlingsplaner tagits fram. Åtgärderna ligger bakom sekretess enligt 18 kap. § 13 OSL.

Kontinuitetsplanering

Avdelningen för säkerhet och krisberedskap ansvarar för kontinuitetsplaneringen inom Nyköpings kommun. Enligt intervju har det framhållits att MSB:s metodik har implementerats för att arbeta med kontinuitetsplaneringen, vilket också framgår av kommunens RSA. Kontinuitetshanteringen syftar till att identifiera samhällsviktig verksamhet samt kritiska beroenden för verksamheterna som är nödvändiga för att verksamheterna ska kunna upprätthållas. Arbetet har delats in i olika faser och är

¹³ En med DSO och DU och en med TEK, ITm NOVf och SHB

baserad på workshops med kommunens olika divisioner. Av intervju har det framhållits att kommunen vid granskningstillfället arbetar med att genomföra riskinventeringar hos divisionerna.

I den tidigare fasen genomförde avdelningen för säkerhet och krisberedskap workshops i divisionerna där fokus var att stämma av divisionernas status gällande kontinuitetshantering, uppskattad uthållighetsförmåga, divisionernas behov och nästa steg.

Det framgår av intervju att kommunens kontinuitetsplanering fått mer fokus under senaste åren och att det pågår ett arbete med att uppdatera kontinuitetsplaneringen i divisionsverksamheterna och att de har kommit olika långt.

Vid åtgärdsplaneringen samlades de aktörer som medverkade vid riskworkshopen. Avdelningen för säkerhet och krisberedskap ansvarar även för åtgärderna från RSA:n och uppföljning av dessa.

3.3.2 Samverkan

Nyköpings kommun är huvudman för vatten- och avloppsförsörjningen i kommunen där Nyköping Vatten ansvarar för drift och underhåll av VA-anläggningarna. Nyköpings och Oxelösunds kommun samverkar genom Nyköping-Oxelösunds vattenverksförbund (NOVF) som levererar dricksvatten till kommunerna från Högåsens vattenverk via förbindelser. Inom ramen för samverkan har en nödvattenplan upprättats i syfte att skapa en gemensam utgångspunkt vid planering och tillämpande av nödvatten, tydliggöra ansvar och samarbetsformer för Nyköping Vatten, Oxelö Energi AB samt NOVf.

Nyköpings kommun har undertecknat och förbundit sig till Regional Samordning och Inriktning av krishantering och räddningstjänst (RSI) som syftar till att underlätta samverkan mellan olika aktörer inom länet före, under och efter en samhällsstörning.

3.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens analysarbete av risker och sårbarheter ur ett övergripande perspektiv i allt väsentligt är systematiserat.

Vår bedömning grundar sig på att kommunstyrelsen har säkerställt att en risk- och sårbarhetsanalys har genomförts i kommunen i enlighet med FOI:s framtagna metodstöd.

Vi ser positivt på att det har genomförts workshops ute i respektive division för att säkerställa att den aggregerade RSA:n beaktar den samhällsviktiga verksamheten som sker hos dem.

Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns en kontinuitetsplanering ur ett kommunövergripande perspektiv med en tydlig koppling till genomförd risk- och sårbarhetsanalys.

Bedömningen grundar sig i att det av RSA:n framgår att kommunstyrelsen har identifierat åtgärder som kommunen ska arbeta med under verksamhetsåret. Åtgärdslistan är föremål för sekretess och vi kan därav inte göra en bedömning av den.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inom ramen för risk- och sårbarhetsanalysen har identifierat kritiska beroenden.

Vår bedömning grundar sig på att kommunstyrelsen i Nyköping i sin RSA har identifierat kritiska beroenden och samhällsviktiga verksamheter.

3.4 Övning och utbildning

I Nyköpings kommuns krisledningsplan framgår det att utbildningar utförs i stabsmetodik och stabschefsutbildning vid ett flertal tillfällen per år. Samtliga personer som har en funktion i stab samt andra nyckelpersoner ska enligt planen genomföra en utbildning i stabsmetodik i samband med att personen tilldelas en roll i kommunens krisledning. Därtill framgår det av krisledningsplanen att krisledningsnämndens ledamöter ska delta i en övning och/eller utbildning minst en gång per mandatperiod.

Antagen utbildnings- och övningsplan

Kommunstyrelsen har fastställt en utbildnings- och övningsplan inom säkerhetsområdet¹⁴. Vid tidpunkten för granskningen är planen under revidering. Av planen framgår ett antal utbildningar som ska genomföras. För en del av utbildningarna anges det vilket år de ska startas, men det anges inte om det är återkommande utbildningar. För samtliga utbildningar anges en kort beskrivning av innehållet för utbildningen, vilka som är målgruppen för utbildningen samt genomförandetid för utbildningen.

I planen finns det även en beskrivning av olika övningar som kan genomföras. Det ges förslag på hur ofta en övning bör genomföras samt målgrupp för övningen.

Av utbildnings- och övningsplanen framgår det att efter varje verksamhetsår ska årets genomförda utbildningar och övningar sammanställas och återrapporteras till kommunledningen. Rapporteringen ska innehålla en kort summering, en kortfattad redovisning av de viktigaste slutsatserna och förslag på eventuella behov av särskilda åtgärder och insatser.

Reviderad utbildnings- och övningsplan (ej färdigställd vid tidpunkt för granskningen)

I samband med granskningen har vi tagit del av ett utkast av den reviderade utbildnings- och övningsplan inom säkerhetsområdet. Vid tidpunkt för granskningen är planen ännu inte färdigställd. Enligt utkastet är det kommundirektören som fastställer utbildnings- och övningsplanen. Av kontakt med avdelningen för säkerhet och krisberedskap framgår det att innan den reviderade planen blir antagen behöver kommunfullmäktige avregistrera tidigare övnings- och utbildningsplan från år 2017. I kommunstyrelsens delegationsordning¹⁵ framgår det inte att beslutet om utbildnings- och övningsplanen är delegerat till kommundirektören. Det framgår inte heller av instruktionerna för kommundirektören att det är kommundirektören som fastställer utbildnings- och övningsplanen.

¹⁴ KS 2017-06-12

¹⁵ KS 2024-02-26 §32

Av planen framgår det att det finns tre utbildningar som alla anställda inom kommunen ska genomföra. Därtill finns det sex utbildningar för stabsarbete. Vidare finns det tre utbildningar för politiker och högre tjänstepersoner. Dessa utbildningar är:

- En utbildning för krisledningsnämnden som ska genomföras en gång per mandatperiod (genomförs av krisledningsnämnden)
- En utbildning avseende höjd beredskap och totalt försvar (genomförs av politiker och högre tjänstepersoner)
- En utbildning avseende säkerhetsskydd (genomförs av politiker och högre tjänstepersoner)

Vidare finns det utbildningar¹⁶ för tjänstepersoner avseende säkerhetsskydd, RAKEL¹⁷ tjänstepersoner i beredskap samt psykiskt och socialt omhändertagande. Det finns ingen specifik utbildning som riktar sig till kommunstyrelsen eller de kommunala bolagen avseende krisberedskap och krishantering.

För samtliga utbildningar anges en kort innehållsbeskrivning, målgrupp för utbildningen, tidsåtgång samt vem som är ansvarig/utförare. För majoriteten av utbildningarna framgår det dock inte när de ska genomföras eller ifall de är återkommande.

I planen framgår det även exempel på olika former för övning. För samtliga former för övning finns det en kort beskrivning av innehållet samt en målgrupp. Det finns specifika övningar som riktar sig till krisledningsnämnden och personal som har en identifierad roll i olika kommunala krisledningsgrupper (staber). Det finns inga övningar som riktar sig till kommunstyrelsen eller de kommunala bolagen.

Vidare anges det i planen att det är respektive chefsansvar att följa upp att sina medarbetare genomför de utbildningar och övningar som åligger dem. För stabsutbildningen är det stabschefernas ansvar att tillse att de som ingår i stab har rätt utbildning.

Utvärdering

Enligt planen ska samtliga övningar och utbildningar som genomförs utvärderas. Syftet med utvärdering uppges vara att ta vara på erfarenheter och lärdomar för den kommunala organisationen, samt för att kontinuerligt förbättra Nyköpings kommuns utbildnings- och övningsverksamhet. Det framgår av planen att det är avdelning för säkerhet och krisberedskap som ansvarar för att utvärdering av övningar och utbildningar genomförs.

Av intervju framgår det att utvärderingar av övning och utbildning är ett utvecklingsområde för kommunen. I samband med granskningen har vi tagit del av en utvärdering avseende en utbildning som har genomförts, där det bland annat framgår

¹⁶ Det finns även utbildningar kopplade till det brottsförebyggande arbetet samt utbildningar avseende informationssäkerhet som anges i utbildnings- och övningsplanen.

¹⁷ Rakel är Sveriges nationella kommunikationssystem för samverkan och ledning för aktörer med ansvar inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar.

förbättringsåtgärder inför kommande utbildningar. Vidare har vi tagit del av en utvärdering från en händelse där stabsarbetet har utvärderats.

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis finns systematiserad utbildning och systematiserade övningar till förtroendevalda och personal på en kommunövergripande nivå.

Av granskningen framgår det att utbildnings- och övningsplanen är under revidering. Vi noterar att den reviderade planen ska fastställas av kommundirektören. Det framgår dock inte av kommundirektörens instruktioner eller av delegationsordningen att kommundirektören ska besluta om utbildnings- och övningsplanen.

Vi bedömer det som positivt att utbildningsplanen är tydlig avseende innehåll av utbildning, målgrupp för utbildningen, samt ansvarig/utförare. Vi noterar däremot att det inte framgår när i tiden majoriteten av utbildningarna ska genomföras, samt hur återkommande utbildningarna ska vara.

Vi anser att det är positivt att det i planen anges ett uppföljningsansvar avseende utbildningarna. Av intervju framgår det dock att uppföljningar kring utbildningar är ett förbättringsområde.

Då kommunstyrelsen fortsatt har det ledande ansvaret i en kommun under en kris anser vi att övningar och utbildningar borde riktas till styrelsen också. De kommunala bolagen bör även med fördel inkluderas.

3.5 Uppföljning

3.5.1 Kommunstyrelsen

Av styrdokument för civil beredskap 2023–2027 framgår att uppföljning sker årligen av avdelningen för säkerhet och krisberedskap via verksamhetsuppföljning i Hypergene och redovisas till kommunstyrelsen. Det framgår inte vem som ansvarar för uppföljning av kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

Nyköpings kommuns krisledningsplan redogör för att uppföljning och rapportering årligen ska ske till kommundirektör och kommunledningsgrupp samt vid behov till kommunstyrelsen. Det har dock framkommit att detta inte har genomförts.

Av Nyköpings kommuns krisledningsplan framgår det att uppföljning av en extraordinär händelse ska ske direkt efter den har inträffat. Det framgår dock inte vilken funktion eller avdelning som ska ansvara för att genomföra uppföljningen.

Av internkontrollplan för 2024 framgår kommunstyrelsens sju identifierade risker. En risk berör krisberedskap och till denna risk kopplas två aktiviteter med tillhörande start- och slutdatum, status samt ansvarig.

Nyköpings kommun drabbades av en vattenläcka för några år sedan. Efteråt gjordes en intern utvärdering. Efter covid-19 pandemin genomfördes en extern utvärdering.

Avdelningen för säkerhet och krisberedskap följer upp krisberedskapsarbetet genom ett årshjul där delmål och aktiviteter framgår. Det framgår av intervju att återrapportering till kommunstyrelsen sker ad hoc och vid specifika händelser, men att det inte finns en systematik avseende detta.

3.5.2 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis finns ett systematiskt arbete med uppföljning och/eller intern kontroll av krisberedskapsarbetet.

Bedömningen grundar sig på att den årliga uppföljningen av krisberedskap som krisledningsplanen statuerar ska ske inte har genomförts.

Vi ser dock det som positivt att det av krisledningsplanen framgår att en uppföljning ska ske efter inträffad händelse. Vi noterar att det dock inte framgår vem som ska ansvara för att uppföljningen genomförs.

Slutligen ser vi positivt på att kommunstyrelsen inkluderat krisberedskap i sin internkontrollplan för 2024.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunen bedriver ett ändamålsenligt övergripande krisberedskapsarbete.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis bedriver ett ändamålsenligt och sammanhållet krisberedskapsarbete.

Vår bedömning grundar sig i att kommunstyrelsens reglemente delvis tydliggör ansvaret för krisberedskap. Det saknas dock skrivelser om ekonomiskt stöd och bistånd mellan kommuner vid extraordinära händelser när krisledningsnämnden inte är aktiverad.

Det finns en krisledningsorganisation, men de kommunala bolagen är inte inkluderade, vilket påverkar sammanhållet inom kommunens verksamheter. Krisledningsplanen täcker flera viktiga områden, men det finns behov av att förtydliga roller och ansvar, särskilt mellan kommunstyrelsen och krisledningsnämnden.

Kommunstyrelsen har genomfört en risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med etablerade metoder. Analysen är systematiserad och i allt väsentligt ändamålsenlig, men det saknas en tydlig uppföljningsansvarig.

En utbildnings- och övningsplan finns, men den är under revidering. Det saknas tydlighet kring när utbildningar ska genomföras och hur ofta. Det finns behov av att inkludera kommunstyrelsen och de kommunala bolagen i utbildningar och övningar.

Uppföljning av krisberedskapsarbetet sker delvis systematiskt, men det finns brister i vem som ansvarar för uppföljning efter extraordinära händelser. Krisberedskap har inkluderats i kommunstyrelsens internkontrollplan för 2024.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Verka för att kommunfullmäktige reviderar kommunstyrelsens reglemente med anledning att förtydliga styrelsens uppgifter i relation till LEH
- Verka för att kommunfullmäktige reviderar krisledningsnämndens reglemente med anledning att förtydliga nämndens ansvarsområden enligt LEH
- Se över kommunens krisledningsorganisation med syfte att:
 - o Förtydliga kommunstyrelsens roll
 - o Säkerställa att de kommunala bolagen inkluderas
- Säkerställa att en reviderad övnings- och utbildningsplan antas
- Inför att den nya övnings- och utbildningsplanen antas, revidera kommundirektörens instruktioner eller gällande delegationsordning så att det framgår att kommundirektören kan fatta beslut avseende den nya utbildnings- och övningsplanen som är i färd att tas fram, alternativt tillse att den nya utbildnings- och övningsplanen antas av kommunstyrelsen.
- Tillse att det i utbildnings- och övningsplanen framgår när i tiden en utbildning ska starta, samt hur återkommande en utbildning ska vara.

- Tillse att även kommunstyrelsen samt de kommunala bolagen genomför utbildningar / övningar.
- Tillse att det genomförs utvärderingar av utbildningarna i enlighet med vad som anges i den nya övnings- och utbildningsplanen.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
*Certifierad kommunal yrkesrevisor
och uppdragsansvarig*

Ludvig Sjöblom
Verksamhetsrevisor

Frida Nyström
Verksamhetsrevisor

Lisa Lohi
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.