

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

## Granskning av kommunens arbete och beredskap för extra ordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Då området är av stor vikt för medborgarnas trygghet finner vi det angeläget att i detta sammanhang påpeka att Uppsala kommun har hanterat de incidenter som skett de senaste åren på ett tillfredsställande sätt. Att vi gör bedömningen att det finns brister i det systematiska arbetet utgår från vår roll som revisorer och baserar sig på styrdokument och revisionskriterier. Det innebär inte att vi bedömer hur kommunen skulle klara av en kris i dag. Vi har också fått en positiv bild av enheten för säkerhet och beredskap. De vi talat med på enheten har en hög kompetens, brett perspektiv och en god insikt kring de områden där vi ser brister.

Efter genomförd granskning är vår sammantagna bedömning att det finns förbättringsområden vad gäller Uppsala kommuns systematiska arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Bedömningen grundar sig på följande i granskningen identifierade områden.

- Områdets synlighet i den kommunövergripande styrmodellen/Mål och budget är svagt. Kopplingen mellan Risk- och sårbarhetsanalys och det övergripande styrsystemet- är kan stärkas (3.6.3 samt 3.2)
- Risk- och sårbarhetsanalysen och dess handlingsplan behöver utvecklas för att vara det styrinstrument för kommunen/verksamheten som den är avsedd att vara. (avsnitt 3.2.3)
- Krishanteringsplanen är i dagsläget inte aktuell, en ny krisledningsplan kommer att antas i november om inget oförutsett inträffar. (avsnitt 3.3.3)
- Det geografiska områdesansvaret är otydligt i de styrande dokumenten. (avsnitt 3.4.3)
- Övningar genomförs inte tillräckligt frekvent, delvis beroende på skarpa händelser under 2016. (avsnitt 3.5.3)

- Bristen på säkerhetsskydd skapar risker både för kommunen, enskilda och för rikets säkerhet. (avsnitt 3.9.3)

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning utifrån följande frågeställningar, senast 2017-12-31 till sakkunnigt biträde; [bo.adel@kpmg.se](mailto:bo.adel@kpmg.se)

- Med avseende på den genomförda granskningen vilka åtgärder föreslår ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet på nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla nedan skälen till er bedömning

För kommunrevisionen



Pradip Datta/ vice ordförande



# Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

Granskningsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2017-09-07

Antal sidor 30

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfråga	2
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	3
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	3
2.6	Metod	4
3	Kommunens säkerhets- och beredskapsarbete	5
3.1	Organisation	5
3.1.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	5
3.1.2	lakttagelser – nuläge	5
3.1.3	Identifierade förbättringsområden	6
3.2	Risk- och sårbarhetsanalys	7
3.2.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	7
3.2.2	lakttagelser – nuläge	10
3.2.3	Identifierade förbättringsområden	11
3.3	Planering för extraordinär händelse	11
3.3.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	11
3.3.2	lakttagelser – nuläge	12
3.3.3	Identifierade förbättringsområden	12
3.4	Geografiskt områdesansvar	13
3.4.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	13
3.4.2	lakttagelser – nuläge	13
3.4.3	Identifierade förbättringsområden	14
3.5	Samverkan och övning	14
3.5.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	14
3.5.2	lakttagelser – nuläge	15
3.5.3	Identifierade förbättringsområden	15
3.6	Intern styrning, uppföljning och rapportering	16
3.6.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	16
3.6.2	lakttagelser – nuläge	16
3.6.3	Identifierade förbättringsområden	17

i



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

3.7	Uppgifter kopplade till höjd beredskap	18
3.7.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	18
3.7.2	lakttagelser – nuläge	19
3.7.3	Identifierade förbättringsområden	19
3.8	Ekonomi	19
3.8.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	19
3.8.2	lakttagelser – nuläge	23
3.8.3	Identifierade förbättringsområden	23
3.9	Säkerhetsskyddsarbetet	24
3.9.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	24
3.9.2	lakttagelser – nuläge	25
3.9.3	Identifierade förbättringsområden	26
4	Slutsats och rekommendationer	27



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

# 1 Sammanfattning

Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, som innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Efter genomförd granskning är vår sammantagna bedömning att det finns förbättringsområden vad gäller Uppsala kommuns systematiska arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Bedömningen grundar sig på följande i granskningen identifierade områden.

- Områdets synlighet i den kommunövergripande styrmodellen/Mål och budget är svagt. Kopplingen mellan Risk- och sårbarhetsanalys och det övergripande styrsystemet kan stärkas. (3.6.3 samt 3.2)
- Risk- och sårbarhetsanalysen och dess handlingsplan behöver utvecklas för att vara det styrinstrument för kommunen/verksamheten som den är avsedd att vara. (avsnitt 3.2.3)
- Krishanteringsplanen är i dagsläget inte aktuell, en ny krisledningsplan kommer att antas i november om inget oförutsett inträffar. (avsnitt 3.3.3)
- Det geografiska områdesansvaret är otydligt i de styrande dokumenten. (avsnitt 3.4.3)
- Övningar genomförs inte tillräckligt frekvent, delvis beroende på skarpa händelser under 2016. (avsnitt 3.5.3)
- Bristen på säkerhetsskydd skapar risker både för kommunen, enskilda och för rikets säkerhet. (avsnitt 3.9.3)

Då området är av stor vikt för medborgarnas trygghet finner vi det angeläget att i detta sammanhang påpeka att Uppsala kommun har hanterat de incidenter som skett de senaste åren på ett tillfredsställande sätt. Att vi gör bedömningen att det finns brister i det systematiska arbetet utgår från vår roll som revisorer och baserar sig på styrdokument och revisionskriterier. Det innebär inte att vi bedömer hur kommunen skulle klara av en kris i dag.

Vi har även fått en positiv bild av enheten för säkerhet och beredskap. De vi talat med på enheten har en hög kompetens, brett perspektiv och en god insikt kring de områden där vi ser brister.



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

## 2 Bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Granskningen utgår från de krav som ställs i lagen om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I lagen ges kommun och landsting i uppdrag att inrätta en särskild krisorganisation och fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

Granskningen tar även hänsyn till de krav som ställs i Säkerhetsskyddslag (SFS 1996:627), då denna lag berör de rutiner som behövs vid höjd beredskap. Vidare utgår granskningen från de krav som ställs av MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) och den överenskommelse som finns mellan MSB och SKL (Sveriges kommuner och landsting).

Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, som innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Att en kommun organiserar och systematiserar sitt beredskaps- och säkerhetsarbete är en förutsättning för att nå de krav som ställs i lagen. Utan en organisation kring dessa frågor ökar risken påtagligt för att kommunen dels kan mista det statsbidrag som betalas ut för arbetet, samtidigt som risken ökar markant att den kommunala verksamheten, kommunens medarbetare och medborgare drabbas av olägenheter i samband med en extraordinär händelse.

### 2.1 Syfte och revisionsfråga

Projektets syfte är att kartlägga och bedöma hur kommunen organiserat sitt beredskapsarbete för att kunna hantera extraordinära händelser och höjd beredskap. Granskningen beskriver organisationen och dess budget samt inventerar de lagstadgade ansvarsområden som anges i LEH. De dokument och den planering som vi har undersökt är:

- Hur Uppsala kommun organiserat sitt säkerhets- och beredskapsarbete.
- Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA).
- Planering för extraordinära händelser.
- Geografiskt områdesansvar.
- Utbildning och övning av tjänstemän och förtroendevalda.
- Rapporteringsprocessen till staten.
- Eventuella uppgifter kopplade till höjd beredskap.
- Ekonomisk redovisning av hur de statliga medlen använts.



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

De dokument som granskats ska för att vara giltiga enligt rådande regelverk, gälla för nuvarande mandatperiod.

## 2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och dess övergripande ansvar för kommunens beredskapsarbete samt dess arbetsutskotts ansvar som krisledningsnämnd.

## 2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analys och bedömningar. Revisionskriterierna kan ofta hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Revisionskriterierna kan även ha sin grund i jämförbar praxis.

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 7 §.
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).
- Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- Säkerhetsskyddslag (1996:627).
- Gällande föreskrifter för Risk- och sårbarhetsanalyser.
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och landsting.
- Reglemente för krisledningsnämnden.
- Kommunens krisledningsplan.

## 2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen och krisledningsnämnden.

## 2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Per Skalk samt Patrik Hellberg, kommunala yrkesrevisorer under ledning av Mats Lundberg uppdragsansvarig och certifierad kommunal revisor.





#### Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

Rapporten är saklighetsgranskad av beredskapssamordnaren samt säkerhetschef.

## 2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

1. Dokumentstudier av kommunens dokumentation för området, samt Länsstyrelsens tillsyn av kommunens arbete.
2. Förenklad GAP-analys i förhållande till styrande dokument på området.
3. Intervjuer med berörda tjänstemän.
4. Analys och kompletterande frågor.
5. Saklighetsgranskning.
6. Avrapportering.

## 3 Kommunens säkerhets- och beredskapsarbete

### 3.1 Organisation

#### 3.1.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

Kommunerna har en viktig roll i samhällets krisberedskap - ju bättre kommunerna är på att hantera kriser, desto bättre blir hela samhället på att hantera kriser. Det ligger därför i såväl kommunernas som statens intresse att den kommunala krisberedskapen utvecklas.<sup>1</sup>

Kommunen måste kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet, oavsett situationens omfattning och karaktär, och tillgodose de särskilda behov av information och stöd till enskilda som uppstår i samband med en kris. För att klara verksamhetsansvaret måste kommunen bl.a. ha en organisation för krishantering, planer och förberedda lokaler. I ansvaret ingår även att kontinuerligt utbilda och öva krishanteringsorganisationen.<sup>2</sup>

Ett systematiskt arbete med krisberedskap bör ta sin utgångspunkt i kommunernas ordinarie planerings- och uppföljningsprocesser. Det systematiska arbetet med krisberedskap kan delas in i följande moment:

1. Identifiera risker och brister i förmågor samt behov av åtgärder.
2. Planera och fatta beslut om åtgärder.
3. Genomföra åtgärder.
4. Följa upp genomförd verksamhet och utvecklingen av förmågor.<sup>3</sup>

#### 3.1.2 Iakttagelser – nuläge

Vid granskning av arbetet med krisberedskap finns två organisationer att ta hänsyn till när en beskrivning ska ske. Dels organisationen som arbetar med frågorna i vardaglig drift och dels organisationen som träder i kraft vid extraordinära händelser.

Den "vardagliga" verksamheten i Uppsala kommun sker förutom på enheter, avdelningar och förvaltningar på enheten för säkerhet och beredskap. Enheter fungerar som ett specialiststöd till övriga verksamheter. Enheten har i dag har fem anställda, men kommer inom en snar framtid att bestå av åtta anställda. Den nuvarande organisationen består av säkerhetschef, beredskapssamordnare, säkerhetssamordnare, utifrån Lagen om skydd mot olyckor, försäkringar och personskydd.

<sup>1</sup>Myndigheten för samhällsskydd och beredskap "Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap" 20150304, diariennr:2015-1370, s 3

<sup>2</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap "Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser", MSB245-april 2011, s. 29

<sup>3</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap "Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap" 20150304, diariennr:2015-1370, s 4

## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap  
KPMG AB  
2017-09-07

Enheten är organiserad under Kommunstyrelsen på politisk nivå och på förvaltningsnivå ligger verksamheten organiserad under Kommunledningskontoret och staben för kvalitet och utveckling. Den del av organisationen som denna granskning berör kan sammanfattas i nedanstående bild:



Organisationen bildades 2014 och den nuvarande säkerhetschefen påbörjade sin anställning på enheten vid årsskiftet. Innan tillträdet leddes arbetet av en tillförordnad chef under en period.

Utöver enheten för säkerhet och beredskap bör även den organisatoriska del som träder i kraft vid extraordinära händelser granskas. Denna beskrivs i kommunens krisledningsplan. Vid granskningen har det dock framkommit att krisledningsplanen är under omarbetning och en ny plan kommer troligen att antas under november 2017. Den nya planen tas fram i samberedning med andra förvaltningar och vi kan i granskningen konstatera att förslaget till ny plan skiljer sig från den nu gällande på många punkter. Utan att gå in på detaljer och i förväg granska den plan som nu bereds, tar den sikte på att använda samma arbetsstruktur och val av benämningar som används inom staten och som även rekommenderas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Syftet med denna förändring är bland annat att samverka med andra aktörer ska underlättas. Vi berör krisledningsplanen ytterligare i ett senare avsnitt.

### 3.1.3 Identifierade förbättringsområden

Verksamheten i sin nuvarande organisation har varit i drift sedan 2014 och utvecklas kontinuerligt. Sedan enhetens tillskapande har ledningen växlat och enhetens uppgifter förändras i och med nya regleringar och direktiv. Förändringarna har bland annat lett till en viss utökning av enheten. Förstärkningen kommer att ske genom tillsättning av vakanser och ytterligare personaltillskott i och med att man fått en utökad budgetram.



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap  
KPMG AB  
2017-09-07

Vi ser det dock som angeläget att, med tanke på sårbarhetsrisker när exempelvis anställda slutar, vara noga med att bygga upp ett strukturkapital i form av rutiner, processer och information för arbetet.

Generellt rekommenderar vi att kris- och beredskapsfrågorna ligger så högt upp i linjeorganisationen som möjligt och då helst direkt under kommundirektör eller motsvarande. Detta eftersom funktionen är och ska vara kommun- och koncernövergripande och därigenom både formellt och symboliskt ha mandat och befogenheter att ge anvisningar och råd till samtliga verksamheter. Detta mandat kan givetvis även tillskapas på andra platser i organisationen, men erfarenhetsmässigt är detta svårare. Utifrån detta bör en framtida utvärdering inkludera frågan om hur funktionen har möjlighet att implementera lagstadgade krav i hela kommunkoncernen.

## 3.2 Risk- och sårbarhetsanalys

### 3.2.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

Alla kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter ska sammanställa Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA).

#### Risk- och sårbarhetsanalysens syfte

RSA-arbetet ger viktig kunskap om hur vi kan förebygga, förbereda oss inför och hantera kriser. Syftet med analyserna är att:

- Ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga.
- Ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten och anställda.
- Ge underlag för samhällsplanering.
- Bidra till att ge en riskbild för hela samhället.

Risk- och sårbarhetsanalyserna ska tillgodose nyttan för den egna organisationen eller verksamheten, vilket uttrycks i de tre första punkterna. Punkt fyra handlar om att aktörerna rapporterar en redovisning av RSA-arbetet, som ett bidrag till en samlad nationell riskbild för samhället.<sup>4</sup>

#### Från RSA till redovisning

Arbetet består i att analysera, värdera och sammanställa resultatet i en RSA. Därefter sker redovisning av arbetet enligt särskild föreskrift.

Analysen bör inkludera hot och risker som kan få allvarliga konsekvenser och som handlar om exempelvis:

---

<sup>4</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Fakta, risk- och sårbarhetsanalyser", april 2015, s 1



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

- Naturolyckor.
- Andra olyckor.
- Teknisk infrastruktur och försörjningssystem.
- Antagonistiska hot och social oro.
- Sjukdomar.

Analysen bör ske med beaktande av påverkan på:

- Människors liv och hälsa.
- Samhällets funktionalitet.
- Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.
- Miljön och ekonomiska värden.
- Nationell suveränitet.

### Samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv

Eftersom ingen på förhand vet var, när eller hur allvarliga händelser inträffar, bör viktiga samhällsfunktioner alltid ha en beredskap för och en förmåga att hantera dem. När de inträffar måste samhället på olika nivåer aktivera de funktioner som är särskilt viktiga för att ett en kris ska undvikas. Dessa funktioner måste även ha förmågan att återställa funktionaliteten och därmed bidra till samhällets förmåga att hantera händelsen eller krisen.

Vissa verksamheter är särskilt betydelsefulla för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och grundläggande värden. De är därför nödvändiga eller mycket väsentliga för samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera allvarliga händelser och kriser. Varje sådan samhällsviktig verksamhet bör därför vara så robust och upprätthålla en sådan kontinuitet att den alltid kan fortgå, åtminstone på en miniminivå (grundläggande säkerhetsnivå, GSN) oavsett händelser eller tillstånd i samhället. Grundläggande säkerhetsnivåer i samhällsviktiga funktioner och verksamheter är den lägsta nivån på funktionalitet, förmåga eller säkerhet som bör råda, oavsett händelse eller påfrestning på samhället. Regeringen har framhållit betydelsen av att arbetet med att ta fram, och om möjligt fastställa, grundläggande säkerhetsnivåer för samhällsviktig verksamhet fortsätter. Dessa nivåer kan fastställas i form av exempelvis avtal, handlingsprogram, planer, standarder, överenskommelser eller lagstiftning. Vilka verksamheter som berörs särskilt vid en extraordinär händelse beror på den aktuella händelsen eller händelseutvecklingen. Inför och under en pandemi är exempelvis hälso- och sjukvården särskilt viktiga verksamheter, medan en IT-attack mot finansiella system innebär att andra viktiga funktioner och verksamheter kan drabbas av allvarliga störningar. De verksamheter som vid en viss extraordinär händelse inte utsätts för påfrestningar är trots det inte mindre samhällsviktiga. De kan i stället drabbas vid nästa händelse. Detta synsätt innebär att samhället planerar för och kan upprätthålla en bred beredskap och förmåga att motstå olika typer av extraordinära händelser som annars skulle kunna leda till en kris. Förutom samhällsviktig verksamhet



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap  
KPMG AB  
2017-09-07

kan det finnas viktiga materiella och personella förstärkningsresurser som inte är samhällsviktiga i sig, men som är viktiga för att kunna hantera en extraordinär händelse eller kris till exempel expertfunktioner, frivilligresurser, skyddsvallar m.m.<sup>5</sup>

### Föreskrifter Risk och sårbarheter, MSB 2015:5

4 § Kommunen ska senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige sammanställa och rapportera resultatet av sitt arbete med Risk- och sårbarhetsanalys enligt följande uppställning.

1. Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
2. Beskrivning av arbetsprocess och metod.
3. Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.
4. Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
5. Identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område.
6. Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.
7. Behov av åtgärder med anledning av Risk- och sårbarhetsanalysens resultat. Rapporteringen ska göras till länsstyrelsen i elektronisk form om inte särskilda skäl föreligger eller enligt förutsättningar som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar.<sup>6</sup>

5 § Kommunen ska regelbundet följa upp sin Risk- och sårbarhetsanalys och med utgångspunkt i denna bedöma sin generella krisberedskap. Uppföljningen och bedömningen ska rapporteras till länsstyrelsen senast den 15 februari året efter vart och ett av mandatperiodens fyra år. Rapporteringen ska ske i elektronisk form enligt de indikatorer som anges i bilagan till denna författning.<sup>7</sup>

### Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap

För Analys och Planering enligt 2 Kap 1§ LEH används följande indikatorer:

- Kommunen har för mandatperioden rapporterat en sammanställd Risk- och sårbarhetsanalys till länsstyrelsen i enlighet med 4 § i denna författning.
- Redovisningen av Risk- och sårbarhetsanalysen har fastställts av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen.
- Risk- och sårbarhetsanalysen används som underlag vid planering och beslut om åtgärder för att minska sårbarheten i verksamheten och eller stärka kommunens krishanteringsförmåga hos:

- Berörda verksamheter.

<sup>5</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap "Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser", MSB245-april 2011, s.17-18

<sup>6</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling, MSBFS 2015:5, s.2

<sup>7</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling, MSBFS 2015:5, s 3

## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

- Kommunalägda bolag.
- Kommunalförbund.<sup>8</sup>

### 3.2.2 Iakttagelser – nuläge

Den nu gällande Risk- och sårbarhetsanalysen är beslutad av kommunstyrelsen i Uppsala kommun 2015-10-14. Dokumentet innehåller följande rubriker (med underrubriker):

1. Kommunen och dess geografiska område.
2. Arbetsprocess och metod.
3. Samhällsviktig verksamhet.
4. Kritiska beroenden.
5. Riskbedömning.
6. Sårbarheter och brister i krisberedskap.
7. Behov av åtgärder.
8. Referenser.

Under arbetsprocess och metod framgår att arbetet startade som ett tidsbegränsat arbete januari 2014. Genomförandet av RSA:n slogs ihop med andra närliggande projekt och arbeten. Dessa var; Översvämningsförordningen, Projekt sociala risker och social oro samt Styrel. Analysen genomfördes med ett kvalitativt tillvägagångssätt genom litteraturstudier, workshops och intervjuer. Kommunens verksamheter deltog och genomförde en grovanalys. RSA:n är avgränsad till endast Uppsala kommuns verksamhet, med undantag för identifieringen av samhällsviktig verksamhet.

Under samhällsviktig verksamhet definieras begreppet och en förteckning över samhällsviktig verksamhet presenteras. Listan utgår från projektet Styrel där kommunen och andra aktörer identifierat samhällsviktig verksamhet inom sina respektive ansvarsområden.

Riskbedömningen i avsnitt 5 delas in i riskidentifiering och riskanalys. Riskidentifieringen ger en grov översikt över vilka typhändelser som kan uppstå i kommunen. För typhändelser har ingen sannolikhets- eller konsekvensbedömning gjorts. I grovanalysen värderas inte sannolikheten eller konsekvensen mer än att konstatera att händelsen kan uppstå, samt att händelsen sannolikt är förknippad med stora konsekvenser, vilka kan leda till en samhällsstörning. Grovanalysen gör inte anspråk att vara heltäckande för varken Uppsala kommun som organisation eller som geografiskt område.

Riskanalysen beskriver två riskscenarier, översvämning i Fyrisån samt Sociala oro.

Under rubriken 7, behov av åtgärder, identifieras tolv åtgärder som anses behöva förbättras, förslag på åtgärder samt status. Exempel på åtgärder som tas upp är införande av TIB (tjänsteman i beredskap<sup>9</sup>). Även behovet av att skapa ett systematiskt

<sup>8</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap "Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap" 20150304, diarienummer:2015-1370, s 15

<sup>9</sup> TIB är i dagsläget infört.

#### Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap  
KPMG AB  
2017-09-07

krisberedskapsarbete och att stärka förmågan till samverkan och samordning inom det geografiska områdesansvaret lyfts fram.

### 3.2.3 Identifierade förbättringsområden

Den nu gällande Risk- och sårbarhetsanalysen har haft positiv inverkan på kommunens arbete med krisberedskap. Exempelvis har den troligen bidragit till införandet av tjänsteman i beredskap. Vår bedömning är dock att Risk- och sårbarhetsanalysen bör omarbetas och inte bara revideras inför nytt beslut om RSA (senast den 31 oktober 2019). Orsaken till denna rekommendation är följande:

- Vi uppfattar det som att MSB:s uppställning av vilka rubriker som RSA ska innehålla är krav och inte riktlinjer. I dagsläget ser vi dock skillnader mellan rubrikerna i MSB:s föreskrifter och Uppsala kommuns rubriker.
- Organisationens samtliga verksamheter med någon form av samhällsviktig funktion bör hjälpa till att identifiera risker som underlag till Risk- och sårbarhetsanalysen. Den nuvarande kommunövergripande RSA bygger på de verksamheter som valt att delta.
- En sannolikhets- och konsekvensanalys ska genomföras av de risker som uppmärksammas. Utifrån denna bör sedan de risker som erhåller "högst" poäng analyseras vidare. De fördjupade riskscenarier som finns i nuvarande RSA är väl genomförda, men valet av just dessa scenarier bör baseras på en för Uppsala kommun genomförd bedömning.
- Det geografiska områdesansvaret bör lyftas fram tydligare, samtidigt som det är en fördel om det för läsaren även fortsättningsvis lätt går att identifiera vilka delar som hör till kommunens egen organisation och vad som härrör sig till det geografiska områdesansvaret.
- Kommunen bör säkerställa att det förslag till åtgärd som lyfts fram i nuvarande RSA och som lyder "Gör Risk- och sårbarhetsanalysen till en process med tydliga resurstillgångar, ansvarsfördelning och mål."

Vi tror att med ovanstående förändringar i RSA:n kan denna spela en än större roll i styrning, ledning och prioritering gällande arbetet rörande extraordinära händelser.

## 3.3 Planering för extraordinär händelse

### 3.3.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

#### Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap

För Analys och Planering enligt 2 Kap 1§ LEH används följande indikatorer:





## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

- Kommunen har fastställt ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap som innehåller:
  - En beskrivning av det arbete och de åtgärder som ska ske under mandatperioden för att reducera eller eliminera risker och sårbarheter samt öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet.
  - En beskrivning av hur kommunen avser att fullgöra åtgärderna i enlighet med överenskommelsen från 2013 mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting om kommunernas krisberedskap.
  - En övnings- och utbildningsplan för mandatperioden.
  - En plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser som beskriver:
    - I. Hur kommunen ska organisera sig under en extraordinär händelse (krishanteringsorganisation).
    - II. Hur kommunens krishanteringsorganisation leder, samordnar, samverkar samt säkerställer samband för att hantera en extraordinär händelse.
    - III. Vilka lokaler för ledning och samverkan som disponeras vid en extraordinär händelse.<sup>10</sup>

### 3.3.2 Iakttagelser – nuläge

Krisledningsplanen gäller från 1 juni 2015 och ersatte den tidigare Ledningsplan för extraordinär händelse. Kommunstyrelsen angav i sin verksamhetsplan för 2016 att även kommunledningskontoret skulle ta fram en handlingsplan samt en uppföljningsplan för kommunens krisberedskapsarbete. En plan arbetades fram och antogs 2016-06-14 (dnr: KSN-2016-1373). Dessa två dokument bildar tillsammans med Risk- och sårbarhetsanalysen grunden för Uppsala kommuns arbete med extraordinära händelser. Utöver dessa dokument finns även en riktlinje för riskhantering, antagen av kommunstyrelsen den 14 september 2016.

Som tidigare nämnts har kommunen beslutat att omarbete Krisledningsplanen. I arbetet med den nya planen har större vikt lagts på förankringsarbetet än tidigare. Bland annat har workshops hållits samt dialogträffar med olika nyckelpersoner. Planen har även diskuterat i kommunledningskontorets ledningsgrupp innan den skickades ut på samberedning.

### 3.3.3 Identifierade förbättringsområden

Revisionens uppgift är att granska arbetet som skett och det är i vissa fall viktigt att inte vara styrande/beslutsfattande. Utifrån detta ser vi positivt på att krisledningsplanen

<sup>10</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap "Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap" 20150304, diarienummer:2015-1370, s 15-16

omarbetas och att förankringsprocessen är aktiv. Vi ser även positivt på att ett större fokus i planen ligger på samverkan och geografiskt områdesansvar.

## 3.4 Geografiskt områdesansvar

### 3.4.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

#### Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap

För Geografiskt områdesansvar enligt 2 Kap 7§ LEH används följande indikatorer:

- Kommunens förberedelser inför en extraordinär händelse har skett i samverkan med kommuner och andra aktörer utanför det egna geografiska området.
- Kommunen har tagit initiativ som möjliggör för aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför och åtgärder under en extraordinär händelse.
- Kommunen är sammankallande för ett samverkansorgan i vilket representanter för kommunen och aktörer involverade i arbetet med att förebygga och hantera extraordinära händelser inom kommunens geografiska område ingår.
- Kommunen har rutiner för att upprätta och förmedla en samlad lägesbild inom kommunens geografiska område avseende extraordinära händelser.
- Kommunen har rutiner för deltagande i samverkanskonferenser.
- Kommunen har rutiner för att information till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas.<sup>11</sup>

### 3.4.2 Iakttagelser – nuläge

Även om Risk- och sårbarhetsanalysen och den nu gällande Krisledningsplanen inte har fokus på det geografiska områdesansvaret, så sker i praktiken en hel del aktiviteter som syftar till att stärka detta.

Det finns ett nätverk i länet där samtliga kommuner, regionen, polisen och länsstyrelsen deltar, där fokus ligger på extraordinära händelser. Nätverket har ett antal arbetsgrupper, exempelvis gällande LEH, klimatanpassning, social oro och kärnkraft.

---

<sup>11</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap "Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap" 20150304, diariennr:2015-1370, s 16



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

I kommunen finns det även ett nätverk för säkerhetschefer, där säkerhetscheferna från kommun, region och myndigheter ingår.

En fråga som uppkom i samband med övning med krisledningsnämnden, var de legala förutsättningarna för använda de kommunala bolagen i arbetet vid extraordinära händelser. De kommunala bolagen anses som intressanta ur olika perspektiv. Bland annat eftersom de större bolagen redan idag bör ha en förmåga till krishantering som kan vara av nytta för hela koncernen.

Arbetet med icke-offentliga aktörer uppges vara ett område som har utvecklingspotential. Diskussioner har skett med Uppsala Citysamverkan, men dessa har främst varit inriktade på trygghetsfrågor.

Det upplevs som svårt att få en helhetsbild av arbetet ute i andra enheter, verksamheter och förvaltningar, inte bara vad gäller det geografiska områdesansvaret utan även inom andra områden. Det sker dock ett arbete runt om i organisationen, vilket är positivt för helheten vad gäller beredskap. Bland annat nämns att avdelningen för ekologisk hållbarhet (placerad under kommunledningskontoret) arbetar med exempelvis livsmedelsförsörjning, vilket är en del som ur ett krisperspektiv är intressant.

### 3.4.3 Identifierade förbättringsområden

Fokus på det geografiska områdesansvaret kommer enligt uppgift att stärkas i och med den nya Krisledningsplanen vilket är positivt. Ansvaret bör enligt vår åsikt även tydliggöras starkare i Risk- och sårbarhetsanalysen. Andra åtgärder som skulle vara till gagn för att stärka beredskapen är att inventera vilket arbete som genomförs i både den kommunala organisationen och i de kommunala bolagen. Ett utvecklingsområde är även samverkan med stora aktörer i näringslivet. Aktörer som bensinbolag, åkerier m.fl. kan i en krissituation vara värdefulla att ha en etablerad kunskap om.

## 3.5 Samverkan och övning

### 3.5.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

För Utbildning och Övning enligt 2 Kap 8§ LEH används följande indikatorer:

- Följande funktioner och/eller personal anställd i kommunen har under det gångna året utbildats för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid:
  - Krisledningsnämnd.
  - Övriga förtroendevalda.
  - Beredningsgruppen/tjänstemannaledningen.
  - Informationsfunktionen.
  - Berörda förvaltningsledningar eller motsvarande.

### Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

- Krisstöd (POSOM).
  - Tjänsteman i beredskap eller motsvarande.
  - Beredskapsfunktioner inom kommunalteknisk försörjning.
  - Frivillig resursgrupp (FRG).
  - Övrig personal.
- Personal i krishanteringsorganisationen har utbildning och kännedom om sin och kommunens roll och ansvar vid en extraordinär händelse.
  - Kommunen har under det gångna året deltagit i planering, genomförande eller utvärdering av samverkansövning på regional eller nationell nivå, rörande till exempel rutiner för samlad lägesbild, deltagande i samverkanskonferenser eller samordning av information till allmänheten vid en extraordinär händelse.
  - Kommunen har under det gångna året genomfört samverkansövning med externa aktörer inom kommunens geografiska område, eller tillsammans med andra kommuner.
  - Kommunen har utvärderat de övningar som genomförts under det gångna året.

### 3.5.2 Iakttagelser – nuläge

Övningsplanen ingår som en del i Krisledningsplanen. Där framgår ramverket för vad som gäller för övningar, bland annat vad gäller planering, finansiering och ledning. De aktörer som enligt planen ska övas är tjänsteman i beredskap (TIB), krisledningsstaben samt krisledningsnämnden.

I mars 2017 skedde en övning med krisledningsnämnden. Krisledningsstaben har däremot inte genomfört en övning sedan 2015. En av orsakerna till detta är att i samband med att krisledningsplanen skrivs om ändrar kommunen även organisation och arbetssätt för krisledningsstaben. Konsekvensen om man skulle hålla övningar skulle bli att man riskerade att öva på fel saker. Några mindre övningar har dock skett kring bland annat översvämningar. Samt att representanter för kommunen har deltagit i förövningar till den militära övningen Aurora. Övningsområdet bedöms av respondenterna som ett utvecklingsområde.

I samband med flyktingsituationen under 2016 gick kommunen in i en särskild organisation för intern/extern samordning. Även i händelser kring social oro har kommunen agerat genom att sammankalla en funktion motsvarande krisledningsstab.

### 3.5.3 Identifierade förbättringsområden

Att övning är en mycket viktig förutsättning för en fungerande krisberedskap är väl vedertaget. En välövad generell krisberedskap ger möjligheter till att kunna hantera olika former av större eller mindre händelser utanför det normala. Vi ser därför det som viktigt att övningsverksamheten ökar. Detta kan med fördel ske inte bara med de aktörer som i dag anges i övningsplanen utan även med andra aktörer (exempelvis

## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap  
KPMG AB  
2017-09-07

förvaltningar, kommunala bolag, inom det geografiska områdesansvaret och med det lokala näringslivet).

De skarpa lägen som kommunens ställts inför under 2016 ökar den generella krishanteringsförmågan. Vilket man bör ta hänsyn till när man bedömer övningsverksamheten.

## 3.6 Intern styrning, uppföljning och rapportering

### 3.6.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

#### Kommunens regelbundna uppföljning och rapportering

5 § Kommunen ska regelbundet följa upp sin Risk- och sårbarhetsanalys och med utgångspunkt i denna bedöma sin generella krisberedskap. Uppföljningen och bedömningen ska rapporteras till länsstyrelsen senast den 15 februari året efter vart och ett av mandatperiodens fyra år. Rapporteringen ska ske i elektronisk form enligt de indikatorer som anges i bilagan till denna författning.<sup>12</sup>

Kommunen redovisar senast den 15 februari varje år en *årsuppföljning av kommunens krisberedskap*. Uppföljningen består av följande delar:

- En beskrivning av vilka åtgärder som kommunen genomfört under året för att stärka kommunens krisberedskap.
- Indikatorerna i RSA-föreskriften, som inkluderar målen i Överenskommelse om kommunernas krisberedskap.
- En redovisning av hur den statliga ersättningen för arbete enligt Överenskommelse om kommunernas krisberedskap har använts.
- En kortfattad redogörelse för eventuellt inträffade kriser under det gångna året. Kommunen ska här även ange huruvida krisledningsnämnden i samband med de aktuella händelserna har informerats, sammankallats, samt fattat beslut. Kommunens uppföljning av krisberedskapen bygger således på en självskattning som baseras på de åtgärder som genomförts. Redovisningen sker via ett särskilt rapporteringsverktyg som även används vid redovisningen av RSA.<sup>13</sup>

### 3.6.2 Iakttagelser – nuläge

Det upplevs av de som arbetar med frågorna kring extraordinära händelser, att intresset för frågorna och frågornas genomslag i organisationen har vuxit. Intresset både från den politiska nivån och från övriga förvaltningar upplevs som stort.

Styrprocessen i Uppsala kommun utgår från Mål och Budget 2017 och denna bryts sedan ned. För enheten för säkerhet och beredskap innebär detta att verksamhet och budget 2017 för kommunstyrelsen är ett viktigt styrande dokument. I detta dokument

<sup>12</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling, MSBFS 2015:5, s3

<sup>13</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap "Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap" 20150304, diariernr:2015-1370, s 9

### Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap  
KPMG AB  
2017-09-07

framgår en åtgärd som direkt och otvetydigt berör området kring extraordinära händelser:

- Revidera krisledningsplan med utgångspunkt från Risk- och sårbarhetsanalys för extraordinära händelser 2015.

Utöver denna punkt finns fyra ytterligare punkter som till viss del berör området och som berör enheten:

- Revidera säkerhetspolicy.
- IT-lösningar som stärker säkerheten och möjliggör effektiv krisledning.
- Identifiera samverkanspartners och anpassa arbetsgrupper utifrån aktuell lägesbild och behov gällande våldsbejakande extremism.
- Regelbundet ta fram lägesbild över situationen gällande våldsbejakande extremism i Uppsala kommun.

Rapportering av uppdrag och åtgärder utifrån målen sker i systemet Hypergene, samt genom information genom linjeorganisationen (till överordnad chef).

Rapportering till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap sker i enlighet med det inledande styckets intentioner. Kommunen rapporterar till länsstyrelsen som aggregerar resultatet och skickar det till MSB.

Det som framförs som en utmaning, är att hitta en tillräcklig nivå för det förhållandevis breda arbete som sker även i de kommunövergripande styrprocesserna och i Mål och budget. Som exempel kan nämnas hur det som identifieras i Risk- och sårbarhetsanalysen (se nedan), ska/kan implementeras i den övergripande styrmodellen.

### 3.6.3 Identifierade förbättringsområden

När det gäller styrning, ledning och uppföljning bör det finnas i åtanke att kommunen genomgick en stor omorganisation för inte allt för lång tid sedan. Ett av syftena var att arbeta mot "ett Uppsala", vilket bland annat medförde en högre grad av centralisering inom vissa områden. Varav enheten säkerhet och beredskap var ett. I granskningen framkommer signaler på att man fortfarande söker lite efter strukturer gällande roller, ansvar och befogenheter.

Genom att läsa verksamhetsplanen för kommunstyrelsen utifrån ett styrningsperspektiv för arbetet med krisberedskap framstår den övergripande styrningen på området som relativt låg. Det finns som nämnts ett fåtal åtgärder som utgår från styrdokumentet för krisberedskap, samtidigt finns det 16 åtgärder i verksamhetsplanen som utgår från Handlingsplan mot våldsbejakande extremism. Detta hänför sig givetvis delvis från de politiska mål som är uppsatta, men säger samtidigt något om hur styrningsinsatserna prioriteras. Vår förhoppning är att en ny krisledningsplan, en utvecklad RSA med tillhörande handlingsprogram kan aktualisera frågorna kring krisberedskap och medföra att området i större grad inkluderas i den politiska styrningen. Ett sådant arbete kommer även att identifiera och kräva åtgärder kring roller, ansvar och



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

befogenheter internt i organisationen och möjligheten till att få ett mer systematiskt och sammanhållet arbete ökar.

## 3.7 Uppgifter kopplade till höjd beredskap

### 3.7.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

För Höjd beredskap enligt 3 Kap LEH används följande indikatorer:

- Kommunen har säkerställt att VMA (viktigt meddelande till allmänheten) kan sändas via anläggningar för utomhusvarning genom att ljudsändare underhålls.
- Kommunen har säkerställt att krisledningen har grundläggande kunskaper om kommunens uppgifter vid höjd beredskap.

Notera att området höjd beredskap kommer att genomgå en stor förändring inom den närmsta framtiden. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skriver i sin text "Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2018-2020":

*Den återupptagna planeringen för höjd beredskap utgår från och integreras i arbetet med att utveckla samhällets krisberedskap. Planeringen för höjd beredskap innebär dock en rad utmaningar. Det gäller t.ex. frågor om säkerhetsskydd och fysiskt skydd samt Forsvarsmaktens behov av stöd och avvägningar mellan civila och militära behov. Styrning och krav på samhällsviktig verksamhet, genomförande av totalförsvarsövningar och kunskap om och tillämpning av gällande regelverk såsom att kunna tillföra staten resurser genom förfogande behöver även omhändertas i planeringen för höjd beredskap. Planeringen för höjd beredskap påverkar en stor mängd aktörer och därmed flera anslag. De kostnader som kommer att uppstå med anledning av den återupptagna planeringen för höjd beredskap kan finansieras på olika sätt - inom ramen för ansvariga myndigheters ordinarie förvaltningsanslag, genom att marknaden (kunderna) eller den myndighet som har specifika behov (t.ex. Forsvarsmakten) finansierar de åtgärder som ska genomföras eller genom ett mer samlat anslag där nuvarande anslag 2:4 Krisberedskap kan utgöra en grund. MSB konstaterar att en större del av nuvarande anslag 2:4 Krisberedskap kommer att finansiera åtgärder kopplat till höjd beredskap men att ambitionen påverkas av anslaget storlek och vad anslaget anvisas för i enlighet med vad som anges i stycket ovan. Det kommer att krävas ytterligare analyser för att konkretisera vilka behov som ska finansieras av MSB, t.ex. kopplat till det regeringsuppdrag om civila aktörers möjlighet att stödja Forsvarsmakten som ska redovisas senast den 10 juni 2017 (Fö2015/0916/MFI).<sup>14</sup>*

*Kommuner och landsting behöver, i likhet med myndigheter, återuppta planeringen för höjd beredskap. Statens förväntningar och den ersättning som kommunerna och landstingen får för åtgärder kopplat till civilt försvar är idag lågt satta. Det finns därför anledning att i närtid konkretisera kommunernas och landstingens åtgärder utifrån*

<sup>14</sup> Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2018-2020, s 3-4

## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap  
KPMG AB  
2017-09-07

*lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH, se även kap 2.2). För att komma igång med planeringen för höjd beredskap anser MSB att kommunerna och landstingen bör få ytterligare 50 mnkr i ersättning redan under 2018. MSB förslår därutöver att staten ska tillhandahålla riktade utbildningar för att höja kompetensen vad avser bl.a. säkerhetsskyddsfrågor i kommuner och landsting. Detta bedöms kosta ytterligare ca 10 mnkr per år under budgetunderlagsperioden.<sup>15</sup>*

### 3.7.2 Lakttagelser – nuläge

Exakt hur kommunernas arbete med höjd beredskap ska ske är ännu inte fastslaget. Frågan är dock värd att observera eftersom det mest troligt kommer att påverka kommunerna i större utsträckning i framtiden. I Uppsala konstaterar vi att VMA finns och hanteras av Larm och Ledning inom Storstockholms larmcentral i Täby.

Kommunen har även fått ett extra bidrag för arbete civilt försvar. Bidraget kom under innevarande budgetår och uppgår till 750 000 kronor.

### 3.7.3 Identifierade förbättringsområden

I och med att inga övningar har skett med krisledningsstaben sedan 2015, finns troligtvis brister i säkerställandet av att krisledningen har grundläggande kunskaper om kommunens uppgifter vid höjd beredskap. Detta bör finnas i åtanke vid framtida planering.

## 3.8 Ekonomi

### 3.8.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

#### Villkor för hur ersättningen får användas

Den statliga ersättningen betalas ut till kommunerna enligt 5 kap. 1§ LEH. Där framgår att kommunerna skall få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap.

Uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens verksamhet.

Ersättningen fördelas till kommunerna i enlighet med de kriterier som framgår av överenskommelsen Fördelningsnycklarna. Det är kommunen som ansvarar för att fördela ersättningen inom kommunen så att uppgifterna fullgörs.

I överenskommelsen tydliggörs de villkor som gäller för ersättningen:

---

<sup>15</sup> Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2018-2020, s 4



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

- Finansierade åtgärder ska kunna härledas till uppgifterna i kap. 2 och 3 i LEH, dvs. Risk- och sårbarhetsanalyser, planering, geografiskt områdesansvar, övning, utbildning, rapportering och höjd beredskap.
- Finansierade åtgärder ska avse förebyggande och förberedande arbete. Åtgärder för att hantera en inträffad händelse ska inte finansieras med ersättningen.
- De vidtagna åtgärderna ska bidra till att minska sårbarheten i kommunens verksamhet, att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet samt att stärka förmågan att hantera extraordinära händelser.
- Ersättningen enligt överenskommelsen ska utgöra ett komplement till kommunens egen finansiering av krisberedskapsarbete.
- Kostnader för stora investeringar eller delfinansiering av sådana åtgärder där kommunerna får andra typer av bidrag från staten (t.ex. stöd till kommunal ledningsförmåga) ska inte bekostas av ersättningen.<sup>16</sup>

### Redovisning av sparande

I enlighet med överenskommelsen är det möjligt att spara en del av ersättningen till kommande år i syfte att genomföra åtgärder inom ramen för överenskommelsen. För detta finns en särskild restriktion. Om det sammanlagda sparandet överstiger 10 procent av det senaste årets tilldelning och kommunen inte har en plan för hur sparandet ska användas, kan länsstyrelsen föreslå att delar av ersättningen reduceras. Kommunen ska således i uppföljningen av ersättningen även redovisa hur mycket som sammanlagt har sparats, ackumulerat genom åren.<sup>17</sup>

### Särredovisning av kostnader

För att underlätta uppföljningen av den statliga ersättningen bör kommunen särredovisa kostnaderna. MSB rekommenderar därför att redovisningen anpassas genom särskilda koder i objektplanen i redovisningssystemet, så att det går att härleda en viss kostnad till någon av uppgifterna i lagen eller överenskommelsen. I det fall kommunen inte har möjlighet att införa någon form av särredovisning av de olika ersättningarna behöver kommunen manuellt samla in och sammanställa de uppgifter som efterfrågas. Denna sammanställning bör redovisas i ett särskilt beräkningsunderlag.<sup>18</sup>

### Exempel på verksamheter som kan finansieras:

#### ***Risk- och sårbarhetsanalys samt planering***

- Det kontinuerliga arbetet med kommunens Risk- och sårbarhetsanalys, inklusive identifiering av samhällsviktig verksamhet inom kommunen.
- Utvärdering av hantering av en inträffad kris.
- Kostnader för frivilligorganisation som deltar i arbetet med t.ex. Risk- och sårbarhetsanalyser eller planering av trygghetspunkter.

<sup>16</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Anvisningar om hur statlig ersättning för kommunernas krisberedskap får användas", diariern: 205-2409, 150529, s. 3

<sup>17</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Anvisningar om hur statlig ersättning för kommunernas krisberedskap får användas", diariern: 205-2409, 150529, s.9

<sup>18</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Anvisningar om hur statlig ersättning för kommunernas krisberedskap får användas", diariern: 205-2409, 150529, s.9



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

- Arbete med att ta fram och uppdatera planer och styrdokument.
- Arbete med kontinuitetshantering för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
- Studier och utredningsverksamhet som syftar till att genomföra uppgifterna i lagen.
- Deltagande i MSB:s nationella enkät om trygghet och säkerhet.

### **Geografiskt områdesansvar**

- Deltagande i samverkansaktiviteter och utveckling av samverkansforum där gemensam planering sker med privata och offentliga aktörer som kommunen behöver samverka med före, under och efter en extraordinär händelse.
- Verksamhet som syftar till att utveckla aktörsgemensamma former inom kommunen för inriktning och samordning, samlad lägesbild samt kommunikation mellan organisationer.
- Arbete med gemensam inriktning och planering inför hanteringen av en extraordinär händelse med aktörer inom det geografiska området.
- Åtgärder som syftar till att stärka förmågan och att identifiera nya sätt att sprida information vid en extraordinär händelse.
- Arbete med Styrel.

### **Utbildning och övning**

- Utbildning och övning av krisledningsnämnd och övrig krisorganisation för deras uppgifter i samband med en extraordinär händelse.
- Planering, genomförande och utvärdering av samverkansövningar med andra aktörer inom kommunen.
- Planering, genomförande och utvärdering av samverkansövningar på regional och eller nationell nivå.
- Kompetensutveckling, träning och samverkansanalyser för att bättre kunna samverka med andra aktörer med stöd av ex. Rakel och WIS.
- Deltagande i eller anordnande av kurser, konferenser och nätverksträffar inom området krisberedskap.
- Planering, utbildning eller övning för krisstödsverksamheten (POSOM), som syftar till att stärka kommunens förmåga att hantera extraordinära händelser.
- Utbildning och övning av frivilliga som utgör en del av den kommunala krisberedskapen.

### **Rapportering**

- Arbete med att rapportera indikatorer, åtgärder, ev. händelser och användning av statlig ersättning till länsstyrelsen.
- Arbete med att utveckla rutiner för hur kommunen i samverkan med andra aktörer ska utarbeta och kommunicera en samlad lägesbild vid en extraordinär händelse.

### **Höjd beredskap**

- Kostnader för licenser, drift och underhåll samt tester av utrustning för utomhusvarning.
- Deltagande i länsstyrelsens, Försvarmaktens eller annan myndighets arbete med planering för höjd beredskap.
- Andra åtgärder som hör till området.



## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

### **Funktion för samordning av kommunens arbete**

- Lönekostnader för personal med nödvändig kompetens som arbetar med uppgifterna i LEH, t.ex. säkerhetschef, säkerhetssamordnare eller motsvarande, samt sådana för uppdraget särskilda kostnader som är kopplade till att personen ska kunna utföra sitt arbete.

### **Samverkansersättning**

- Projekt kring en aktörsgemensam riskbild inom länet eller mellan flera kommuner.
- Regional samverkan vid planering av hur dricksvattenförsörjning, elförsörjning, transporter och annan samhällsviktig verksamhet ska fungera vid en extraordinär händelse.
- Verksamhet som syftar till att utveckla aktörsgemensamma former över kommungränsen för inriktning och samordning, samlad lägesbild, samordnad kommunikation mellan organisationer och med allmänheten.<sup>19</sup>

### **Exempel på verksamhet som INTE får finansieras**

#### **Samhällsviktig verksamhet**

- Drift och underhåll av kommunens samhällsviktiga verksamhet.
- Provdrift av kommunens reservel avseende samhällsviktiga funktioner. Detta arbete tillhör kommunens grundförmåga och ska därför finansieras med kommunens egna medel.

#### **Investeringar**

- Större investeringar.
- Investeringar och utrustning av kommunala ledningsplatser.
- Investeringar och underhåll av räddningscentral.
- Anskaffning och upprätthållande av reservkraft. Kommunala ledningsplatser och reservkraft är viktiga delar av kommunens krisberedskap, men ska inte finansieras av ersättningen för uppgifterna i LEH. Kommunen har möjlighet att söka medel för en del av kostnaden för kommunala ledningsplatser från MSB i särskild ordning. Överenskommelse om kommunernas krisberedskap medger att ersättningen kan användas för begränsade investeringar. En förutsättning är att kommunen först har utfört de uppgifter som anges i överenskommelsen. Ersättningen ska inte användas för anskaffning av reservkraftverk. Däremot kan vissa begränsade investeringar tillåtas, t.ex. inkopplingspunkter på äldreboende. Sådana investeringar ska stämmas av med länsstyrelsen.

#### **Inköp av Rakel-utrustning**

- Inköp av teknisk utrustning och abonnemangskostnader för Rakel. Delar av ersättningen subventionerar redan idag abonnemangavgiften för kommuner. Vidare har kommuner möjlighet att söka medel för viss Rakel-utrustning inom ramen för stödet till kommunala ledningsplatser.

---

<sup>19</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Anvisningar om hur statlig ersättning för kommunernas krisberedskap får användas", diarienum: 205-2409, 150529, s 4-5

## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap  
KPMG AB  
2017-09-07

### **TiB och hantering av en extraordinär händelse**

- Tjänsteman i Beredskap (TiB).
- Personalkostnader och inköp av materiel kopplat till hantering av extraordinära händelser. Ersättningen ska varken finansiera TiB eller en operativ insats vid en kris.

### **Säkerhetsarbete som inte har koppling till LEH**

- Personalkostnader eller generella tekniska hjälpmedel (dator, skrivare, projektor m.m.) som inte har någon koppling till uppgifterna i lagen.
- Generellt säkerhetsarbete som inte är kopplat till LEH (t.ex. kurser eller handlingsprogram för lagen om skydd mot olyckor eller internt skydd).
- Internt skydd som inte är särskilt kopplat till krisberedskap (t.ex. larm av kommunhuset).<sup>20</sup>

## 3.8.2 **lakttagelser – nuläge**

I verksamhetsplanen för kommunstyrelsen framgår att kommunen får 3,7 mnkr från MSB för kris och beredskap. Detta statsbidrag fördelas mellan räddningsnämnden och kommunstyrelsen i form av kommunbidrag. Övriga medel fördelas till andra nämnder som genomför uppdrag. Av bidraget går 2,2 mnkr till KS, 0,8 mnkr till RÅN och således 0,7 mnkr till övriga nämnder.

Länsstyrelsen hanterar tillsynen av hur de statliga medlen används. Den senaste tillsynen hanterar 2015 års verksamhet. Efter vissa kompletteringar godkändes 2017-04-11 den ekonomiska redovisningen. Uppsala kommun har därmed enligt länsstyrelsen uppfyllt kraven enligt LEH kap 2 och 3 och villkoren för användning av ersättningen enligt Överenskommelse om kommuners krisberedskap.

I dokumentationen från uppföljningen framgår att kommunen har ett sparande av statsbidraget sedan 2014 på cirka 1,5 mnkr. Detta sparande hade vid granskningstillfället minskat med -300 000 kr.

I granskningen har vi även tagit del av den ekonomiska redovisningen för 2016. I denna redovisning, som ännu inte har godkänts av länsstyrelsen, framgår att intäkterna inklusive balanserade medel uppgår till 5,05 mnkr och utgifterna -3,78 mnkr.

## 3.8.3 **Identifierade förbättringsområden**

Om det sammanlagda sparandet överstiger 10 procent av det senaste årets tilldelning och kommunen inte har en plan för hur sparandet ska användas, kan länsstyrelsen föreslå att delar av ersättningen reduceras. Utifrån detta ser vi det som positivt att kommunen har minskat sitt sparande. Det förefaller även rimligt att det i och med en utvidgad organisation kommer att finnas både behov och möjlighet att upparbeta det statsbidrag kommunen erhåller. Vad gäller den ekonomiska redovisningen är det upp till länsstyrelsen att bedöma om kostnaderna ligger inom ramen för vad som är tillåtet eller ej. För att öka kontrollen på intäkter och kostnader samt för att säkerställa att medel används i enlighet med MSB:s regelverk bör det övervägas att ta fram kommunövergripande riktlinjer för användandet, samt att enheten får ansvar för

<sup>20</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Anvisningar om hur statlig ersättning för kommunernas krisberedskap får användas", diarienum: 205-2409, 150529, s 6-7

## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap  
KPMG AB  
2017-09-07

styrningen av hela statsbidraget. Enligt uppgift i sakgranskningen meddelas att en sådan ordning är på gång samt att riktlinjer i samband med detta kommer att arbetas fram.

## 3.9 Säkerhetsskyddsarbetet

### 3.9.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

#### Säkerhetsskyddslagen

Information som är sekretessbelagd med hänsyn till rikets säkerhet ges ett särskilt skydd genom säkerhetsskyddslagen. Säkerhetsskyddet ska bland annat förebygga att sådana uppgifter obehörigen röjs, ändras eller förstörs samt hindra obehöriga att få tillträde till platser där de kan få tillgång till den typen av uppgifter. Regleringen innehåller regler om vilken kontroll man får göra av personer som hanterar den här typen av information. I säkerhetsskyddsförordningen finns bland annat regler kring kryptering och behörighetskontroll.

6 § Med säkerhetsskydd avses:

1. Skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet.
2. Skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som rör rikets säkerhet.
3. Skydd mot terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terrorism), även om brotten inte hotar rikets säkerhet. Lag (2009:464).

7 § Säkerhetsskyddet skall förebygga:

1. Att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet).
2. Att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som avses i 1 eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning).
3. Att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning).

Säkerhetsskyddet skall även i övrigt förebygga terrorism.

#### Informationssäkerhet

9 § Vid utformningen av informationssäkerheten skall behovet av skydd vid automatisk informationsbehandling beaktas särskilt.

#### Tillträdesbegränsning



#### Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

10 § Tillträdesbegränsningar ska utformas så att den enskildes rätt att röra sig fritt inte inskränks mer än nödvändigt.

Bestämmelser som möjliggör förbud mot tillträde till vissa byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt finns i skyddslagen (2010:305). Lag (2010:309).

#### Säkerhetsprovning

11 § Säkerhetsprovning skall göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism. Säkerhetsprovning får göras även under pågående anställning eller annat pågående deltagande i verksamheten. Provningsen skall klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i denna lag och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt.

Säkerhetsprovningen skall omfatta registerkontroll och särskild personutredning under de förutsättningar som anges i § 13-19. Lag (2006:347).

#### Registerkontroll

12 § Med registerkontroll avses att uppgifter hämtas från ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister. Med registerkontroll avses även att uppgifter hämtas som behandlas med stöd av polisdatalagen (2010:361). Lag (2010:365).

13 § Registerkontroll ska göras vid säkerhetsprovning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1 809) om totalförsvarsplikt, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass.

Med undantag för offentliga ombud enligt 27 kap. 27 § rättegångsbalken och integritetsskyddsombud enligt 6 § lagen (2009:966) om Försvarsunderrättsedomstol ska registerkontroll inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare eller ombud inför domstol. Registerkontroll ska inte heller göras när det gäller ledamot i Riksdagen eller i fullmäktige eller liknande uppdrag. Lag (2009:1021).<sup>21</sup>

### 3.9.2 Iakttagelser – nuläge

I nuläget finns ingen strukturerad säkerhetsprovning av tjänster. Ett mindre antal anställda har säkerhetsprovats i och med att man genomgått utbildningar som kräver

---

<sup>21</sup> Säkerhetsskyddslag (1996:627)



#### **Uppsala kommun**

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

säkerhetsprovning. Respondenterna är medvetna om att en säkerhetsanalys med efterföljande säkerhetsprovning bör göras.

### **3.9.3 Identifierade förbättringsområden**

Det nuvarande säkerhetsläget och ett ökat antal incidenter i kombination med den information som finns inom den kommunala organisationen gör att vi rekommenderar att kommunen genomför en säkerhetsanalys i enlighet med säkerhetsskyddslagen, där det framkommer vilka tjänster som ska säkerhetsklassas. Kommunen bör därefter skyndsamt påbörja ett arbete med att säkerhetspröva personal i dessa befattningar.

## Uppsala kommun

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG AB

2017-09-07

## 4 Sammanfattande bedömning

Efter genomförd granskning är vår sammantagna bedömning att det finns förbättringsområden vad gäller Uppsala kommuns systematiska arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Bedömningen grundar sig på följande i granskningen identifierade områden.

- Områdets synlighet i den kommunövergripande styrmodellen/Mål och budget är svagt. Kopplingen mellan Risk- och sårbarhetsanalys och det övergripande styrsystemet kan stärkas (3.6.3 samt 3.2)
- Risk- och sårbarhetsanalysen och dess handlingsplan behöver utvecklas för att vara det styrinstrument för kommunen/verksamheten som den är avsedd att vara. (avsnitt 3.2.3)
- Krishanteringsplanen är i dagsläget inte aktuell. En ny krisledningsplan kommer att antas i november om inget oförutsett inträffar. (avsnitt 3.3.3)
- Det geografiska områdesansvaret är otydligt i de styrande dokumenten. (avsnitt 3.4.3)
- Övningar genomförs inte tillräckligt frekvent, delvis beroende på skarpa händelser under 2016. (avsnitt 3.5.3)
- Bristen på säkerhetsskydd skapar risker både för kommunen, enskilda och för rikets säkerhet. (avsnitt 3.9.3)

Då området är av stor vikt för medborgarnas trygghet finner vi det angeläget att i detta sammanhang påpeka att Uppsala kommun har hanterat de incidenter som skett de senaste åren på ett tillfredsställande sätt. Att vi gör bedömningen att det finns brister i det systematiska arbetet utgår från vår roll som revisorer och baserar sig på styrdokument och revisionskriterier. Det innebär inte att vi bedömer hur kommunen skulle klara av en kris i dag.

Vi har även fått en positiv bild av enheten för säkerhet och beredskap. De vi talat med på enheten har en hög kompetens, brett perspektiv och en god insikt kring de områden där vi ser brister.

KPMG, dag som ovan



Bo Ådel

Kundansvarig



Per Skalk

Kommunal revisor



Mats Lundberg

Uppdragsansvarig

Patrik Hellberg

Kommunal revisor