



# Granskning av säkerhetsarbete, beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

Rapport

Burlövs kommun

KPMG AB

2020-12-14

Antal sidor 17

Antal bilagor 1



**Burlövs kommun**

Granskning av säkerhetsarbete, beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2020-12-14

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Organisation och styrning av krisledningsarbetet	4
3.2	Samverkan, utbildning och övningsverksamhet	9
3.3	Kriskommunikation	11
3.4	Säkerhetsskyddsarbete	12
3.5	Uppföljning och rapportering	13
4	Slutsats och rekommendationer	13
A	Bilagor	15

## 1 Sammanfattning

Vi har av Burlövs kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska säkerhetsarbetet, beredskapen för extraordinära händelser samt höjd beredskap inom Burlövs kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt säkerhetsarbete samt krisberedskapsarbete för hantering av extraordinära händelser och höjd beredskap inom Burlövs kommun.

Vår sammanfattade bedömning är att kommunstyrelsen inte fullt ut bedriver ett ändamålsenligt säkerhetsarbete samt krisberedskapsarbete för hantering av extraordinära händelser och höjd beredskap men att utvecklingsarbete pågår. Utifrån granskningen kan vi konstatera att det föreligger utvecklingsområden inom kommunikation och uppföljning samt utvärdering av genomförda utbildningar.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att arbetet med krisberedskap följs upp inom ramen för den övergripande verksamhetsuppföljningen vid delår- och årsbokslutet.
- Tillse att det utarbetas en struktur för hur säkerhetsskyddsarbetet ska följas upp och kontrolleras.
- Tillse att en strategi för kriskommunikation upprättas för att säkerställa en ändamålsenlig kommunikation vid eventuella framtida kriser.
- Tillse att resultatet från genomförd delutvärdering avseende Covid -19 beaktas och att åtgärder vidtas samt framöver tillse att en övergripande och fördjupad utvärdering av arbetet med Covid-19 genomförs i syfte att ta tillvara på erfarenheter från hanteringen av pandemin.

## 2 Inledning

Vi har av Burlövs kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska säkerhetsarbetet, beredskapen för extraordinära händelser samt höjd beredskap inom Burlövs kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

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

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

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt säkerhetsarbete samt krisberedskapsarbete för hantering av extraordinära händelser och höjd beredskap inom Burlövs kommun.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är krisledningsorganisationen ändamålsenlig?
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i händelse av extraordinära händelser?
- Har kommunen utformat sin risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer?
- Sker god samverkan med olika aktörer internt och externt?
- Finns en tillräcklig uppföljning av beredskapsarbete?
- Har kommunen haft tillräcklig övningsverksamhet och samträning och hur har detta följts upp?
- Har kommunen en ändamålsenlig plan för kriskommunikation?
- Bedrivs säkerhetsskyddsarbetet systematiskt och ändamålsenligt?
- Finns en särskild handlingsplan för pandemi (pandemiplan)? Är planen uppdaterad och ändamålsenlig?
- Har erfarenheterna från arbetet med krishantering i samband med covid-19 tagits tillvara och har nödvändiga förbättringar av kommunens arbete med krisberedskap genomförts?

Granskningen omfattar det övergripande krisberedskaps- och säkerhetsarbetet i Burlövs kommun. Nämndernas arbete är inte föremål för granskning.

Granskningen avser kommunstyrelsen.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om kommunstyrelsen uppfyller:

- Kommunallagen
- 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 (2018:585)
- Gällande föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalys

Se bilaga A för mer detaljerad information avseende ovanstående.

- Reglemente för krisledningsnämnden
- Central krisledningsplan

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta styrdokument, så som kommunens risk- och sårbarhetsanalys och centrala krisledningsplan
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland kommunchef, kanslichef, säkerhetssamordnare och utredare inom kommunledningskontoret.
- Intervju med kommunstyrelsens ordförande och förste vice ordförande

Rapporten är faktakontrollerad av intervjuade tjänstepersoner.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation och styrning av krisledningsarbetet

#### 3.1.1 Övergripande organisation

Aktuellt reglemente för krisledningsnämnden är antaget av kommunfullmäktige den 15 oktober 2018, §92. I reglementet framgår att krisledningsnämnden är kommunens ledande politiska organ om kommunen drabbas av en extraordinär händelse.

Krisledningsnämnden utgörs av ledamöterna i kommunstyrelsens arbetsutskott, samt respektive facknämnds ordförande och vid dennes förhinder den vice ordförande som tjänstgör som ordförande i facknämnden. Krisledningsnämndens ersättare utgörs av ersättarna i kommunstyrelsens arbetsutskott. Krisledningsnämndens presidium utgörs av kommunstyrelsens presidium.

Ordföranden i krisledningsnämnden, eller vid dennes förhinder vice ordföranden, bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden måste träda i funktion. Om

## Burlövs kommun

Granskning av säkerhetsarbete, beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2020-12-14

varken ordföranden eller en vice ordförande kan sammankalla nämnden kan beslutet fattas av den till åldern äldste ledamoten. Ordföranden i krisledningsnämnden, eller vid dennes förhinder vice ordföranden, får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Vidare får krisledningsnämnden ta över beslutanderätten från annan nämnd/nämnder.

Vid intervju med politiker och tjänstepersoner framgår att krisledningsnämnden inte har varit aktiverad under den pågående Corona-krisen.

I Burlövs kommun är det kommundirektören som är högsta ansvariga tjänsteperson för kommunens krisberedskap. Vid höjd beredskap finns andra rutiner då kommundirektören är krigsplacerad i annan organisation. Kommunens socialchef är vid sådan händelse tillförordnad ansvarig för kommunens krisberedskap. Krisberedskapsarbetet bedrivs inom kommunledningsförvaltningen och leds/samordnas av kanslichef och säkerhetssamordnare.

Burlövs kommun har en på förhand utsedd krisstab. Stabens uppgift är att stödja berörda förvaltningar. Staben består av stabschef, funktion för lägesuppföljning/beredskapssamordnare, informatör/kriskommunikatör, kommunjurist, administratör och funktion för teknik/samband.

### 3.1.2 Styrdokument

#### 3.1.2.1 *Program för Burlövs kommuns arbete med krisarbete 2020-2022*

Programmet beskriver Burlövs kommuns övergripande inriktning och prioriteringar för kommunens arbete inom krisberedskap för perioden 2020 – 2022. Vidare syftar innehållet till att uppfylla krav enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) samt beskriva hur kommunen avser fullfölja de åtaganden som beskrivs i överenskommelsen mellan Sveriges kommuner och Regioner (SKR) och Myndigheten för säkerhet och beredskap (MSB). I en bilaga till programmet finns en lista över kommunövergripande planer/åtgärder som pågår eller som ska genomföras. Exempel på åtgärder/aktiviteter är ta fram rutiner för utvärdering och erfarenhetsåterföring efter en övning eller händelse, kunskapshöja den egna organisationen, ta fram styrdokument för informationssäkerhet, tillföra expertkunskap inom informationssäkerhet och följa upp den centrala krisledningsplanen och förtydliga det centrala krisstödet organisation och uppgifter.

Det framhålls i programmet att arbetet med krisberedskap är tätt förbundet med övrigt kvalitetsarbete och ska ske som en kontinuerlig process för kommunkoncernens samtliga samhällsviktiga verksamheter. Respektive nämnd har det yttersta ansvaret för arbetet inom den egna verksamheten.

Vid Länsstyrelsens tillsyn i Burlövs kommun i början av 2020, lämnades kommentar kring att programmet, vid tillsynsbesöket, inte var antaget politiskt. Länsstyrelsen önskade ta del av ett program som uppfyllde målen i *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* senast den 28 februari 2020. Programmet antogs kort därefter av kommunstyrelsen, den 27 januari 2020, §11. Beslutet fattades av

## Burlövs kommun

Granskning av säkerhetsarbete, beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2020-12-14

kommunstyrelsen utifrån kommunfullmäktiges tidigare beslut<sup>1</sup> om ”*Delegering av fastställande av styrdokument för Burlövs kommuns arbete med krisberedskap*”.

### 3.1.2.2 Central krisledningsplan

Burlövs kommuns centrala krisledningsplan för mandatperioden 2019- 2022 är fastställd av kommunfullmäktige den 19 november 2018, §100. Krisledningsplanen anger de övergripande målen för krisledningsarbetet, organisation och ansvar, krisstöd, samt teknik och samband. I planen preciseras de fyra olika krisnivåerna enligt tabellen nedan.

Nivå	Händelsetyp	Ansvar
Nivå 4	Extraordinär händelse	Krisledningsnämnden med stöd av kommundirektör/BiB och krisstaben
Nivå 3	Mycket allvarlig händelse	Samordning av kommundirektör/BiB Berörd förvaltning med stöd av krisstaben
Nivå 2	Allvarlig händelse	Berörd förvaltning med stöd av kommundirektör/BiB och krisstaben
Nivå 1	Oroande händelse	Berörd förvaltning i samråd med krisstaben

Krisledningsplanen ger exempel på vilken typ av händelse som motsvarar vilken nivå samt hur nivån påverkar ansvarsfördelningen.<sup>2</sup> Krisledningsplanen ersätter inte de lokala krisledningsplanerna som finns på exempelvis skolenheter. Vid händelser upp till nivå 4 utgör planen ett stöd för att hantera händelser på central nivå.

Vid samtal med tjänstemän och politiker framkommer att Burlövs kommun, med anledning av Covid-19 befinner sig på nivå 1 enligt den centrala krisledningsplanen, dvs oroande händelse. Kategoriseringen av de olika nivåerna i krisledningsplanen är enligt intervjuerna något som har diskuterats inom krisledningsorganisationen. Diskussioner förs kring huruvida befintliga kategorier/exempel på händelser för respektive nivå bör utvecklas och definieras om för att på ett bättre sätt kunna anpassa krisledningsarbetet till de aspekter som är specifika för respektive kris. Enligt intervjuade pågår utvecklingsarbete med ovanstående. Något formellt uppdrag kring utarbetande av ny krisledningsplan och kategorisering finns inte vid granskningstillfället.

Burlövs kommun arbetar enligt planen utifrån följande tre principer:

- **Ansvarsprincipen** som innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också ska ha det under kris- och krigssituationer.

<sup>1</sup> Beslut av kommunfullmäktige 2019-12-16

<sup>2</sup> Exempel på händelser för nivå 1 är mycket snö eller otillåten internetanvändning. Nivå 2 är exempelvis hot om skolskjutning, bombhot eller risk för pandemi. Exempel på händelser för nivå 3 är brand i skola. Exempel på inträffade händelser som klassades som nivå 4 är tågolyckan i Kävlinge 1996, flodvägskatastrofen i Sydostasien 2004 eller stormen Gudrun 2005.

## Burlövs kommun

Granskning av säkerhetsarbete, beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2020-12-14

- **Likhetsprincipen** som anger att organisationen så långt som möjligt ska vara densamma. Undantaget är under en extraordinär händelse, nivå 4, då krisledningsnämnden kan besluta att överta ansvaret.
- **Närhetsprincipen** som anger att händelsen bör hanteras där den inträffar och av närmast berörda.

Organisationen för krisledning ser i stort sett likadan ut för händelser i alla nivåer. Det som främst skiljer nivåerna åt är antalet personer som bemannar de olika funktionerna. I samtliga händelser förutom nivå 4 är det kommundirektör/beslutsfattare i beredskap (BiB) efter samråd med tjänsteman i beredskap (TiB) som beslutar om nivå. I en extraordinär händelse beslutar kommunstyrelsens ordförande efter samråd med kommundirektör/BiB om att aktivera krisledningsnämnden.

Funktionen *BiB* utgörs av kommunens övergripande ledningsgrupp<sup>3</sup> samt tillväxtchef och teknisk chef. I Burlövs kommun finns åtta tjänstepersoner som på ett rullande schema har beredskap en vecka åt gången. BiB ska, på initiativ och utifrån underlag från TiB, bedöma och vid behov fatta beslut om att aktivera den centrala krisledningen. Vid en inträffad oönskad händelse eller hot om oönskad händelse som bedöms kunna få stora skadeverkningar och konsekvenser men som trots detta kan hanteras inom ramen för ordinarie verksamhet, ska BiB hålla kommunstyrelsen informerad och uppdaterad om händelsen. Vid en kris som kräver central krisledning utökas BiB:s uppgifter och ansvar. Vid en störning eller allvarlig händelse är BiB den centrala krisledningens strategiska ledningsfunktion som ansvarar för att:

- Strategiskt leda den centrala krisledningen
- I krisens inledningsskede informera kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör
- Hålla kommunstyrelsen informerad och uppdaterad under krisen
- Åt kommunstyrelsen bereda ärenden som rör krisen
- Fatta inriktningsbeslut om övergripande mål och direktiv för den centrala krisledningens arbete
- Besluta om dimensionering av centrala krisledningens stödorganisation och eventuellt samlokalisering
- Göra övergripande prioritering av resurser samt kostnadsfördelning inom ramen för den centrala krisledningen
- Samverka och samråda på strategiskt och övergripande nivå med internt och externt berörda aktörer

Enligt samverkansavtal (mer om samverkan i avsnitt 4.3) upprättat mellan Burlövs kommun och Malmö stad utgör Malmö stads TiB även TiB-funktionen för Burlövs kommun.

---

<sup>3</sup> Med undantag för kommunikationschef som istället innehar rollen som kommunikator i beredskap.



### 3.1.3 Risk- och sårbarhetsanalys

Kommunen har en upprättad risk- och sårbarhetsanalys (RSA) för mandatperioden 2019-2020. Dokumentet är fastställt av kommundirektören den 31 oktober 2019. Dokumentet innehåller en beskrivning av kommunen och dess geografiska läge, arbetsprocesser och metod, identifiering av samhällsviktig verksamhet, kritiska beroende, identifierade och analyserade risker, identifiering av sårbarhet och brister i krisberedskapen samt behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysen. I dokumentets bilagor återfinns scenarioanalyser, underlag för bedömning av sannolikhet och konsekvens samt redovisning av scenarioanalyserna. Dokumentet är i enlighet med MSB:s riktlinjer om vilka delar som ska omfattas av RSA.

Burlövs kommun har använt en scenariobaserad metod med workshops tillsammans med ansvariga för de prioriterade samhällsviktiga verksamheterna vid utarbetande av analysen. Under en workshop diskuteras hur respektive verksamhet påverkas av varje scenario, vilka kritiska beroenden verksamheten har, vilken som är längsta acceptabla avbrottstiden, sårbarheter i verksamheten samt åtgärdsförslag. Säkerhetssamordnaren framför att engagemanget ute i verksamheterna har varit stort. Intervjuade tjänstepersoner menar att det har varit en väl fungerande process där analysen har förankrats ute i verksamheterna.

I minnesanteckningarna från Länsstyrelsens besök, 2020-01-14 framgår att *"Länsstyrelsen anser att Burlövs RSA är mycket bra, tydlig och innehåller de delar som krävs. Det finns en tydlig röd tråd genom hela processen"*. Av Länsstyrelsens formella beslut 2020-02-04 framgår att det inte finns något att anmärka på avseende den upprättade risk- och sårbarhetsanalysen.

### 3.1.4 Krisledningsarbetet under Covid-19

Av granskningen framgår att kommundirektören beslutade den 27 februari 2020 att skapa en coronagrupp. Gruppen hade som uppgift att bland annat följa händelseutvecklingen, skapa en lägesbild, samordna aktiviteter i kommunen och ta fram en kommunikationsplan. Gruppen bestod av säkerhetssamordnare, HR-chef, kommunikationschef, medicinskt ansvarig sjuksköterska, måltidschef och enhetschef för lokalvård. I samband med att kommunen gick upp i stabsläge upplöstes gruppen.

Kommunen gick upp i stabsläge den 16 mars 2020 som en följd av den pågående pandemin (Covid-19). Ett flertal av de tjänstepersoner som ingår i staben var vid tidpunkten nya i sina tjänster och hade inte genomgått någon utbildning eller övning inom krisledning. Av intervjuerna framgår att det initialt fanns en viss oklarhet kring vilket uppdrag och roller respektive tjänsteperson hade. Vid tidpunkten för granskningen uppges rollerna ha förtydligats. Inledningsvis upplevde även vissa att strukturen och kommunikationen mellan staben och den ordinarie ledningsgruppen delvis var otydlig. Även detta uppges ha tydliggjorts under året. Ovanstående lyfts fram i den utvärdering som genomförts inom stabsorganisationen. Se nedan för mer information om denna utvärdering.

## Burlövs kommun

Granskning av säkerhetsarbete, beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2020-12-14

Verksamhetsspecifika handlingsplaner gällande Covid-19 har utarbetats för de verksamheter som är beslutade som samhällsviktiga<sup>4</sup> i RSA:n och finns enligt uppgift dokumenterade i verksamhetssystemet Stratsys. Handlingsplanerna är ett konkret hjälpmedel för verksamheterna att planera för "worst-case" samt för tillkommande riskhändelser.

Det har inom stabsfunktionen genomförts en delutvärdering av krisledningsstabens arbete under våren 2020. Utvärderingen gjordes utifrån tre områden, roller/uppdrag, kommunikation och struktur. De utvecklingsområdena som identifierades i utredningen var bland annat otydlighet kring krisledningsstabens uppdrag, otydlighet kring krisledningsstabens koppling gentemot ledningsgruppen, ansvaret/uppdraget blev för vissa funktioner mycket omfattande på grund av otydlighet i vad funktionens uppdrag och ansvar faktiskt var, oklarhet kring vilka kommunikationsvägar som ska användas för samverkan samt att större transparens i kommunikationen hade kunnat minska oro och trycket internt och externt. Vid intervjuer med tjänstepersoner framkommer att resultatet i delutvärderingen har utgjort grund för det utvecklingsarbete som bedrivits avseende kommunikation och tydliggörande av roller.

### 3.1.5 Bedömning

I en verksamhet med nya medarbetare tar det av naturlig skäl en tid att komma in i nya roller och uppdrag. Vår granskning visar att arbetet/rollerna inom krisledningsstaben har tydliggjorts under året. Trots viss problematik i början av pandemin gör vi bedömningen att Burlövs kommuns krisledningsorganisation i allt väsentligt är ändamålsenlig och att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i händelse av extraordinära händelser. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen bör tillse att identifierade utvecklingsområden i delutvärderingen åtgärdas för att säkerställa en ändamålsenlig organisation i framtiden.

Vi bedömer att Burlövs kommuns risk- och sårbarhetsanalys är tydlig och innehåller de delar som MSB föreskriver i sina riktlinjer. Vi har dock konstaterat att Burlövs kommuns RSA inte omfattar risker och hot för exempelvis sjukdomar. Det är inget tvång men ges som exempel i MSB:s riktlinjer på vad RSA bör omfatta. Burlövs kommun har inte heller någon upprättad pandemiplan.

## 3.2 Samverkan, utbildning och övningsverksamhet

### 3.2.1 Utbildnings- och övningsverksamhet

Vid Länsstyrelsens uppföljning av Burlövs kommuns arbete enligt LEH och tillhörande förordning lämnas bland annat bedömningen att kommunen bör ta fram en övnings- och utbildningsplan för gällande mandatperiod. Enligt målen i *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* (se bilaga 3) ska planen beslutas av lägst kommundirektören senast 31 december under mandatperiodens första år. Länsstyrelsen önskar ta del av en utbildnings- och övningsplan senast den 31 december 2020. Vidare gör Länsstyrelsen bedömningen att Burlövs kommun bör ta

---

<sup>4</sup> Hälsa, vård och omsorg, IT samt Kostenheten

## Burlövs kommun

Granskning av säkerhetsarbete, beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2020-12-14

fram rutiner för utvärdering av övningarna samt att delta i Länsstyrelsens regelbundna samverkansövningar.

Vid slutskedet av vår granskning föreligger en utbildnings- och övningsplan med innehållande information om utvärdering av övningsverksamheten. Planen är fastställd av kommundirektören den 2 december 2020. Vidare är planen inlämnad till Länsstyrelsen.

Kommunen har enligt utbildningsplanen som ambition att öva eller utbilda krisledningsnämnden minst en gång per mandatperiod och krisledningsstaben minst två gånger per mandatperiod. I förslaget till utbildningsplan stipuleras även de områden inom vilka de olika verksamheterna ska genomgå kompetensutveckling samt vilka övningar som ska genomföras.

Kommunen deltog under 2019 i Länsstyrelsens övningstillfälle *Flinta*. Det var en övning med syfte att öka kunskapen inom det skånska totalförsvaret. Vidare utfördes under 2019 en "table top"-övning där staben på alternativ stabsplats fick diskutera sig igenom en uppgift, deras roller och uppdrag samt funktioner. Planen var att delta i TFÖ<sup>5</sup> 2020 men på grund av omplanering av övningen på grund av corona- pandemin har detta inte skett.

### 3.2.2 Samverkan

Avtalet finns upprättat mellan Malmö stad och Burlövs kommun gällande samverkan inom kommunal krisberedskap och säkerhet. Genom avtalet åtar sig båda kommunerna att i största möjliga mån bjuda in till och erbjuda varandra möjlighet att inom kommunal krisberedskap, säkerhet samt inom kommunala åtaganden inom civilt förvar delta i:

- Utbildningar
- Övningar (planering, genomförande och utvärdering)
- Externa nätverk
- Kommunövergripande projekt
- Informationsdelning vad avser metodstöd, underlag till planer (såsom krisledningsplan och andra styrdokument) och annan likvärdig planering

Avtalet hanterar utöver omfattningen, som presenteras ovan, gemensamma åtaganden i förhållande till andra aktörer, tjänsteperson i beredskap, informationshantering, ersättning, uppföljning, omförhandling och avtalstid. Avtalet sträcker sig till och med den 31 december 2020. Avtalet förlängs därefter med ett år i taget, såvida ingen part säger upp avtalet. Av intervjuerna framgår att samverkan enligt avtalet fungerar bra samt att diskussioner pågår kring möjligheterna att utöka samverkansavtalet till att även innefatta social jour och krisstöd.

Burlövs kommun deltar i lokalregionalt krishanteringsråd (tillsammans med nio kommuner i sydvästra Skåne) som syftar till att utveckla samverkan mellan offentliga och privata aktörer såväl före som under och efter en kris. Samverkan sker i form av

---

<sup>5</sup> Totalförsvarsövning

två träffar per år där erfarenhetsutbyte sker mellan kommunerna. Träffarna upplevs som mycket givande, enligt berörda tjänstepersoner.

Interna forum för frågor avseende säkerhetsarbete, beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap är enligt intervjuade begränsad. Nämnderna och deras förvaltningar arbetar med dessa frågor inom respektive förvaltning. Det infördes dock i slutet av oktober 2020, som följd av pandemin, ett forum där förvaltningscheferna träffas en gång i veckan för att stämma av lägesbilden i verksamheterna. Lägesbildsinhämtningen syftar till att inhämta den information som ska rapporteras till länsstyrelsen och är uppbyggd efter deras frågemall.

### 3.2.3 Bedömning

Gällande den övningsverksamhet som sker i kommunen anses den på övergripande nivå vara tillräcklig. Dock ser vi det som viktigt att personer som ingår i stabsorganisationen i händelse av en kris regelbundet genomgår utbildning. En sådan struktur saknas idag.

Vi bedömer att samverkan med externa aktörer är god utifrån det samverkansavtal som finns med Malmö stad och den samverkan som finns med kommunerna i sydväst. Processen vid framtagandet av RSA är en stor del av den samverkan som har skett internt i kommunen. Vi bedömer att kommunstyrelsen framöver bör säkerställa att formerna för den interna samverkan är ändamålsenlig för att leva upp till de krav och målsättningar som finns i lagstiftning och övergripande styrdokument.

## 3.3 Kriskommunikation

Burlövs kommun har sedan tidigare ingen upprättad plan för kriskommunikation. Under pågående pandemi har däremot en kommunikationsplan upprättats. Syftet är att dokumentet ska vara styrande i frågor kring Covid-19. Dokumentet innehåller en förklaring till syftet med kommunikationen, strategier som ska användas samt identifierade målgrupper. Vidare har kommunen tagit fram en inriktning för det fortsatta kommunikationsarbetet med anledning av den pågående pandemin. Inriktningen stipulerar hur kontakt med massmedia ska hanteras, hur framtagning av information ska gå till, vilket stöd verksamheterna kan få av kommunikationsavdelningen samt de målområden som kommunen ska arbeta mot.

Informationen från kommundirektören till kommunstyrelsens ordförande, nämndsordföranden, kommunfullmäktiges ordförande och oppositionsråden var inledningsvis under pandemin händelsestyrd. Under vår och sommar 2020 tillhandahölls informationen i form av veckovisa mejl till samtliga ovanstående funktioner för att i augusti gå tillbaka till att ha formen av händelsestyrd rapportering. Det har enligt uppgift varit upp till respektive ordförande att delge informationen till ledarmötena i nämnden, styrelsen och fullmäktige.

Kommunikationen mellan förvaltningschefer, berörda tjänstepersoner vid respektive förvaltning och tjänstepersoner vid kommunledningsförvaltningen har främst skett via Teams. Kanalen har använts för att dela med sig av information, väsentliga minnesanteckningar, lägesbild mm. Utöver det har kommunikationen ut i verksamheten skett genom linjeorganisationen.

### 3.3.1 Bedömning

Vi har noterat att kommunen inte har en generell plan för kriskommunikation och kan således inte göra någon bedömning gällande ändamålsenligheten. För att formalisera informationen till såväl interna som externa parter bedömer vi att en kriskommunikationsplan bör upprättas. Kommunen har dock en kommunikationsplan med inriktning mot Covid-19.

Vi bedömer vidare att kommunstyrelsen bör beakta resultatet i delutvärderingen av krisledningsstabens arbete för att säkerställa en ändamålsenlig kriskommunikation vid eventuella framtida kriser.

## 3.4 Säkerhetsskyddsarbete

Kommunens kanslichef är enligt beslut av kommundirektören, utsedd säkerhetsskyddschef. Enligt intervjuade finns ingen formellt utsedd ersättare. Säkerhetsskyddsarbetet leds av säkerhetsskyddschefen men samordnas i stor utsträckning av kommunens säkerhetssamordnare.

Kommunens säkerhetsskyddsanalys är daterad 2017. Enligt intervjuade ska säkerhetsskyddsanalysen omarbetas till att bättre spegla de förutsättningar som finns i Burlövs kommun specifikt. I samband med att sådan ny analys utarbetas och förankras i verksamheten ska utbildning tillhandahållas i organisationen. Sådan utbildning har enligt uppgift ännu inte genomförts ute i de olika förvaltningarna. Dock har vissa tjänstemän centralt gått en digital utbildning avseende säkerhetsskyddsarbete. Därtill pågår just nu utbildningsinsatser i kommunen inför mottagande av "Signe Kryptodator"<sup>6</sup>

I Burlövs kommun finns ingen samlad fastställd riktlinje för kommunens säkerhetsskyddsarbete. Istället finns en handlingsplan och en mängd olika specifika rutinbeskrivningar. Det finns vid granskningstillfället ingen övergripande formaliserad struktur för hur säkerhetsskyddsarbetet i kommunen ska bedrivas, följas upp och kontrolleras. Sådan struktur ska enligt handlingsplanen utarbetas, dock har detta arbete fått stå åt sidan eftersom hanteringen av Covid-19 upptagit mycket resurser under året.

### 3.4.1 Bedömning

Enligt säkerhetsskyddslagen samt säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) ska den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet utreda behov av säkerhetsskydd. Det åläggs också att verksamheten planerar och vidtar de säkerhetsskyddsåtgärder som är nödvändiga, samt att kontroller av det egna säkerhetsskyddet sker. Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att det finns en struktur för hur säkerhetsskyddsarbetet ska bedrivas men att det saknas en formalisering i form av riktlinjer. Därtill saknas vid granskningstillfället en struktur för hur säkerhetsskyddsarbetet som bedrivs i kommunen ska följas upp och kontrolleras. Sammantaget bedömer vi att säkerhetsskyddsarbetet inte till fullo bedrivs systematiskt och ändamålsenligt.

---

<sup>6</sup> Sedan år 2019 ingår landets alla samhällsviktiga myndigheter i projektet Säkra kommunikationer, där målet är att den så kallade "Signe kryptodator" ska placeras ut i landets alla kommuner. Säkra kommunikationer samordnas regionalt av Länsstyrelsen Skåne.

## 3.5 Uppföljning och rapportering

Uppföljningen av kommunens generella säkerhetsarbete samt krislednings – och beredskapsarbete utgörs enligt uppgift framförallt av den verksamhetsuppföljning som sker inom ramen för delår- och årsbokslutet, där viss information kring dessa områden lyfts. Därtill kommuniceras Länsstyrelsens tillsynsprotokoll till kommunstyrelsen.

I budget 2020 framhålls att Burlöv under året ska ha en fortsatt utveckling av krisberedskapen och civilförsvarsförmåga.

Den delutvärdering som genomförts avseende hanteringen av Covid- 19 har enligt intervjuade ännu inte återrapporterats till kommunstyrelsen. Se stycke 3.1.4 ovan för mer detaljerad information om delutvärderingen.

Avseende Covid-19 framgår det av intervjun med representanter från KSAU att det till viss del finns olika uppfattningar kring huruvida informationen och återrapporteringen till kommunstyrelsen har varit tillräcklig.

### 3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har en tillräcklig uppföljning av beredskapsarbetet och säkerhetsskyddsarbetet. I programmet för Burlövs kommuns arbete med krisarbete 2020-2022 framhålls att arbetet med krisberedskap är tätt förbundet med övrigt kvalitetsarbete samt att respektive nämnd har det yttersta ansvaret för arbetet inom den egna verksamheten. Utifrån programmet bedömer vi att kommunstyrelsen bör tydliggöra sin strategi för uppföljning avseende programmet och de planerade kommunövergripande åtgärderna som enligt programmet ska genomföras. Om uppföljning ska ske inom ramen för den ordinarie kvalitetsuppföljningen bör detta tydligt framgå av de direktiv som går ut inför verksamhetsuppföljningen vid delårs- och årsbokslut.

Systemet för uppföljning och kontroll av kommunens säkerhetsskyddsarbete, som är under utarbetande, är något som kommunstyrelsen framöver bör få en återrapportering kring. Vidare bör kommunstyrelsen ta del av den utvärdering som genomförts inom stabsfunktionen avseende hanteringen av Covid –19. Kommunstyrelsen bör tillse att en handlingsplan utarbetas i syfte att hantera de utvecklingsområden som identifierades samt säkerställa en tillräcklig återrapportering. Kommunstyrelsen bör framöver tillse att en mer djupgående utvärdering och analys genomförs avseende hanteringen av pandemin.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattade bedömning är att kommunstyrelsen inte fullt ut bedriver ett ändamålsenligt säkerhetsarbete samt krisberedskapsarbete för hantering av extraordinära händelser och höjd beredskap men att utvecklingsarbete pågår.

Utifrån granskningen kan vi konstatera att det föreligger utvecklingsområden inom kommunikation, uppföljning samt utvärdering av genomförda utbildningar.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

**Burlövs kommun**

Granskning av säkerhetsarbete, beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2020-12-14

- Tillse att arbetet med krisberedskap följs upp inom ramen för den övergripande verksamhetsuppföljningen vid delår- och årsbokslutet.
- Tillse att det utarbetas en struktur för hur säkerhetsskyddsarbetet ska följas upp och kontrolleras.
- Tillse att en strategi för kriskommunikation upprättas för att säkerställa en ändamålsenlig kommunikation vid eventuella framtida kriser.
- Tillse att resultatet från genomförd delutvärdering avseende Covid -19 beaktas och att åtgärder vidtas samt framöver tillse att en övergripande och fördjupad utvärdering av arbetet med Covid-19 genomförs i syfte att ta tillvara på erfarenheter från hanteringen av pandemin.

Datum som ovan

KPMG AB



Sofie Oldfied  
*Certifierad kommunal revisor*



Ida Knutsson  
*Kommunal revisor*

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.

## A Bilagor

### **Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)**

Kap. 2 reglerar kommuners förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser. Kommuner ska analysera vilka extraordinära händelser som i fredstid kan inträffa i kommunen samt hur dessa händelser kan påverka kommunens verksamhet. Resultatet ska sammanställas och värderas i en risk- och sårbarhetsanalys. De händelser som lyfts i risk- och sårbarhetsanalysen ska fastställas i en plan för varje ny mandatperiod. Planen ska behandla hur de extraordinära händelserna ska hanteras. Kommuner ansvarar för att förtroendevalda och tjänstepersoner får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser.

### **Förordning (2006:637) om kommuners och regions åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid förhöjd beredskap**

Enligt förordning (2006:637) om kommuners och regions åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid förhöjd beredskap, ska varje kommun hålla Länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser.

Vid höjd beredskap ska regionen hålla Socialstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Länsstyrelsen underrättade om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret inom regionens ansvarsområde. Varje kommun och region ska även ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa skall innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska även framgå kommunens krisorganisation, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

### **Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, MSB 2018-09779, SKR 18/03101**

I överenskommelsen om kommunernas krisberedskap preciseras kommunernas uppgifter kopplade till krisberedskap. Kommunerna ska ta fram en risk- och sårbarhetsanalys som avser det geografiska områdesansvaret samt kommunens organisation med berörda kommunala bolag och kommunalförbund. Underlaget i analysen ska användas för planering och genomförande. Kommunen ska vidare för varje ny mandatperiod fastställa en krisledningsplan. Inom ramen för kommunens krisberedskap ska kommunstyrelsen fastställa en instruktion för hur kommundirektören ska leda förvaltningen under kommunstyrelsen samt vilka uppgifter kommundirektören



**Burlövs kommun**

Granskning av säkerhetsarbete, beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2020-12-14

har. Vidare ska kommunen ta fram ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap. Dokumentet ska innehålla följande:

- Kommunens övergripande mål och inriktning avseende krisberedskapen
- Övergripande styrning av arbetet i förvaltningarna, bolagen och kommunalförbunden
- Övergripande process för risk- och sårbarhetsanalysen
- Kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar
- Vilken planering avseende krisberedskap som kommunen inom olika områden ska ta fram eller uppdatera under mandatperioden
- Reglemente för krisledningsnämnden

**MSB:s föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser**

Kommunen ska senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige ställa samman och rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys enligt följande uppställning. Enligt MSB:s föreskrifter ska kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) innehålla följande:

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

Enligt MSB:s föreskrifter ska kommunen 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.