

# Fördjupad granskning

Krisberedskap

Beslutad av revisorskollegiet 2021-01-27

## Stadsrevisionen i Malmö stad

Namn på granskningen: Krisberedskap  
Diarienummer: SR-2020-123

### Granskningsansvariga

Styrgruppen ur revisorskollegiet: Kent Andersson, Åke Christiansson, Pia Landgren, Per Lilja och Marie Granlund.

Sakkunniga från revisionskontoret: Martin Andersson (projektledare), Lina Bennehult Burström.

Kvalitetsgranskare: Ann-Mari Ek, revisionsdirektör, certifierad kommunal yrkesrevisor.

Sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende med mera i enlighet med Skyrev:s rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

Omslagsfoto: Malmö stad

## Innehållsförteckning

<b>1. SLUTSATS</b> .....	<b>4</b>
1.1 Rekommendationer .....	5
<b>2. GRANSKNINGENS UTGÅNGSPUNKTER</b> .....	<b>6</b>
2.1 Bakgrund.....	6
2.2 Syfte och revisionsfrågor .....	6
2.3 Revisionskriterier .....	6
2.4 Metod .....	7
2.5 Avgränsningar .....	7
<b>3. BAKGRUND</b> .....	<b>8</b>
3.1 Kommunernas krisberedskap .....	8
3.2 Stadens utvecklingsplan för krisberedskap .....	8
<b>4. RESULTAT AV GRANSKNINGEN</b> .....	<b>9</b>
4.1 Organisation, ansvar och uppgifter.....	9
4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser .....	13
4.3 Styrning och planering .....	16
4.4 Utvärdering, uppföljning och rapportering.....	19
4.5 Intern och extern samverkan .....	22
4.6 Utbildnings- och övningsverksamhet .....	24
<b>BILAGA 1 – DEN CENTRALA KRISORGANISATIONEN</b> .....	<b>28</b>

## 1. Slutsats

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, grundskolenämnden och tekniska nämnden säkerställer en ändamålsenlig beredskap inför och vid händelse av kris eller extraordinära händelser. Granskningen har även syftat till att bedöma om kommunstyrelsen uppfyller sin uppsiktsplikt när det gäller denna beredskap i Malmö stad.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen, grundskolenämnden och tekniska nämnden i huvudsak säkerställer en ändamålsenlig beredskap inför och vid händelse av kris eller extraordinära händelser. De nationella regelverkens grundläggande krav avseende krisberedskap uppfylls. Kommunstyrelsen och nämnderna bedöms dock behöva utveckla sin utvärdering, uppföljning och åiterrapportering av stadens krisberedskapsarbete. Vidare bedöms kommunstyrelsen inte ha en helt tillräcklig uppsikt när det gäller stadens och nämndernas krisberedskap.

Den sammanfattande bedömningen grundar sig på följande bedömningar och iakttagelser utifrån revisionsfrågorna:

Granskningen visar att Malmö stad har en tydlig och ändamålsenlig beredskapsorganisation. Bland annat har organisation för krisberedskap, samordning och krisledning fastställts i styrdokument och beskrivningar. Reglemente för krisledningsnämnden har fastställts. Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar för krisledning och krisberedskap har fastställts för olika krislägen.

Vidare visar granskningen att Malmö stads arbete med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) är ändamålsenligt. Den bedöms vara upprättad enligt myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter. Underlaget används i planering och genomförandet av åtgärder för att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet, samt för att stärka förmågan att hantera extraordinära händelser. Arbetet har förankrats i den kommunala organisationen. Grundskoleförvaltningen samt fastighets- och gatukontoret arbetar enligt stadskontorets mallar och anvisningar.

Granskningen visar även att kommunstyrelsen genom stadskontoret har säkerställt en tillräcklig styrning och planering av stadens krisberedskapsarbete. Det har tagits fram styrdokument fastställda i rätt instanser om organisering, styrning, planering och samordning avseende hur staden ska hantera kriser och extraordinära händelser. Arbetet är integrerat i det ordinarie styr- och ledningssystemet. Planeringen innehåller bland annat mål och inriktning, risk- och sårbarhetsanalys, och ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar. Vidare finns även en planering, som utgår från risk och sårbarhetsanalysen, av krisberedskapsarbetet under mandatperioden. Även grundskolenämndens och tekniska nämndens förvaltningar har tagit fram krisledningsplaner.

Dock visar granskningen att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en tillräcklig utvärdering, uppföljning och åiterrapportering av stadens krisberedskapsarbete. Därmed har kommunstyrelsen inte heller fullt ut aktivt utövat

sin uppsikt i detta avseende. Ingen formaliserad rapportering om uppföljning och utvärdering av kommunfullmäktiges tidigare program för krisberedskap eller krisberedskap i allmänhet har gjorts till och behandlats i kommunstyrelsen. Arbetet med skullkraven/uppdragen i den nuvarande planen, som gäller innevarande mandatperiod, har avstannat med anledning av den rådande pandemin. Även tekniska nämnden och grundskolenämnden har inte helt säkerställt en tillräcklig utvärdering, uppföljning och återrapportering av krisberedskapsarbetet inom sina respektive verksamhetsområden. Ingen formaliserad rapportering har gjorts till och behandlats av nämnderna.

Vidare visar granskningen att kommunstyrelsen genom stadskontoret och att nämnderna genom sina förvaltningar har fungerande rutiner för intern och extern samverkan. Kommunstyrelsen genom stadskontoret uppfyller sitt ansvar att samordna arbetet med krisberedskap inom Malmö stad. Det framkommer även ett flertal exempel på extern samverkan där såväl stadskontoret som grundskoleförvaltningen och fastighets- och gatukontoret ingår i olika forum för att stärka krisberedskapen.

Granskningen visar att kommunstyrelsen genom stadskontoret har en tillräcklig utbildnings- och övningsverksamhet. Ansvar för gällande förmågehöjande insatser riktade mot förvaltningarna i form av utbildningar och stöd uppfylls. Stadskontoret har fattat beslut om en utbildnings- och övningsplan. Två övningar ska genomföras under mandatperioden. Nämndernas förvaltningar har inte tagit fram utbildnings- och övningsplaner, som enligt Malmö stads utvecklingsplan om krisberedskap ska tas fram under mandatperioden. Detta arbete har avstannat på grund av pandemin. Det har dock framkommit exempel på övningar som har genomförts inom respektive förvaltning.

## 1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderas kommunstyrelsen att:

- följa upp och aktivt behandla utvärderingar samt övriga uppföljningar kopplade till kommunfullmäktiges styrdokument avseende Malmö stads krisberedskapsarbete.
- formellt, inom ramen för sin uppsiktsplikt, fastställa vilken typ av uppföljning och rapportering styrelsen behöver för att säkerställa en tillräcklig uppsikt av nämndernas krisberedskap.

Grundskolenämnden och tekniska nämnden rekommenderas att:

- aktivt följa krisberedskapsarbetet inom ramen för sina respektive verksamhetsområden.
- se över och utveckla sina krisledningsplaner i enlighet med sina organisationer för krisledning och beredskap samt kommunens styrdokument.

## 2. Granskningens utgångspunkter

### 2.1 Bakgrund

Kommuners krisberedskap regleras i främst i lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Det ansvar som en kommun har för olika samhällsviktiga uppgifter under normala förhållanden gäller även under extraordinära händelser. Malmö stads krisberedskapsarbete syftar till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera oönskade händelser. Oönskade händelser som medför störningar i samhället sker ofta oväntat och ställer krav på särskild hantering. Samhällsstörningar kan exempelvis orsakas av elavbrott, bränder, smittspridning, terrorism eller naturkatastrofer. Det handlar om krafter som skulle kunna inverka negativt på Malmö stads förmåga att bedriva verksamhet eller påverka förtroendet för Malmö stad. Det är därför viktigt att kommunen bedriver en ändamålsenlig krisberedskap.

Utifrån genomförd riskanalys har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en granskning av Malmö stads arbete med krisberedskap.

### 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, grundskolenämnden och tekniska nämnden säkerställer en ändamålsenlig beredskap inför och vid händelse av kris eller extraordinära händelser. Granskningen syftar även till att bedöma om kommunstyrelsen uppfyller sin uppsiktsplikt när det gäller denna beredskap i Malmö stad.

Syftet har brutits ned och i granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

1. Finns det en tydlig och ändamålsenlig beredskapsorganisation?
2. Är arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ändamålsenligt?
3. Säkerställs en tillräcklig styrning, planering, utvärdering, uppföljning och åiterrapportering av arbetet?
4. Finns det fungerande rutiner för intern och extern samverkan?
5. Säkerställs en tillräcklig utbildnings- och övningsverksamhet samt samordnas detta med samverkande aktörer?

### 2.3 Revisionskriterier

- 6 kap. 1 § kommunallagen (2017:725)
- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)
- 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 (FEH)

- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS: 2015:5)
- Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar 2020–2023
- Kommunstyrelsens och nämndernas reglementen
- Malmö stads budget 2020

Revisionskriterierna beskrivs mer ingående löpande i rapporten.

## 2.4 Metod

För att svara på granskningens syfte och revisionsfrågor har intervjuer och dokumentstudier genomförts.

Inom stadskontoret har intervjuer skett med enhetschef, ledningsstrateg, beredskapssamordnare, funktionsansvarig kommunikatör i beredskap samt kommunikatör i beredskap.

Inom fastighets- och gatukontoret har intervjuer skett med två avdelningschefer, tre beredskapssamordnare, kommunikationschef samt kris-kommunikatör.

Inom grundskolförvaltningen har intervjuer skett med avdelningschef för kvalitet och myndighet, utbildningschef, beredskapssamordnare, kommunikationschef, kanslichef samt enhetschef för psykologienheten.

Granskade förvaltningar har faktakontrollerat rapporten.

## 2.5 Avgränsningar

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen och tekniska nämnden och grundskolenämnden.

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsens övergripande samordning och ledning av kommunens krisberedskap. Den avser även kommunstyrelsens uppsiktsplikt avseende Malmö stads krisberedskap.

Granskningen har genomförts under perioden september 2020 till januari 2021.

## 3. Bakgrund

### 3.1 Kommunernas krisberedskap

Kommunernas uppgifter och ansvar för krisberedskap utgår från lag (LEA) och förordning och reglerar kommunernas åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Syftet är att minska sårbarheterna i kommunernas verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Lagen ställer krav på kommunen när det gäller risk- och sårbarhetsanalys, planering, krisledningsnämnd, geografiskt områdesansvar, utbildning och övning och rapportering.<sup>1</sup>

Vidare regleras ersättning, uppgifter och stöd för kommunernas krisberedskap i en överenskommelse tecknad mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Kommunfullmäktige ska ta fram ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap. Styrdokumentet ska ange kommunens övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden.<sup>2</sup> I februari 2020 antog kommunfullmäktige en utvecklingsplan för Malmö stads krisberedskap och civilt försvar 2020–2023.<sup>3</sup> Planen ersätter kommunfullmäktiges tidigare program för Malmö stads krisberedskap 2016–2019.

### 3.2 Stadens utvecklingsplan för krisberedskap

Enligt utvecklingsplanen är visionen för Malmö stads krisberedskap:

”Ett resilient Malmö med god förmåga att motstå, anpassa sig till, klara av, återhämta sig från och lära sig av oönskade händelser.”

De övergripande målen för Malmö stads krisberedskap är:

- Minska risker för, och konsekvenserna, av oönskade händelser som kan leda till samhällsstörningar och/eller kris för Malmö stad.
- Värna om liv och hälsa för de som bor, vistas och verkar i Malmö.
- Värna om grundläggande värden; demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.
- Upprätthålla Malmös funktionalitet oavsett vad som inträffar.
- Hindra eller begränsa skador på egendom och miljö.

För att nå de övergripande målen ska Malmö stads verksamheter arbeta med särskilda fokusområden:

- Integrera krisberedskap i ordinarie lednings- och styrsystem där så är lämpligt.

---

<sup>1</sup> Lag (2006:544) och förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

<sup>2</sup> 2 kap. 1 § Lag (2006:544) och förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

<sup>3</sup> Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar 2020–2023 (KF 2020-02-06)



- Utveckla systematiskt och långsiktigt beredskapsarbete utifrån respektive förvaltnings förutsättningar, inriktningar och prioriteringar.
- Arbeta för samordning av olika aktörers arbete i framförallt förebyggande arbete med fokus på främjande arbete.
- Bidragande till utveckling av Sveriges krisberedskap vari det kommunala perspektivet särskilt beaktas.
- Påbörja och utveckla arbetet med civilt försvar i samverkan med berörda aktörer.
- Utveckla styrningen av kommunens majoritetsägda bolag och förbund utifrån ansvar inom krisberedskap och civilt försvar.

Malmö stads systematiska krisberedskapsarbete ska, enligt utvecklingsplanen, omfatta:

- Process för risk- och sårbarhetsanalys
- Leda, inrikta och samordna vid oönskade händelser
- Att förhålla sig till en föränderlig omvärld
- Att agera lokalt och bidra globalt

Inom varje område ovan anges ansvar och uppdrag inom krisberedskapen för kommunstyrelsen och nämnderna.

## 4. Resultat av granskningen

I detta avsnitt redovisas resultatet av granskningen. Avsnittet är uppdelat utifrån revisionsfrågorna. Under varje revisionsfråga redovisas först bedömningar och eventuella rekommendationer. Därefter följer en redogörelse av granskningens iakttagelser.

### 4.1 Organisation, ansvar och uppgifter

**Finns det en tydlig och ändamålsenlig beredskapsorganisation?**

#### 4.1.1 Bedömning

Bedömningen är att Malmö stad har en tydlig och ändamålsenlig beredskapsorganisation, det vill säga lagstiftningens grundläggande krav uppfylls. Det kan konstateras att kommunens organisation för krisberedskap och krisledning beskrivs tydligt i styrdokument och andra instruktioner. Vid intervjuer framkommer att krisorganisationen upplevs som tydlig och välfungerande i det aktiva läget under pandemin. Granskningen visar vidare att kommunfullmäktige har fattat beslut om reglemente för krisledningsnämnden inför ny mandatperiod. Kommunfullmäktige har även utsett ledamöter och presidium för krisledningsnämnden. Kommundirektören har beslutat om en plan som beskriver hur kommunen ska organisera sig under extraordinära händelser samt hur kommunens organisation för krisledning ska bedriva samverkan och ledning i syfte att uppnå inriktning och samordning. I Malmö stads utvecklingsplan<sup>4</sup> och

---

<sup>4</sup> Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar 2020–2023 (KF 2020-02-06)

central krisledningsplan<sup>5</sup> framgår vilket ansvar nämnderna har för krisberedskap. De har samma ansvar för verksamheten vid kris som vid normalläge.

#### *4.1.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning*

Enligt lagstiftningen måste det finnas en krisledningsnämnd i kommunen för att fullgöra uppgifterna under extraordinära händelser i fredstid.<sup>6</sup> Krisledningsnämnden ska bara hantera extraordinära händelser i fredstid och har ingen uppgift under höjd beredskap. Kommunfullmäktige fastställde reglemente för krisledningsnämnden i december 2019<sup>7</sup>.

Vid höjd beredskap ligger ledningsansvaret på kommunstyrelsen.<sup>8</sup> Vidare ska, enligt överenskommelsen<sup>9</sup> om kommunernas krisberedskap, kommunen fastställa en plan som innehåller hur kommunen ska organisera sig under extraordinära händelser samt hur kommunens organisation för krisledning ska bedriva samverkan och ledning i syfte att uppnå inriktning och samordning. I januari 2020 beslutade kommundirektören om en central plan för krisledning som omfattar Malmö stads krisberedskapsorganisation<sup>10</sup>.

#### **Den centrala krisledningsorganisationen**

Enligt den centrala krisledningsplanen ligger ansvaret för krisberedskapen på respektive förvaltning, bolag eller förbund. En kris ska således hanteras så långt det är möjligt där den uppstår i den kommunala organisationen. Ansvaret för krishanteringen följer linjeorganisationen. Beroende på hur allvarlig händelsen är, eller om det är en kommunövergripande händelse, kan den centrala organisationen aktiveras och ge berörd förvaltning central stöttning att hantera krisen.

Den centrala krisledningsorganisationen sorterar i olika funktioner inom dels beredskap för central krisledning dels central krisledning. Den omfattar funktioner, utifrån politisk-, strategisk- och operativ nivå, som ska aktiveras vid olika krislägen; vardag, kris som berörd förvaltning ska klara själv, störning, allvarlig händelse och extraordinär händelse. För en övergripande schematisk bild av organisationen, se bilaga 1.

#### *Beredskap för central krisledning*

Vid vardag och kriser (eller hot om kris) som förvaltningarna ska klara själva kan en förvaltning få stöd i samordning och ledning från resursen beredskap för central krisledning. Det är en resurs som omfattar kommunövergripande funktioner för att kunna initiera krisledning dygnet runt. Funktionen är ett komplement till förvaltningarna som själva har ansvaret att initiera krishantering inom den egna organisationen. Resursen

---

<sup>5</sup> Central krisledningsplan (STK-2019-1702)

<sup>6</sup> 2 kap. 2 § lag [2006:554] om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>7</sup> Reglemente för krisledningsnämnden (KF 2006-05-31, Rev 2019-12-19)

<sup>8</sup> 3 kap. 2 § lag [2006:554] om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>9</sup> Överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan staten och Sveriges kommuner och regioner 2019–2022

<sup>10</sup> Central krisledningsplan (STK-2019-1702)

har till uppgift att uppmärksamma samt ge råd och stöttning till en förvaltning i händelse av kris. Tre av funktionerna inom resursen ligger inom stadskontoret och består av beslutsfattare i beredskap (BiB), tjänsteperson i beredskap (TiB) och kommunikatör i beredskap (KiB). Funktionen samordnare krisstöd i beredskap (SKiB) ligger inom arbetsmarknad- och socialförvaltningen.

#### *Central krisledning*

Vid krisläget störning, allvarlig händelse och extraordinär händelse aktiveras central krisledning när det handlar om en kommunövergripande angelägenhet, eller om händelsen inte kan hanteras tillfredställande av förvaltningens egen krisledning. Det kan även vara om händelsen drabbar flera aktörer och/eller kräver samordning.

Kommunstyrelsen har ansvaret att övergripande leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Vid störning eller allvarlig händelse är uppgiften densamma och följer ordinarie beslutsvägar. Om krisen bedöms som en extraordinär händelse, träder krisledningsnämnden in som kommunens ledande politiska organ avseende beslut som avser krishantering. När krisledningsnämnden är aktiverad får denna ta över berörda nämnders beslutsfattande avseende krisen. Enligt reglementet för krisledningsnämnden är det ordföranden i krisledningsnämnden som bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden måste träda i kraft.

Krisledningsgruppen är den centrala krisledningens strategiska funktion och leds av BiB. Gruppen kopplas in vid allvarlig händelse och extraordinär händelse. Ansvaret omfattar bland annat att hålla kommunstyrelsen och dess ordförande informerad och uppdaterad om krisen samt bereda ärenden åt kommunstyrelsen. Vidare ansvarar krisledningsgruppen för att fastställa inriktningsbeslut om övergripande mål och direktiv för den centrala krisledningen samt besluta om dimensionering av stödorganisationen. Gruppen ansvarar även för att göra övergripande prioriteringar av resurser och kostnadsfördelning för den centrala krisledningen. Därtill ansvarar de för att samverka och samråda på strategisk och övergripande nivå med internt och externt berörda aktörer.

Krisorganisationens stabsledning leder den centrala krisledningens operativa krishanteringsarbete och ska hålla ihop stödorganisationens arbete vid störning, allvarlig händelse och extraordinär händelse. BiB utser och dimensionerar stabsledningen utifrån den specifika händelsens karaktär. Det är stabsledningens ansvar att förse BiB eller krisledningsgruppen med beslutsunderlag.

Stödorganisationen består av fyra stödfunktioner och är den centrala krisledningens operativa funktion. Dess uppgift är att förse krisledningsgruppen med lägesbild, analys, andra beslutsunderlag och att verkställa beslut. Tre av stödfunktionerna ligger inom stadskontoret och sorterar inom tre avdelningar som ansvarar för likande uppgifter inom den ordinarie verksamheten. Avdelningen omvärld och näringsliv ansvarar för stödfunktionen analys och ledning samt stabsledning. Kommunikation och IT svarar för stödfunktionen kommunikation. Avdelningen intern ledning

och stöd ansvarar för stödfunktionen administrativt stöd. Den fjärde stödfunktionen samordning och centralt krisstöd ansvarar arbetsmarknad- och socialförvaltningen för.

## **Nämndernas krisledningsorganisationer**

### *Tekniska nämnden*

Tekniska nämnden ansvarar för intern säkerhet och krisberedskap avseende sin verksamhet.<sup>11</sup> Nämndens förvaltning är fastighets- och gatukontoret. Enligt kontorets krisledningsplan<sup>12</sup> fastställs inför varje mandatperiod beslutsordningen för krisledning inom nämnden. Nämndens presidium är utsett till nämndens krisledning. Under kris ska förvaltningsdirektör säkerställa en kontinuerlig kontakt och hålla nämndens ordförande informerad och vid behov lyfta frågor till nämnden.

Fastighets- och gatukontorets beredskap inför kris består av beredskapssamordnare för ledningsberedskapen, beredskapssamordnare för arrangemang och beredskapssamordnare för övriga verksamheter. Ledningsberedskapen är en förvaltningsövergripande resurs som säkerställer att det utanför kontorstid alltid finns en tillgänglig chef. Den motsvarar den centrala funktionen tjänsteperson i beredskap (TiB). Beredskapssamordnarna är en strategisk funktion och representerar förvaltningen i kommunens beredskapsnätverk. I beredskapen ingår även en kriskommunikatör och kommunikationschef.

Förvaltningens krisledning består av förvaltningsdirektör, jourhavande i centrala ledningsberedskapen och kommunikationschef samt berörda chefer beroende på typ av kris. Den centrala ledningsberedskapen eller förvaltningsdirektör har rätt att ta beslut om att aktivera fastighets- och gatukontorets krisledning. Krisledningens uppgift är inledningsvis att säkra funktioner som analys av lägesbild och internt och externt kommunikationsbehov tills dess att eventuell stab är på plats. En stabchef kan utses vid större krishändelser och kallar in och samordnar nödvändiga stabsfunktioner. Beroende på händelse kan organisationen utökas ytterligare inom krisledning och stab. Det kan vara chefer, specialister, säkerhetssamordnare, beredskapssamordnare, IT-ansvariga, kommunikatörer och analysfunktioner etc. Utöver detta kan det vid behov tillsättas funktioner för omvärldsanalys, omfallsanalys<sup>13</sup>, analys av resursbehov, konsekvensanalys för tredje man, samverkansfunktioner, sakkunniga, specialister etc. Förvaltningen har även särskilda beredskapsorganisationer och planer för vinterberedskap och Malmöfestivalen.

Enligt de intervjuade aktiverade fastighets- och gatukontoret under våren ett s.k. utökad ledningsstöd, i enlighet med krisledningsplanen, med anledning av coronapandemin. Det innebär att en arbetsgrupp stärker den ordinarie förvaltningsledningen med beslutsunderlag som t.ex. lägesbild och olika analyser på kort och på lång sikt.

---

<sup>11</sup> Reglemente för Malmös tekniska nämnd (KF 2018-06-20, rev 2020-06-02)

<sup>12</sup> Fastighets och gatukontorets krisledningsplan (godkänd i ledningsgruppen 2018-xx-xx)

<sup>13</sup> Antaganden som görs gällande alternativa förändringar av lägesbilden över tid och dess effekter

### *Grundskolenämnden*

Enligt grundskoleförvaltningens krisledningsplan<sup>14</sup> utgår förvaltningens krishantering från eleven och varje grundskolenhet ska ha en egen krisorganisation. Varje skolenhet ska ha en krisledningsgrupp som sätts ihop utifrån förutsättning och typ av kris. Krisledningsgruppens uppgifter vid ett krisläge är framförallt strategiskt för krishanteringens inriktning och mål genom att skapa sig bild över händelsen, vilka som ska informeras samt vad som behövs hanteras. Rektor (sammankallande), lärare, representant från elevhälsan, skoladministratör och vaktmästare bör ingå i gruppen. Det finns även en krisledningsgrupp inom den centrala förvaltningen som aktiveras vid större gemensamma händelser, exempelvis nu under coronapandemin.

Skolenheterna ska själva hantera små incidenter såsom mindre olyckor och tillbud. Vid s.k. vardagsläge ska utsedda personer ur krisledningsgruppen sprida information, initiera utbildningar och övningar på området samt uppdatera skolans krisdokumentation. Vid större incidenter och kriser, såsom större olycka, brand och dödsfall bör skolenhetens krisgrupp samlas. I dessa fall informeras utbildningschefen och behov av ytterligare stöd diskuteras, såsom kommunikationsplanering och ett förstärkt krisstöd. Utbildningschef tar kontakt med berörda avdelningschefer och enhetschefer för att konkretisera stödet. Det åligger även utbildningschef att meddela grundskoledirektör och TiB.

## **4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser**

### **Är arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ändamålsenligt?**

#### *4.2.1 Bedömning*

Bedömningen är att Malmö stads arbete med risk- och sårbarhetsanalyser är ändamålsenligt, det vill säga att de grundläggande kraven enligt lagstiftning, överenskommelse och föreskrifter uppfylls. Bland annat har kommunen upprättat en RSA-rapport första kalenderåret efter ordinarie kommunval som är uppställd enligt MSB:s föreskrifter. Den omfattar både det geografiska området, kommunens organisation samt berörda kommunala bolag och kommunalförbund. Underlaget från risk- och sårbarhetsanalysen används i kommunens planering (bl.a. utvecklingsplan och kontinuitetsplanering) och genomförandet av åtgärder för att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet, samt för att stärka förmågan att hantera extraordinära händelser. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen har förankrats i den kommunala organisationen.

Det kan även konstateras att både tekniska nämnden och grundskolenämnden genom sina förvaltningar är involverade i RSA-arbetet.

#### *4.2.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning*

Kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och

---

<sup>14</sup> Krisledningsplan grundskoleförvaltningen (uppdaterad enligt beslut i ledningsgrupp 2014-12-12, normkritiskt rev nov 18)

sårbarhetsanalys.<sup>15</sup> Minimikravet är en risk- och sårbarhetsanalys som omfattar det geografiska området, kommunens egen organisation samt berörda kommunala bolag och kommunalförbund.

Enligt MSB:s föreskrifter<sup>16</sup> ska kommunen 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:

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.

### **Malmö stads risk- och sårbarhetsanalys**

Granskningen visar att Malmö stad har tagit fram en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som är uppställd och omfattar delarna som beskrivs ovan enligt MSB:s föreskrifter<sup>17</sup> Enligt de intervjuade är kommunens RSA-process utvecklad tillsammans med Lunds tekniska högskola. Enligt rapporten<sup>18</sup> ska RSA-processen bedrivas kontinuerligt av Malmö stads förvaltningar. Syftet är att öka förståelsen om sårbarheter i verksamheten och de risker som kan påverka det geografiska området. Den ska även utmytna i ett beslutsunderlag om vilken förmåga en verksamhet ska uppnå och fördelning av resurser för att uppnå den. Därtill ska det framgå vilka sårbarheter som kan accepteras. RSA-processen omfattar kontinuitetsplanering och riskanalys ur ett kommunalt verksamhetsperspektiv samt riskanalys utifrån kommunens geografiska område. Riskreduering ska ske inom ramen för ordinarie verksamhetsprocesser samt vara ett komplement till ordinarie verksamhetsprocesser och beslutsprocesser.

Enligt de intervjuade har Malmö stad arbetat med RSA-processen under lång tid och statskontoret försöker utveckla metoder, stöd för genomförande och analys som fungerar på förvaltningsnivå. Riskerna uppges ha varit samma under lång tid men verksamheterna har förändrats och därför

---

<sup>15</sup> 2 kap. 1 § Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

<sup>16</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5)

<sup>17</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5)

<sup>18</sup> Rapportering enligt myndigheten för samhällsskydd och beredskap om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser MSBFS 2015:5 (STK-2019-628, 2020-02-17)

är det viktigare att planera för kontinuitetshanteringen. Enligt de intervjuade behöver de tänka på vad som krävs för att driva verksamheten vidare oavsett vad som händer.

I kommunfullmäktiges utvecklingsplan är ett av skullkraven att förvaltningarna, i dialog med stadskontoret, ska ta fram tvååriga planer för 2020–2021 och 2022–2023 för arbetet med RSA-processen. Den ska innehålla planering av vilka verksamheter som ska analyseras samt hur analysarbetet kommer genomföras. Detta arbete har förskjutits i och med coronapandemin och ska återupptas under hösten inför 2021.

### **Förvaltningarnas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser**

Enligt RSA-rapporten utgår metoden för analys av egen verksamhet från en samordning av processerna för kontinuitet- och riskhantering. Den ska genomföras självständigt av respektive verksamhet, samordnat av förvaltningens beredskapssamordnare. Den erbjuds även för bolag och förbund. Metoden är uppdelad i tre steg: (1) kartläggning, (2) analys av oönskade händelser samt (3) beslut gällande förbättringsåtgärder. För detta har det tagits fram en excel-fil för rapportering enligt metodens tre steg som verksamheterna fyller i. I denna sammanställs, aggregeras och analyseras uppgifterna dels per förvaltning, dels i en aggregerad fil för all insamlade data.

I RSA-metoden ingår det bland annat prioritering utifrån olika former av tidskritiska beroenden. När det gäller grundskoleförvaltningen är den verksamheten, enligt de intervjuade, inte särskilt tidskritisk. En nedstängning av en skola ett par dagar leder inte till samma kritiska konsekvenser som kan uppstå i fall ett särskilt boende måste stänga ner. I grundskoleförvaltningens RSA-arbete har de arbetat med olika scenarier som stadskontoret har definierat. Utifrån dessa har skolorna planerat för olika händelser, exempelvis händelse av brand, våldsamma händelser, inbrott och risk för elev som förts bort. Vidare har grundskoleförvaltningens beredskapssamordnare bland annat haft intervjuer med ansvariga chefer och sakkunniga inom verksamheter som ansvarar för korttidstillsyn via LSS, fritidshem och skola. Detta underlag har sedan sammanställts och rapporterats till stadskontoret. Grundskoleförvaltningen har inte ännu påbörjat uppdraget om tvååriga kontinuitetsplaner.

Enligt de intervjuade har RSA-arbetet pågått inom fastighets- och gatukontoret under ett flertal år även om metoden har förändrats över tid. Svårigheten uppges ha varit att lära sig RSA-modellen men nu finns en modell och struktur som fungerar. Arbetet sker kontinuerligt och uppdateras löpande. Det görs enligt de intervjuade en bedömning av vilka verksamheter inom fastighets- och gatukontoret som är de mest tidskritiska och de har gått igenom kedjan i flera känsliga uppdrag. De har även definierat ett antal områden som de fortsätter att arbeta med, exempelvis vattentillgång i hyresfastigheter, snöröjning och väghållning. När det gäller uppdragen till nämnderna i Malmö stads utvecklingsplan har de inte ännu tvååriga kontinuitetsplaner på plats. Inom ramen för detta arbete ser de över verksamheten och de åtagande de har inom ordinarie verksamhet. Vidare uppges att de har sett över vilka risker som finns utifrån fastighets- och gatukontorets upphandlade entreprenörer.

När det gäller uppdraget avseende interna personella resurser har detta setts över, sammanställts och uppdaterats i och med Coronapandemin. Enligt de intervjuade har kontakten med fastighets- och gatukontorets externa aktörer säkrats upp.

### 4.3 Styrning och planering

#### Säkerställs en tillräcklig styrning och planering av arbetet?

##### 4.3.1 Bedömning

Bedömningen är att kommunstyrelsen säkerställer en tillräcklig styrning och planering av Malmö stads krisberedskapsarbete. Stadskontoret har tagit fram styrdokument avseende styrning och planering i enlighet med lagstiftning, förordning och överenskommelse om kommuners krisberedskap. Krisberedskapsarbetet involverar hela kommunkoncernen och styrningen av arbetet är integrerat i ordinarie styr- och ledningssystem för respektive styrform. Kommunfullmäktige har under mandatperiodens första år fastställt en plan för hur Malmö stad ska hantera extraordinära händelser och hur arbetet med krisberedskap ska bedrivas.

Vidare visar granskningen att kommunstyrelsen har fastställt en instruktion för hur kommundirektören ska leda förvaltningen under kommunstyrelsen. Som nämnts tidigare har kommundirektör fattat beslut om en central krisledningsplan som beaktar slutsatserna i kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

Granskningen visar också att de granskade nämnderna genom grundskoleförvaltningen och fastighet- och gatukontoret har tagit fram krisledningsplaner för sin krisberedskap och krisledning antagna av respektive ledningsgrupp. Dock bedöms grundskoleförvaltningens plan, som antogs 2014 och reviderades 2018, behöva ses över och uppdateras i enlighet med Malmö stads styrdokument. Enligt de intervjuade finns det behov av att se över och utveckla fastighets- och gatukontorets krisledningsplan.

*Grundskolenämnden och tekniska nämnden rekommenderas att:*

- se över och utveckla sina krisledningsplaner i enlighet med sina organisationer för krisledning och beredskap samt kommunens styrdokument.

##### 4.3.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendation

Enligt lagstiftningen ska kommunen med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen inför varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser.<sup>19</sup> Enligt överenskommelsen om kommunernas krisberedskap<sup>20</sup> ska styrdokument (utvecklingsplanen) beslutas av kommunfullmäktige senast den sista december under mandatperiodens första år. Styrdokumentet ska ange kommunens övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden.

<sup>19</sup> 2 kap. 1 § Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

<sup>20</sup> Överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan staten och Sveriges kommuner och regioner 2019–2022



Den ska innehålla den övergripande styrningen av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund samt kommunens övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys. Den ska också omfatta ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar samt vilken planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperioden.

Enligt uppgift fick Malmö stad tillåtelse av Länsstyrelsen att skjuta på beslutet om utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar, vilken togs av kommunfullmäktige i februari 2020. Kommundirektören har fattat beslut om plan för central krisledning i januari 2020.

### **Malmö stads styrdokument avseende krisberedskapsarbete**

#### *Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar*

Den av kommunfullmäktige antagna planen avser 2020–2023 och beskriver bland annat övergripande krisberedskapsarbetet avseende skyddet av samhällsviktiga funktioner, förebyggande oönskade händelser, styrning av krisberedskap i Sverige. Vidare beskrivs även kommunens krisberedskapsarbete samt ledning och samordning av den. Den omfattar också Malmö stads vision, övergripande mål, fokusområden och det systematiska arbetet. Därtill innehåller utvecklingsplanen beskrivningar och en större mängd skallkrav riktade till kommunstyrelsen och nämnderna inom områdena process för risk- och sårbarhetsanalys och kontinuitet i Malmö stads ledningsförmåga. Vidare innehåller planen även inriktning och samordning av arbetet inom Malmös geografiska område, utbildning och övning, uppföljning och utvärdering, klimatförändringar och säkerhetspolitiska bedömningar. Skallkraven ska genomföras under mandatperioden. Enligt de intervjuade har detta arbete påbörjats under den förra mandatperioden. Arbetet har dock avstannat eftersom kommunen har hanterat den pågående coronapandemin.

#### *Central krisledningsplan*

Den centrala krisledningsplanen är ett strategiskt kommuncentralt styrdokument som reglerar den kommunövergripande krishanteringen i Malmö stad, det vill säga dess politiska organisation, förvaltningar, majoritetsägda bolag och kommunalförbund. Planen är beslutad av kommundirektören. Det övergripande syftet med planen är att säkerställa att Malmö stad har en god krishanteringsförmåga i händelse av kris eller hot om kris. Syftet är även att förtydliga ansvarsförhållanden inom Malmö stad vid en kris. Planen beskriver kommunens krishantering i enlighet med MSB:s tre grundprinciper, vilket betyder att den som har ansvaret under normala förhållanden också har ansvaret vid en kris. Detta innebär att den förvaltning eller bolag som drabbas så långt som möjligt ska hantera krisen. Som beskrivits tidigare infattar planen även hur ansvar och roller inom olika funktioner inom beredskap för central krisledning och central krisledning ska aktiveras inom den kommunala organisationen vid olika krislägen.

### *Skyfallsplanen*

Skyfallsplan för Malmö<sup>21</sup> behandlar regn som inte kan hanteras av dagvattensystemet och som innebär risker för liv, störningar på samhällsviktig verksamhet, allvarliga personella och materiella skador och skador på miljön. Målet med skyfallsplanen är att Malmö ska få en ökad motståndskraft mot konsekvenserna av skyfall. Den beskriver i korta drag bland annat lagstiftning, skyfallsorganisation, metod, åtgärder, krishantering och olika aktörers roller vid skyfallshantering.

### *Fastighets- och gatukontorets krisledningsplaner*

Enligt Malmö stads centrala krisledningsplan ska förvaltningarna ta fram specifika krisledningsplaner för sina ansvarsområden.<sup>22</sup>

Enligt fastighets- och gatukontorets krisledningsplan är det övergripande syftet med planen att säkerställa fastighets- och gatukontorets förmåga att hantera kris eller hot om kris. Den beskriver övergripande grundläggande ansvarsområden, arbetssätt och ska göra mandat och rutiner tydliga, för en stabil uppstart av krisledningsorganisationen. Kortfattat innehåller den krisledningsorganisation under normalläge, aktivering av organisationen, bemanning och organisation, pågående kris och upptrappad kris. Planen beskriver även rutiner, avlösning, lokaler, utvärdering och revidering.

Enligt de intervjuade tar fastighets- och gatukontoret även fram särskilda säkerhets- och krisledningsplaner samt tillhörande rutiner för större arrangemang och för vissa mötesplatser, exempelvis för Malmöfestivalen och Folkets park. Vid behov görs detta i samverkan med stadskontoret, polis och räddningstjänst. Övergripande innehåller planen<sup>23</sup> för Malmöfestivalen riskanalys, säkerhetsorganisation, säkerhetsrutiner och beredskapslägen, övervakning publiktäthet och stämning, publikhantering och pausrutin samt telefonlista. Det finns även utrymningsplaner för festivalområdet.

Malmö, Burlöv, Kävlinge och Lomma har tagit fram en gemensam oljeskyddsplan. Den ska användas under kommunens beredskapsarbete och som ett stöd för kommunens saneringsarbete vid en eventuell olycka till havs som leder till ett oljeutsläpp och oljepåslag. Planen är underordnad Malmö stads centrala krisledningsplan och organisation och aktiveras först i enlighet med kommunens egna riktlinjer och beslutsvägar. Enligt planen ansvarar fastighets- och gatukontoret för den operationella hanteringen av planen i Malmö stad. De ansvarar även för bemanning av saneringsledare, saneringspersonal samt för materialförråden. Fastighets- och gatukontoret samverkar med Malmö stads beredskapssamordnare om utbildning, utveckling och övriga behov.<sup>24</sup>

Enligt de intervjuade hade inte krisledningsplanerna tillämpats före coronapandemin och har fungerat bättre än förväntat. Det gjordes en utvärdering och revidering med mindre justeringar under sommaren, där en av åtgärderna var att förbättra informationsspridning i hela chefsledet.

<sup>21</sup> Skyfallsplan för Malmö (Kommunstyrelsen 2017-03-01)

<sup>22</sup> Central krisledningsplan (STK-2019-1702)

<sup>23</sup> Säkerhetsplan för Malmöfestivalen 2019

<sup>24</sup> Oljeskyddsplan för Malmö, Burlöv, Kävlinge och Lomma (2017-07-05)

Delarna kring IT, HR och kommunikation har fungerat väl. I en kommande uppdatering av krisledningsplanen finns ett behov av att beskriva ytterligare flexibilitet. Detta eftersom planerna bygger på ett snabbt förlopp och inte utdraget förlopp som nu under pandemin.

#### *Grundskoleförvaltningens krisledningsplaner*

Kortfattat innehåller grundskoleförvaltningens krisledningsplan en beskrivning av beredskap och krisledning, grundskoleenheternas krisledning samt kris där skolenheterna behöver stöd från förvaltningsledning och kriskommunikation. Planen innehåller även behov av kommuncentral samordning och stöd, störningar i grundskolans stödsystem samt incidenter i stadsområdet som berör grundskolan. Enligt planen ska förvaltningen även upprätta en övergripande kriskommunikationsplan. Även varje skolenhet ska ta fram kriskommunikationsplaner. Enligt de intervjuade har ingen övergripande kriskommunikationsplan tagits fram utan det planeras vid varje uppkommen incident utifrån en mall där vissa delar ska vara med. Förvaltningen planerar att se över och uppdatera krisledningsplanen med anledning av ny mandatperiod och nya centrala krisledningsplaner. Den senaste uppdateringen av grundskoleförvaltningens krisledningsplan var en normkritisk revidering i november 2018. Enligt svar från förvaltningen planeras en översyn av planen att genomföras under läsåret 2020/21.

Enligt förvaltningens plan ska även varje grundskoleenhet ta fram en krisledningsplan som kan möta incidenter eller oplanerade händelser. De ska även ta fram rutiner för små incidenter såsom mindre olyckor och tillbud. Inom ramen för granskningen har det tagits del av krisledningsplaner från ett tiotal grundskoleenheter inom ett av kommunens skolområden. Det kan konstateras att planerna ser olika ut till innehåll och omfattning. Enligt de intervjuade har skolenheternas planer avseende innehåll och struktur inte följts upp. Enligt svar från grundskoleförvaltningen har dock utbildningscheferna en årlig dialog med rektorerna avseende rutiner och krisplaner. Det finns även möjlighet för rektorerna att utbyta kunskap och föra dialog avseende krisplanarbetet i olika forum.

## **4.4 Utvärdering, uppföljning och rapportering**

### **Säkerställs en tillräcklig utvärdering, uppföljning och återrapportering av arbetet?**

#### *4.4.1 Bedömning*

Bedömningen är att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en tillräcklig utvärdering, uppföljning och återrapportering av Malmö stads krisberedskapsarbete. Därmed har kommunstyrelsen inte fullt ut utövat sin uppsiktsplikt. Kommunfullmäktiges tidigare program avseende krisberedskap har inte följts upp, utvärderats och rapporterats till kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige har beslutat om en ny utvecklingsplan i februari 2020. Den nya planen innehåller skullkrav/uppdrag till kommunstyrelsen och nämnderna för mandatperioden som stadskontoret avser att följa upp årligen. Detta arbete har dock avstannat med anledning av rådande pandemi. Kommunstyrelsen har inte heller formellt tagit del av och

behandlat RSA-rapporteringen till Länsstyrelsen. Enligt MSB:s föreskrifter ska RSA-rapporten kommuniceras internt i den kommunala organisationen. Även om det inte tydligt anges i föreskriften hur rapporten ska kommuniceras inom den kommunala organisationen, skulle den i delar kunna utgöra underlag för kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna och nämndernas uppföljning av krisberedskapsarbetet.

Vidare är bedömningen att tekniska nämnden och grundskolenämnden inte helt säkerställer tillräcklig utvärdering, uppföljning och återrapportering av krisberedskapsarbetet inom sina respektive verksamhetsområden. Det saknas en metod och struktur för uppföljning på stadsövergripande nivå, vilket försvårar nämndernas möjligheter att utvärdera och följa upp arbetet. Dock har nämnderna ett eget ansvar för uppföljning och kan efterfråga utvärdering, uppföljning och återrapportering från sina förvaltningar.

*Kommunstyrelsen rekommenderas att:*

- följa upp och aktivt behandla utvärderingar samt övriga uppföljningar kopplade till kommunfullmäktiges styrdokument avseende kommunens krisberedskapsarbete.
- formellt, inom ramen för sin uppsiktsplikt, fastställa vilken typ av uppföljning och rapportering styrelsen behöver för att säkerställa en tillräcklig uppsikt av nämndernas krisberedskap

*Grundskolenämnden och tekniska nämnden rekommenderas att:*

- aktivt följa krisberedskapsarbetet inom ramen för sina respektive verksamhetsområden.

#### *4.4.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendationer*

I kommunallagen anges att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.<sup>25</sup> Enligt kommunstyrelsens reglemente ska styrelsen tillse att av fullmäktige fastställda kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten samt ekonomi följs upp i nämnderna.<sup>26</sup> Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.<sup>27</sup> Tekniska nämnden har i sitt reglemente även fått ett särskilt förtydligande att kontinuerligt följa upp sin verksamhet.<sup>28</sup>

Kommunen ska upprätta en RSA-rapport senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige. Rapporten ska även kommuniceras internt i den kommunala organisationen.<sup>29</sup> Dock finns det inga formella krav som reglerar vilken instans som ska

<sup>25</sup> 6 kap. 1 § Kommunallag (2017:725)

<sup>26</sup> Reglemente för Malmö kommunstyrelse

<sup>27</sup> 6 kap. 6 § Kommunallag (2017:725)

<sup>28</sup> Reglemente för Malmö tekniska nämnd

<sup>29</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5)

fastställa den, utan är upp till kommunen själv att bestämma.<sup>30</sup> Vidare 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.<sup>31</sup>

Enligt skullkraven i Malmö stads utvecklingsplan ska kommunstyrelsen genom stadskontoret ta fram metodik för uppföljning och utvärdering. Stadskontoret ska även initiera samt genomföra eller beställa uppföljningar och utvärderingar efter önskade händelser. Nämnderna ska vid önskade händelser i egen förvaltning sammanställa en dokumentation kring händelseförlopp, konsekvenser, lärdomar och förbättringsåtgärder. Vidare ska nämnderna på förfrågan från stadskontoret delta vid uppföljning och utvärdering av önskade händelser.<sup>32</sup>

### **Uppföljning av program och utvecklingsplan av krisberedskap**

Nämnderna har i remissrundan av Malmö stads utvecklingsplan särskilt efterfrågat hur uppföljningen av skullkraven kommer ske. Enligt tjänsteskrivelsen kommer stadskontoret inom ramen för uppföljningen särskilt lägga fokus på att hitta en samordning med ordinarie processer. Resultat för uppföljningen kan användas som stöd för stadsövergripande verksamhetsplanering och budgetprocess men även för förvaltningarna. Stadskontoret avser att göra årliga uppföljningar av skullkraven. Dock är fokus främst att möta den egna förvaltningens planering och den förmåga förvaltningen bedömt att de ska uppnå. Uppföljningen ska även användas som stöd för den årliga rapporteringen till staten.<sup>33</sup>

Enligt de intervjuade gjordes ett försök att få till en systematisk uppföljning av det tidigare programmet avseende krisberedskap men en omorganisation 2017 medförde att detta inte var möjligt. Under 2018 genomfördes muntliga möten med förvaltningarna samt en skriftlig insamling. En slutlig sammanställning skulle ha genomförts under vintern/våren 2020 men fick pausas med anledning av pandemin. I utvecklingsplanen anges ett antal skullkrav som stadskontoret och förvaltningarna förväntas genomföra under mandatperioden. Enligt de intervjuade är skullkraven i den nya utvecklingsplanen, som ersatte det tidigare programmet, punkter som de redan arbetar med men fortsätter att utveckla. Dock har mycket av detta arbete också avstannat med anledning av coronapandemin.

### **Rapportering till styrelse och nämnd**

Vid genomgång av protokoll för 2019 och 2020 kan det konstateras att ingen formell rapportering och uppföljning görs till kommunstyrelsen, tekniska nämnden och grundskolenämnden avseende kommunens krisberedskap. Malmö stads RSA-rapport har inte heller fastställts av kommunstyrelsen eller varit uppe som ett informationsärende på nämndsmöte.

---

<sup>30</sup> Handbok i kommunal krisberedskap – 1. Övergripande processer (maj 2020)

<sup>31</sup> (MSBFS 2015:5)

<sup>32</sup> Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar 2020–2023 (KF 2020-02-06)

<sup>33</sup> Tjänsteskrivelse (STK-2019-629)

Enligt de intervjuade sker huvuddelen av uppföljningen med arbetet avseende krisberedskap och RSA till kommunstyrelsen som muntlig information. Under coronapandemin har kommunstyrelsen och dess ordförande kontinuerligt informerats och uppdaterats om händelsens utveckling inom ramen för central krisledning av BiB.

Enligt de intervjuade har förvaltningsledning haft löpande möten med tekniska nämndens presidium under pandemin. Under denna tid har förvaltningsdirektören träffat nämndens ordförande en gång i veckan.

När det gäller grundskolenämnden uppger de intervjuade att krisberedskap ibland är ett ämne inom ramen för grundskoledirektörens informationspunkt på nämndens mötesagenda. Direktören har tät kontakt med nämndens ordförande som även uppges få vara med och lyssna på krisledningsmöten.

## 4.5 Intern och extern samverkan

### Finns det fungerande rutiner för intern och extern samverkan?

#### 4.5.1 *Bedömning*

Bedömningen är att det finns fungerande rutiner för intern och extern samverkan. Granskningen visar att Malmö stad har en utvecklingsplan som motsvarar de krav som ställs på samverkan i överenskommelsen om kommunernas krisberedskap mellan staten och Sveriges kommuner och regioner 2019–2022. Vidare visar granskningen att kommunstyrelsen genom stadskontoret uppfyller sitt ansvar att samordna arbetet med krisberedskap inom Malmö stad. Det framkommer även ett flertal exempel på extern samverkan där såväl stadskontoret som grundskoleförvaltningen och fastighets- och gatukontoret ingår i olika forum för att stärka krisberedskapen.

#### 4.5.2 *Iakttagelser som ligger till grund för bedömning*

Enligt överenskommelsen om kommuners krisberedskap ska kommunen ta fram en plan för hantering av extraordinära händelser. Planen ska bland annat innehålla hur kommunens organisation för krisledning ska bedriva samverkan och ledning i syfte att uppnå inriktning och samordning.<sup>34</sup> Av Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar framgår att Malmö stads krisberedskap före, under och efter oönskade händelser ska genomföras av samverkan. Vidare framgår att kommunstyrelsen genom stadskontoret ska främja förutsättningar för samverkan mellan aktörer som verkar inom krisberedskapsområdet och för ett mer resilient Malmö.<sup>35</sup> I utvecklingsplanen refereras även till ett arbete som benämns ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning”, vilket drivs av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). En del i det arbetet är att kommunen är ansvarig för att stå värd för en så kallad Lokal inriktnings- och samordningsfunktion (L-IFS). En

<sup>34</sup> Överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan staten och Sveriges kommuner och regioner 2019–2022

<sup>35</sup> Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar 2020–2023 (KF 2020-02-06)

sådan funktion består av företrädare för offentliga och privata aktörer samt frivilliga resurser som möts för att åstadkomma gemensam inriktning och samordning vid samhällsstörningar.

Enligt de intervjuade är samverkan, såväl internt som externt, en betydande del i krisberedskapsarbetet. Gällande den interna samverkan har beredskapssamordnaren på stadskontoret veckovisa möten med förvaltningarnas beredskapssamordnare. Detta arbete har enligt de intervjuade intensifierats i och med coronapandemin. Gällande extern samverkan deltar beredskapssamordnaren på stadskontoret i ett flertal forum för samverkan, exempelvis tillsammans med Sveriges kommuner och regioner (SKR) och med Länsstyrelsens beredskapsdirektörer. Utöver de forum som särskilt är avsedda för krisberedskap sker även ett samverkansarbete i befintliga samverkansforum, såsom MalmöLundregionen och inom näringslivssamverkan, där beredskapssamordnaren ingår. Enligt de intervjuade är målet att krisberedskap ska vara en del i ordinarie styrning och inte ett eget område, med egna forum, som ligger utanför redan existerande organisation.

Vid intervjuer med representanter för stadskontoret framkommer att samverkan vid akuta händelser fungerar väl. I sådana händelser samarbetar kommunen exempelvis med sjukvård, tull och polis. Malmö stad har en vana att hantera akuta kriser och därmed finns en tydlig och stabil struktur. När det gäller kriser med en mer långsiktig karaktär ingår att få igång arbetet inom förvaltningarna men även samverkan mellan förvaltningarna, vilket enligt de intervjuade kan bli bättre.

Vid intervjuerna med representanterna för stadskontoret framkommer att frågan om samverkan har aktualiserats än mer i och med coronapandemin. Enligt en av intervjupersonerna tar Malmö ett ansvar för att samverka med andra kommuner och har i egenskap av sin storlek tagit ansvar för omvärldsbevakning och inköp. När det gäller den interna samverkan arbetar beredskapssamordnare på stadskontoret med att ge stöd till beredskapssamordnare på förvaltningarna. Utöver att samordna krisberedskapsarbetet i Malmö stad handlar det, enligt de intervjuade, om att lyfta frågor till regionen och staten för att komma tillbaka till förvaltningarna med svar på de frågor som ställts. Vid intervjuerna med representanterna från stadskontoret uppges att de ingår i ett flertal forum för samverkan kring kriskommunikation. Ett av dessa forum är ett kriskommunikatörsnätverk som anordnas av Länsstyrelsen där samtliga kriskommunikatörer och kommunikationschefer ingår från alla kommuner. I fredstid är det samverkan två gånger per halvår. Internt i Malmö stad finns kommunikationsrådet där kommunikationschefer och kriskommunikatörer från förvaltningar, bolag och samarbetspartners ingår. Dessa träffas en gång per år för utbildning. Med anledning av coronapandemin har nya samverkansforum startats. De uppges vidare att det sker samverkansmöten varje vecka tillsammans med Länsstyrelsen, polisen och Region Skåne samt andra kommuner där avstämningar görs. Syftet är att åstadkomma en sammanhållen hantering av händelsen. Såväl beredskapssamordnare som kriskommunikatörer deltar på dessa samverkansmöten.

För Malmö stad finns en kriskommunikationsplan som är beslutad av kommunikationscheferna i Malmö stad. Enligt kommunikationschefen och kommunikatören finns en tydlig struktur för kriskommunikation där varje förvaltning har en kriskommunikatör. Utanför kontorsarbetstid har kommunikationschefen ansvaret. Det finns även en kommunikatör i beredskap, KiB, som är tillgänglig 17:00-08:00. Vidare berättar intervjupersonerna att det under coronapandemin har funnits ett team av kommunikatörer med tydliga roller. Bland annat har de byggt upp grupper med anpassat ledningsstöd, där de från stadskontorets sida har stöttat förvaltningarna i vilka insatser som behöver göras. De har även samordnat olika kommunikationsinsatser. I kriskommunikationen är Malmö stads webbplats, sociala medie-kanaler och intranät enligt intervjupersonerna navet. De använder sig också av Sveriges Radio P4 för att nå ut till allmänheten. Under coronapandemin har även särskilda satsningar gjorts för att nå ut mot grupper som inte pratar svenska, exempelvis genom filmer med anpassat innehåll.

Vid intervjuer med representanter från grundskoleförvaltningen framkommer att samverkan framförallt sker internt inom kommunen. Det uppges finnas en tydlig övergripande samordning från stadskontoret som har intensifierats under coronapandemin. Därutöver sker samverkan med bland andra polisen, räddningstjänsten, socialtjänst och hyresvärdar via samarbetet "Örat mot marken". Inom ramen för denna samverkan finns flera grupper runt om i kommunen som träffas en gång i veckan och utbyter information om olika händelser som kan vara på gång. Det sker även ett uppföljande arbete inom detta samverkansforum för att kunna förbättra insatserna vid kommande kriser.

Vid intervjuer med representanter på fastighets- och gatukontoret uppges att samverkan inom kommunen fungerar väl. Enligt intervjupersonerna finns det ett bra samarbete med stadskontoret. I och med coronapandemin har samarbetet intensifierats med täta avstämningar. Vid avstämningarna har även uppdrag riktats från stadskontoret till fastighets- och gatukontoret om att rapportera utvecklingen inom förvaltningens ansvarsområde. Enligt intervjupersonerna finns en välfungerande samverkan mellan förvaltningarna där de under coronapandemin har kunnat stötta varandra i olika frågor. Gällande extern samverkan uppges att förvaltningen har samverkan med bland annat VA SYD och Räddningstjänsten Syd där regelbunden kontakt sker. Utöver detta finns en oljeskyddsplan tillsammans med tre andra kommuner.

## **4.6 Utbildnings- och övningsverksamhet**

### **Säkerställs en tillräcklig utbildnings- och övningsverksamhet samt samordnas detta med samverkande aktörer?**

#### *4.6.1 Bedömning*

Bedömningen är att det finns en tillräcklig utbildnings- och övningsverksamhet. Granskningen visar att kommunstyrelsen genom stadskontoret uppfyller sitt ansvar gällande förmågehöjande insatser riktade mot förvaltningarna i form av utbildningar och stöd. Vidare visar granskningen att



stadskontoret har fattat beslut om en utbildnings- och övningsplan. Gällande övningar har den övning som planerades under våren inte kunnat genomföras på grund av coronapandemin. Enligt de krav som ställs i styrdokument ska två övningar genomföras under en mandatperiod.

Granskningen visar vidare att grundskolenämnden och tekniska nämnden inte har fattat beslut om en utbildnings- och övningsplan. En sådan plan ska enligt utvecklingsplanen för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar tas fram under mandatperioden. Vidare har i granskningen framkommit exempel på övningar som har genomförts inom respektive nämnd.

#### *4.6.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning*

Enligt lagen om extraordinära händelser ska kommunen ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.<sup>36</sup> Enligt överenskommelse om kommunernas krisberedskap ska kommunen ha en regelbundet utbildad och övad krisorganisation samt genomföra och utvärdera minst två övningar under en mandatperiod. Kommunens krisledningsnämnd och tjänstemannaledning ska övas minst en gång per mandatperiod. Vidare anges att kommunen ska, i den utsträckning tillfälle ges, delta i planering, genomförande och utvärdering av samverkansövningar på regional eller nationell nivå som avser fredstida kriser. I överenskommelsen anges även att varje övning ska utvärderas avseende styrkor och svagheter.<sup>37</sup> Enligt Malmö stads utvecklingsplan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar ansvarar stadskontoret bland annat för att ta fram en utbildnings- och övningsplan, utveckla stödunderlag och ansvara för utbildning och övning för krisledningsnämnden samt för funktioner som ingår i Malmö stads övergripande ansvar för effektiv ledning vid oönskade händelser. Vidare ansvarar stadskontoret för att samordna utbildnings- och övningsverksamhet med samverkande aktörer. Enligt utvecklingsplanen ska nämnderna genomföra en process för förståelsehöjande insatser för effektiv ledning vid oönskade händelser, skapa en utbildnings- och övningsplan samt verkställa denna.<sup>38</sup>

#### **Stadskontoret**

Stadskontoret har en utbildnings- och övningsplan för central krisledning som beslutats av kommundirektören i januari 2020. Av planen framgår vilka förståelsehöjande insatser som planeras under 2020. Exempel på dessa är veckovisa avstämningar för Malmö stads centrala beredskapsfunktioner samt avstämningar med externa aktörer såsom Räddningstjänsten syd och Polismyndigheten. Det ges också exempel på årliga avstämningar och erfarenhetsutbyten med bland andra Räddningstjänsten syd och medlemskommunernas tjänstepersoner i beredskap (TiB). Av planen framgår även särskilt prioriterade kompetensutvecklingsinsatser

---

<sup>36</sup> 2 kap. 8 § Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

<sup>37</sup> Överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan staten och Sveriges kommuner och regioner 2019–2022 avsnitt 5.5 Utbildning och övning.

<sup>38</sup> Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar 2020–2023 (KF 2020-02-06)

som ska genomföras under 2020. Bland annat anges att utbildning och övning ska ske av tjänstepersoner som ska leda stödfunktionerna i central krisledning vid en oönskad händelse.

Vid intervjuerna med representanter från stadskontoret framkommer att det sker förmågehöjande insatser riktat mot beredskapssamordnarna på förvaltningarna. Det uppges variera vilken kompetens beredskapssamordnarna på förvaltningarna har och att stadskontoret därför jobbar med att stötta, coacha och utbilda dessa personer utifrån den kompetensnivå som finns. Vidare uppges att arbetet utifrån utvecklingsplanen ska ske under en fyraårsperiod och att de därför arbetar systematiskt och långsiktigt.

Vid intervjuerna med stadskontoret uppges att de som arbetar med kris-kommunikation inte har haft någon gemensam övning med beredskapssamordnare på förvaltningarna under 2020 och att de överlag behöver öva mer. Kommunikatörerna har deltagit i en övning tillsammans med totalförsvaret under 2020 samt 2019. Vidare uppges de intervjuade att kommunikatörerna utifrån sitt stadsövergripande ansvar dagligen bygger upp värdefull kompetens, men att denna behöver övas tillsammans med förvaltningarna för att kunna se hur hela kommunens kompetenser används.

Enligt de intervjuade vid stadskontoret har kommunstyrelsen fått utbildning gällande civilförsvaret. Vidare har utbildning genomförts utifrån de frågor avseende krisberedskap och RSA som ställts av kommunstyrelsen. Exempelvis har kommunstyrelsen fått information om polisens arbete med Rimfrost och hur denna insats förhåller sig till Malmö stads krisberedskapsarbete.

### **Grundskolenämnden**

Av grundskolenämndens krisledningsplan framgår att respektive skolenhet har ansvar för att utsedda personer ur krisledningsgruppen i vardagen ska sprida information, initiera utbildningar och övningar på området samt uppdatera skolans krisdokumentation.

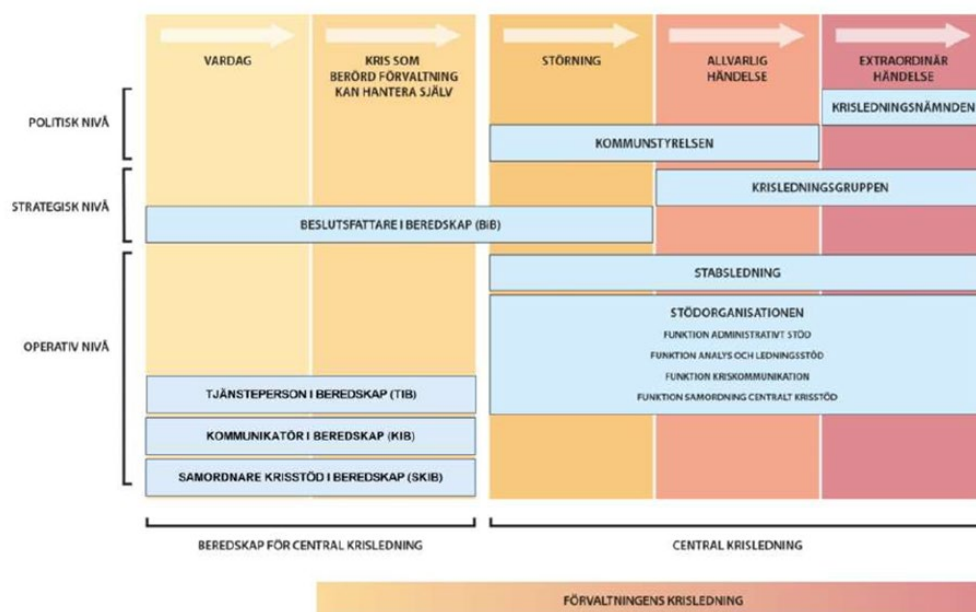
Vid intervjuerna med representanterna från grundskoleförvaltningen framkommer att nämnden inte har tagit fram någon utbildnings- och övningsplan. Enligt svar från grundskoleförvaltningen ska en sådan plan följa en gemensam struktur som ska tas fram av stadskontoret. En sådan struktur har dock inte tagits fram ännu. Däremot har samtliga skolor utrymningsövningar två gånger per år som omfattar hela skolan. Vidare uppges att det sker ett arbete på respektive skola där skolorna själva identifierar olika scenarier och har en diskussion kring dessa inom skolledningen. Regelbundet har också utbildning till skolenheter samordnats på huvudmannanivå tillsammans med polisen på temat väpnat våld i skolmiljö, förebyggande åtgärder och åtgärder vid en akut situation. Vid större oönskade händelser förs även diskussioner i rektorsgrupperna.

### **Tekniska nämnden**

Vid intervjuerna med fastighets- och gatukontoret framkommer att arbetet med att ta fram en utbildnings- och övningsplan har påbörjats men inte

slutförts. De har byggt upp en struktur för krisledning där arbetsgrupper med olika ansvarsområden har definierats. Inom arbetsgrupperna har behovsanalys gjorts och utbildningar inom områdena oljeskada och skyfall har genomförts. Vidare uppger de intervjuade att övningar genomförs inför att arrangemang ska anordnas.

## Bilaga 1 – Den centrala krisorganisationen



Utdrag från central krisledningsplan för Malmö

## **Stadsrevisionens uppdrag**

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Malmö granskar nämnders och styrelsers ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna i revisorskollegiet och de sakkunniga revisorerna på revisionskontoret.

Utifrån resultatet i granskningen lämnas ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten och syftar till att förbättra verksamheten. Stadsrevisionen följer upp om nämnden eller bolaget har genomfört åtgärder för att följa revisorernas rekommendationer.

Fördjupade granskningar rapporteras i sin helhet i enskilda rapporter som publiceras på Stadsrevisionens hemsida. För varje nämnd och bolag skrivs dessutom en årsrapport som sammanfattar det gångna årets granskning och ger de förtroendevalda revisorerna underlag för sin ansvarsprövning utifrån kommunallagen.

### **Kontakt**

Telefon: 040-34 19 55

Postadress: Stadsrevisionen Malmö stad, 205 80 Malmö

Besöksadress: Stadshuset, August Palms plats 1

Email: [malmostadsrevision@malmö.se](mailto:malmostadsrevision@malmö.se)

Hemsida: [www.malmö.se/stadsrevisionen](http://www.malmö.se/stadsrevisionen)

