

A decorative graphic on the left side of the page. It consists of a large blue triangle pointing right, followed by a series of smaller triangles in light grey, green, and blue, creating a sense of movement or a path.

Granskning av civilt försvar

Rapport

Svedala kommun

2025-09-18

Antal sidor 18

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	1
1 Sammanfattning	3
2 Bakgrund	5
3 Syfte och revisionsfrågor	5
4 Avgränsning	5
5 Revisionskriterier	5
6 Metod	6
6.1 Intervjuer och dokumentstudier	6
6.2 Bedömningsnivåer	6
6.3 Kvalitetssäkring och faktakontroll	6
7 Styrande regelverk kring planering av civilt försvar	7
7.1 Lagstiftning, förordning och föreskrift	7
7.2 Överenskommelse mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och regioner	8
8 Resultat av granskningen	10
8.1 Övergripande arbete med planering av civilt försvar	10
8.1.1 Roller och ansvar	10
8.1.2 Styrdokument för civilt försvar	10
8.1.3 Bedömning	12
8.2 behov av åtgärder och plan för genomförande	12
8.2.1 Bedömning	14
8.3 Resurser för planering av arbetet med civilt försvar	14
8.3.1 Bedömning	15
8.4 Identifiering av tillämpbara skyddsnivåer	15
8.4.1 Bedömning	16
9 Samlad bedömning och rekommendationer	17

1 SAMMANFATTNING

Azets har av Svedala kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning avseende planering av civilt försvar.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har ett ändamålsenligt arbete för återuppbyggnaden av det civila försvaret.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis har ett ändamålsenligt arbete för återuppbyggnaden av det civila försvaret.

Det saknas styrande dokument som anger inriktningen för kommunens planering av det civila försvaret eller annan beslutad inriktning. De styrdokument vi tagit del av avser enbart krisberedskapsarbetet och behandlar inte frågor som berör planeringen av kommunens civila försvar. Vi konstaterar även att kommunens risk- och sårbarhetsanalys saknar identifiering av risker som relaterar särskilt till kommunens civila försvar. Därtill finns det brister kring säkerhetsskyddslagen gällande ansvar för säkerhetsskyddslagen i reglementet, beslutspunkter i delegationsordningen samt metodstöd för arbetet med uppgifter i säkerhetsskyddslagen.

Granskningen påvisar således ett flertal utvecklingsområden avseende planeringen av det civila försvaret.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Nej Endast delvis I allt väsentligt Ja 	
Revisionsfråga	Bedömning
Finns det en övergripande planering för arbetet med civilt försvar?	Nej
Har behov av åtgärder identifierats?	Endast delvis
Finns det en planering för genomförandet av åtgärder?	Nej
Finns det resurser för planering av arbetet med civilt försvar?	Ja
Har tillämpbara skyddsåtgärder identifierats?	Endast delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att det finns erforderliga styrdokument och beslut för planeringen av civilt försvar som anger inriktning och prioriteringar
- Tillse att det finns en planering för arbetet med krigsorganisation i enlighet med MSB:s och SKR:s överenskommelse
- Tillse att risker och svårigheter som gäller för planering av det civila försvaret ingår i risk- och sårbarhetsanalysen
- Tillse att det finns ett avtal med annan myndighet gällande signalskyddschef
- Säkerställ att det finns ett systematiserat arbete gällande skyddsnivåer i kommunen och inom det geografiska området
- Tillse att det finns beslutade styrdokument för krisberedskapsarbetet
- Verka för att kommunfullmäktige ska besluta om reglemente för krisledningsnämnden

2 BAKGRUND

Azets har av Svedala kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning avseende planering av civilt försvar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Civilt försvar ska bygga vidare på arbetet med krisberedskap. Det civila försvaret är en del av Sveriges totalförsvar, den andra delen är det militära försvaret. Civilt försvar handlar om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig. Civilt försvar är det arbete som görs av statliga myndigheter, kommuner, regioner, privata företag och frivilligorganisationer. Arbetet syftar till att skydda civilbefolkningen och att exempelvis sjukvård och transporter fungerar vid krigsfara och krig. Vid krigsfara och krig ska det civila försvaret också kunna stödja Försvarmakten.

Revisorerna har, mot bakgrund av ovan, i sin riskanalys dragit slutsatsen att kommunens planering av och arbete med det civila försvaret behöver granskas.

3 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har ett ändamålsenligt arbete för återuppbyggnaden av det civila försvaret.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns det en övergripande planering för arbetet med civilt försvar?
- Har behov av åtgärder identifierats?
- Finns det en planering för genomförandet av åtgärder?
- Finns det resurser för planering av arbetet med civilt försvar?
- Har tillämpbara skyddsåtgärder identifierats?

4 AVGRÄNSNING

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen.

Granskningen har inte omfattats av information som är föremål av sekretess enligt offentlighet- och sekretesslagen, (2009:400), OSL. Den har heller inte omfattat information som skyddas enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Granskningen och rapporteringen av denna görs på en övergripande nivå i syfte att inte avslöja eventuella brister i samhällets robusthet.

5 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- 5 kap. 1 §, 6 kap, 1 och 6 § kommunallagen (2017:725), KL
- 3 kap. 1, 2 och §§ i Lag om Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH

- **4 § Förordning (2006:637) om kommuners och regioner åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap**
- **7 § Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap**
- **5,8 §§ Försvarsmaktens föreskrifter om signalskyddstjänsten (FFS 2021:1)**
- Säkerhetsskyddslagen (2018:585)
- 18 kap och 15 kap. 2 § Offentlighet- och sekretesslagen (2009:400)
- 8 kap 2 § Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)
- Överenskommelse mellan Sveriges kommuner och regioner (SKR) och myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) gällande krisberedskap och civilt försvar.
- Kommunstyrelsens reglemente
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

6 METOD

6.1 INTERVJUER OCH DOKUMENTSTUDIER

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer och avstämningar med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör och kommunens säkerhets- och beredskapschef.

Följande dokument och underlag har granskats:

- Program för krisberedskap i Svedala kommun 2023–2026
- Krisledningsplan
- Risk- och sårbarhetsanalys Svedala kommun
- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Redovisning ersättning statliga medel
- Utredning räddningstjänsten Svedala kommun

6.2 BEDÖMNINGSNIVÅER

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



6.3 KVALITETSSÄKRING OCH FAKTAKONTROLL

Kvalitetssäkring av granskningen och rubricerad revisionsrapport har skett enligt Azets gängse rutin. Kundansvarig har ansvarat för den interna kvalitetssäkringen av rapporten.

De funktioner som intervjuats har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

7 STYRANDE REGELVERK KRING PLANERING AV CIVILT FÖRSVAR

7.1 LAGSTIFTNING, FÖRORDNING OCH FÖRESKRIFT

I detta avsnitt följer en övergripande redogörelse om olika rättsregler som gäller för planering av det civila försvaret för kommunstyrelsens räkning. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara fullständig då rättsområdet är komplext och innehåller därtill även fullmaktslagar¹ och beredskapsbestämmelser² som kommunen behöver ta hänsyn till ur ett planeringsperspektiv.

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

I 3 kap.1 § LEH regleras kommunernas förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap.

Några av bestämmelserna i kapitlet avser ledningsansvar och geografiskt områdesansvar och lyder enligt följande:

2 § Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva.

Under höjd beredskap ansvarar regionstyrelsen för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som regionen ska bedriva.

Lag (2019:925).

4 § Kommunstyrelsen skall under höjd beredskap verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

Förordning (2006:637) om kommuners och regioner åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordningen innehåller bestämmelser som ansluter för ovan lagar. Av förordningens 4 § framgår att varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

Planen ska innehålla information om krigsorganisation, personal som ska tjänstgöra i organisationen och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap

I Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap regleras kommunernas ansvar att vid höjd beredskap.

Av 7 § i nämnda lag framgår att kommuner och regioner ska vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

¹ Riksdagen har beslutat om ett antal lagar som ska stärka landets totalförsvar under krig eller krigsfara, så kallade fullmaktslagar. Riksdagen har delegerat till regeringen att besluta om när fullmaktslagarna ska användas. Beslutet fattas genom att regeringen antar en förordning. Exempel på fullmaktslagar är lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. som det hänvisas till i 3 kap. 13 § KL.,

² Beredskapsbestämmelser finns i ett flertal lagar som exempelvis i 31 kap. 4 § socialtjänstlagen (2025:400) som anger att regeringen kan vid krigsfara eller krig utfärda särskilda föreskrifter om socialtjänsten.

Försvarsmaktens föreskrifter om signalskyddstjänsten (FFS 2021:1)

Föreskriften gäller för verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet enligt 1§ säkerhetsskyddslagen³. Bestämmelser i föreskriften lyder enligt följande:

5 § Den som enligt 16 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap beslutar om vilka som ska tilldelas eller få tillgång till säkra kryptografiska funktioner får endast göra det genom tilldelning av nyttjanderätt.

Den som beslutar ska dessförinnan:

1. bedöma behovet av säkra kryptografiska funktioner och
2. säkerställa att mottagaren har de förutsättningar som krävs för att ta emot signalskyddssystemet.

8 § En verksamhetsutövare som har ett signalskyddssystem ska ha minst en signalskyddschef. Signalskyddschefen har till uppgift att ansvara för ledning och samordning av signalskyddstjänsten.

Om det finns särskilda skäl får en signalskyddschef vara signalskyddschef för andra enheter hos en verksamhetsutövare, för en annan verksamhetsutövare eller en eller flera av dess enheter efter överenskommelse mellan berörda verksamhetsutövare. En sådan överenskommelse ska dokumenteras.

Hos en verksamhetsutövare eller enhet som har ett signalskyddssystem utan att ha en egen signalskyddschef ska det finnas en biträdande signalskyddschef.

7.2 ÖVERENSKOMMELSE MELLAN MYNDIGHETEN FÖR SAMHÄLLSSKYDD OCH BEREDSKAP OCH SVERIGES KOMMUNER OCH REGIONER

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och Regioner (SKR) har sedan 2018 tecknat överenskommelser för kommuners och regioners arbete med krisberedskap och civilt försvar. Överenskommelserna anger hur statliga medel ska användas för att stärka samhällets förmåga att hantera extraordinära händelser och upprätthålla en grundläggande förmåga till civilt försvar på lokal nivå. Mellan tiden 2018 till 2023 var det separata överenskommelser för arbetet med civilt försvar och överenskommelser för arbetet med krisberedskap. Från 2024 är det en gemensam överenskommelse för arbetet med krisberedskap och civilt försvar under begreppet civil beredskap.

Länsstyrelsen har till uppgift att följa upp kommunernas arbete med krisberedskap och planeringsförberedelser gällande civilt försvar och användningen av de statliga medlen enligt 2:4 anslaget.

Överenskommelser om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2023

Överenskommelsen anger tre för kommunerna prioriterade uppgifter under perioden 2018–2020: kompetenshöjning gällande totalförsvaret, säkerhetsskydd samt krigsorganisation och krigsplacering. Arbetet med kompetenshöjning och säkerhetsskydd skulle enligt överenskommelsen genomföras under perioden 2018 till 2020-12-31. Avseende krigsorganisation och krigsplacering anger överenskommelsen att detta skulle vara påbörjat vid samma period men behövde inte vara avslutat till 2020-12-31.

Kommunens uppgifter vid arbetet med säkerhetsskydd var enligt den tidigare överenskommelsen bland annat att under perioden 2018–2020 etablera en process för säkerhetsskyddsanalys samt

³ Lagen faller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet).

analysera prioriterade delar av kommunens verksamhet. Kommunen skulle även säkerställa rutiner och material för att kunna hantera sekretessbelagda uppgifter.

Gällande krigsorganisation och krigsplacering anger överenskommelsen att kommunen under perioden ska påbörja planeringen för sina uppgifter inom totalförsvaret. Planeringen ska avse den verksamhet som kommunen ska bedriva under höjd beredskap samt dess krigsorganisation och krigsplaceringar.

Av den reviderade versionen av överenskommelsen till och med 2023 framgår att kommunernas prioriterade uppgifter för perioden är: kompetenshöjning gällande totalförsvaret, grundläggande förberedelser i frågor av betydelse för totalförsvaret och Sveriges säkerhet samt krigsorganisation och dess bemanning.

Kommunens uppgift avseende grundläggande förberedelser avser att kommunen ska ha de förutsättningar som behövs och som följer av säkerhetsskyddslagen för att kunna arbeta med uppgifter enligt 3 kap. LEH.

Avseende arbetet med krigsorganisation anger den reviderade överenskommelsen att kommunen under 2023 ska fortsätta arbetet med organisation och bemanning.

Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2024–2026

Av överenskommelsen framgår dels vilka uppgifter som åligger kommunerna, dels regleringen av medel genom det statliga anslaget 2:4 för krisberedskap och civilt försvar. Av överenskommelsen framgår att huvuddelen av den statliga ersättningen genom 2:4-anslaget ska användas för personalkostnader.

I överenskommelsen beskrivs hur kommunerna ska arbeta för att stärka det civila försvaret. Av överenskommelsen framgår det civila försvaret ska bidra till målet för totalförsvaret genom att:

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- upprätthålla en nödvändig försörjning
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

8 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

8.1 Övergripande arbete med planering av civilt försvar

Allmänt

Kommunens ansvar avseende arbetet med civilt försvar handlar om att förbereda Sverige för krig. Enligt lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap är det kommunstyrelsen som under höjd beredskap ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen då ska bedriva.

Höjd beredskap består av skärpt beredskap och högsta beredskap. Vid högsta beredskap råder krig. Det är regeringen som beslutar om det råder höjd beredskap.

Enligt 4 § i förordning om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska varje kommun ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

I 7 § enligt lag om totalförsvar och höjd beredskap framgår att kommuner ska vidta särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten.

Överenskommelsen mellan MSB och SKR för åren 2018–2023 anger att kommuner ska påbörja en planering för sina uppgifter inom totalförsvaret.

8.1.1 Roller och ansvar

Av kommunstyrelsens reglemente⁴ framgår att kommunstyrelsen ansvarar för kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Utöver det framgår att kommunstyrelsen för varje ny mandatperiod ska ta fram förslag till plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser.

Även om granskningen avser kommunens planering av arbetet med civilt försvar, vill vi även uppmärksamma på att det i kommunstyrelsens reglemente ingår krisledningsnämndens uppgifter och att det i kommunstyrelsens delegationsordning⁵ ingår beslutspunkter för kommunstyrelsen som anger aktivering av krisledningsnämnden.

i reglementet anges även att kommunstyrelsens ledningsfunktion och att styrelsen har ett övergripande ansvar för interna säkerhetsfrågor i kommunen. Vi noterar att det inte framgår att styrelsen har ansvar uppgifterna gällande säkerhetsskyddslagen.

Kommunstyrelsens delegationsordning innehåller därtill beslutspunkter avseende kommunens frivilliga resursgrupp, utseende av tjänsteman i beredskap (TIB), beslut om begäran av viktiga meddelanden till allmänheten samt beslut om placering i säkerhetsklass. Därutöver innehåller delegationsordningen inte några ytterligare beslutspunkter inom området planering av civilt försvar.

8.1.2 Styrdokument för civilt försvar

Det har beskrivits att de styrdokument som finns i kommunen för civilt försvar är de som gäller för krisberedskapsarbetet. Nedan följer en redogörelse för dessa styrdokument.

⁴ Kommunfullmäktige, 2023-10-25 §93

⁵ Kommunstyrelsen, 2025-01-27 §4

*Styrdokument för krisberedskap i Svedala kommun 2023–2026*⁶, daterar 2022 (fortsatt omnämnt styrdokument)⁷, saknar information om beslutsinstans. Syftet med styrdokumentet är att skapa en strategisk inriktning för arbetet med krisberedskapen samt att ange vilka ytterligare ambitioner kommunen har med krisberedskapsarbetet. Vi noterar att styrdokumentet refererar till överenskommelserna mellan MSB och SKR krisberedskap, men inte till överenskommelsen avseende planering av det civila försvaret som var gällande vid tidpunkten när styrdokumentet utarbetades.

I styrdokumentet beskrivs det organisatoriska ansvaret för krisberedskapsarbetet samt den övergripande processen för risk och sårbarhetsanalys och det geografiska områdesansvaret.

Krisledningsplan

Vi har inom ramen för granskningen fått ta del av *Krisledningsplan för Svedala kommun, angiven skrivelse*⁸ (fortsatt omnämnd planen). Planen utarbetades 2024 och saknar information om beslutsinstans. Syftet med planen är att säkerställa att kommunen har en god krishanteringsförmåga i händelse av kris eller hot om kris. Vi noterar att det i planen finns skrivningar som är tillämpliga vid kris och för planeringen vid höjd beredskap, exempelvis beskrivning av beredskapsorganisationen, ansvar och uppgifter, ingående funktioner och roller, ordinarie lokal och reservlokal. I planen omnämns inte något om planering av arbetet med civilt försvar, krigsplacering av personal med mera.

Generella iakttagelser

I intervjuer har det beskrivits att styrdokumentet och planen även är tillämpliga för planeringen av det civila försvaret.

Vi noterar att varken styrdokumentet eller planen beskriver planeringen av det civila försvaret. Det finns till exempel en eskaleringskedja i planen, där höjd beredskap inte ingår. Det saknas även begreppsförklaringar om de särskilda förutsättningar som gäller för det civila försvaret i styrdokumentet och planen, såsom vad höjd beredskap innebär och kommunens roll i totalförsvaret. Därtill uppges det i intervjuer att det saknas riktlinjer för krigsplaceringar och den allmänna tjänsteplikten. Arbetet med en krigsorganisation beskrivs i intervjuer som pågående, men organisationen uppges i nuläget sakna en tydlig inriktning för hur organisationen ska utformas och styras. En orsak till det är enligt intervjuade bristande styrning och otydliga direktiv från ansvariga. I nuläget hänvisas till kommunens krisledningsorganisation vars kommunsledningsgrupp väntas leda organisationen vid krig.

De intervjuade beskriver att det har tagits fram en personalkontinuitetsplanering för krigsorganisationen. Vi har inte tagit del av personalkontinuitetsplaneringen då den omfattas av sekretess enligt OSL.

Intervjuade anger det pågår ett arbete inom försvar och beredskap och som är av mer löpande karaktär bland annat etablering av trygghetspunkter, måltidsberedskap, samverkan med frivilliga resursgruppen och krisstödsverksamhet. Nödvattenplanering hanteras via VA Syn som innehar VA-huvudmannaskapet.

Det framgår av faktakontrollen att det finns en övergripande planering genom styrdokumentet. Vi kan konstatera att det av lagstiftningen framgår att kommuner har ett ansvar för att planera för det civila försvaret och vi saknar dokumentation som visat det finns ett pågående planeringsarbetet för detta.

⁶ Säkerhets- och beredskapschef, saknar datering

⁷ Har utarbetats av kommunens säkerhets- och beredskapschef.

⁸ Daterad 2024-08-29

8.1.3 Bedömning

Vår bedömning är att det inte finns en övergripande planering för arbetet med civilt försvar.

Av lagstiftningen framgår att kommunstyrelsen har till uppdrag att planera inriktningen av verksamheten inför höjd beredskap.

Vi konstaterar att de styrande dokumenten som finns inom området avser krisberedskap men anges vara tillämplbara för planering av det civila försvaret. Därtill saknas beslutsinstans för dessa styrande dokument. För att säkerställa riktigheten och befogenheten i det styrande dokumentet är det viktigt att det framgår beslutsinstans.

De underlag som delgetts för granskningen saknar redogörelser avseende kommunens planering av det civila försvaret. Ovan beskrivna dokument innehåller inte information om någon eventuell krigsorganisation eller annat planeringsarbete inom området. Därutöver saknas det beslut om planeringsinriktningen för civilt försvar

Det är av vikt att kommunstyrelsen säkerställer planeringen av det civila försvaret och planeringsförutsättningarna för detta. Det är av vikt att det finns en spårbarhet i beslutsfattandet för att säkerställa riktigheten och rättssäkerheten inom området samt att kommunen vidtar de nödvändiga åtgärderna för att vara rustade. Vi ser även att det är av vikt att det finns en systematisering i detta väsentliga arbete för kommunen men även vårt Sverige för att säkerställa robusthet över tid.

Vi vill även uppmärksamma att krisledningsnämnden är en egen nämnd och inte är kommunstyrelsen. Det innebär att kommunfullmäktige ska fatta beslut om reglemente för kommunstyrelsen och att styrelsen inte kan fatta beslut om att aktivera krisledningsnämnden. Aktivering av krisledningsnämnden sker av ordföranden vilket av framgår av lagstiftning.

8.2 BEHOV AV ÅTGÄRDER OCH PLAN FÖR GENOMFÖRANDE

Av 7 § Lag om totalförsvar och höjd beredskap, att kommuner ska vidta särskilda åtgärder som är nödvändiga för att under rådande förhållanden kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. De särskilda åtgärderna avser planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser.

I kommunens krisledningsplan beskrivs metodiken för krishantering och hur hjälp- och åtgärdsbehov ska identifieras. Planen innehåller även en checklista för ett åtgärdsschema vid extraordinära händelser. Liknande struktur för identifiering av behov av åtgärder kopplat till det civila försvaret framgår inte.

Risk- och sårbarhetsanalys

Den nuvarande risk- och sårbarhetsanalysen färdigställdes 2023-06-17. Vid arbetet med risk- och sårbarhetsanalys har Svedala kommun tillämpat delar av den kommunspecifika metoden *Tre steg för ett robustare Svedala* samt runderna i FOI:s⁹ modell för risk- och sårbarhetsanalys (*FORSA-modellen*).

Den kommunspecifika metoden är helt inriktad mot hantering av extraordinär händelse och samhällsstörningar, där händelsen är en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och där skyndsamma insatser krävs. Vi noterar att särskilda förutsättningar som kan råda vid höjd beredskap för den samhällsviktiga verksamheten ingick inte i RSA:n förutsättningar.

⁹ Totalförsvarets forskningsinstitut

Kommunstyrelsen har i sin risk- och sårbarhetsanalys identifierat ett antal samhällsviktiga åtaganden genom verksamhetsområden i kommunen samt analyserar beroende i verksamheterna.

Kommunstyrelsen har även identifierat ett antal risker och typhändelser inom följande områden:

- Naturskador
- Olyckor
- Teknisk infrastruktur och försörjningssystem
- Antagonistiska hot och social oro
- Sjukdomar
- Krig, höjd beredskap och lågintensivt krig

Varje enskilt riskscenario beskrivs övergripande i risk- och sårbarhetsanalysen.

För risken *Krig, höjd beredskap och lågintensivt krig* anges att det är omöjligt att bedöma sannolikheten för en upptrappning till följd av Rysslands invasion i Ukraina, men att kommunens planeringsmässigt måste försöka. Ytterligare information om hur en sådan planering skulle se ut framgår inte.

Av RSA:n framgår att det finns betydande luckor och svagheter i den nuvarande arbetsprocessen för risk- och sårbarhetsanalysen. Därtill listas ett antal exempel på åtgärdsbehov med förbättringsförslag för RSA-processen. I intervju beskrivs att nuvarande RSA ofta refererar till det som konstaterats i tidigare RSA och enbart tenderar att utgöra ett underlag som inte tvingar fram åtgärder. Det framkom även vid intervju att föregående åtgärds paket från RSA-arbetet inte fick genomslag på grund av brister i styrningen i form av ekonomiska medel.

Utifrån identifierade risker anges ett antal åtgärdsförslag. Åtgärdsförslagen är till stor del sekretessbelagda. Det framgår inte om det finns några särskilda åtgärder för att eliminera/minska risker för planeringsarbetet för det civila försvaret. Intervjuade förklarar att planeringsåtgärder har diskuterats som informationsärenden vid kommunstyrelsens arbetsutskott, men de inte har sammanställts som formella ärenden till kommunstyrelsens sammanträden och några beslut är därav inte fattade.

Det beskrivs i intervjuer att åtgärderna i kommunens nuvarande RSA till stor del är detsamma som i den tidigare RSA:n och att civilt försvar inte var lika aktuellt när den togs fram.

Räddningstjänsten under höjd beredskap

Regeringen fattade i december 2023 beslut om att aktivera skyldigheten att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt inom kommunal räddningstjänst samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Sedan dess har civilplikten utökats med ett beslut om att aktivera även så kallad kortare grundutbildning¹⁰.

Räddningstjänstens uppgifter regleras i LSO. Av 8 kap 2 § i LSO framgår att kommunens organisation för räddningstjänst bland annat ska ansvara för:

- Upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden,
- Indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel,
- Kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamheten enligt paragrafen ska kunna fullgöras.

Personalen inom kommunens räddningstjänst ska även delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade samt för befolkningsskydd.

¹⁰ Regeringskansliet

Det framkommer i intervjuer att kommunen gjorde en egen utredning av räddningstjänsten 2021 och att resultatet visade att kommunens räddningstjänst är för liten för att klara en händelse under höjd beredskap. En extern utredning¹¹ som gjordes 2024 visade att kommunen behöver öka samverkan för att klara räddningstjänsten under höjd beredskap.

Generella iakttagelser

Utifrån kommunens geografiska områdesansvar är det av vikt att i risk- och sårbarhetsanalysen beakta kritiska och samhällsviktiga funktioner som är placerade i kommunen, till exempel flygplatsen.

8.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen endast delvis har identifierat behov av åtgärder för arbetet med civilt försvar.

Vi konstaterar att kommunen har identifierat ett antal risker och åtgärdsbehov utifrån ett krisberedskapsperspektiv och i vissa delar utifrån ett krigsperspektiv. Även om vissa av de risker som framgår kan tillämpas för planering av det civila försvaret, ser vi inte att kommunen har tagit fram en handlingsplan eller motsvarande för att systematisera arbetet med planeringen av det civila försvaret.

Vi ser även att den kommunala räddningstjänsten har ett särskilt uppdrag i samband med höjd beredskap och det är väsentligt att kommunen i sin planering för det civila försvaret har erforderliga resurser för att räddningstjänsten ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte har säkerställt en planering för genomförande av åtgärder.

Då kommunen saknar identifierade åtgärder för arbetet med det civila försvaret är vår bedömning att det inte har säkerställts en planering av genomförandet av åtgärder. De underlag vi granskat relaterar enbart till åtgärder för arbetet med kommunens krisberedskap och inte det civila försvaret.

Vi vill särskilt uppmärksamma räddningstjänstens uppgifter vid höjd beredskap samt placeringen av flygplatsen inom kommunens geografiska område.

8.3 RESURSER FÖR PLANERING AV ARBETET MED CIVILT FÖRSVAR

Enligt 5 kap. 1 § LEH ska kommunerna få ersättning för uppgifter de utför i syfte att förbereda sina verksamheter för höjd beredskap. Inom området krisberedskap och civilt försvar har det tecknats en överenskommelse mellan MSB och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) för kommunernas räkning¹². Av överenskommelsen framgår dels vilka uppgifter som åligger kommunerna, dels regleringen av medel genom det statliga anslaget 2:4 för krisberedskap och civilt försvar. Av överenskommelsen framgår att huvuddelen av den statliga ersättningen genom 2:4-anslaget ska användas för personalkostnader.

¹¹ Jung Konsult och Ledarskap AB, 2024-10-11

¹² Överenskommelse 2024–2026 ärendenr MSB 2023–17351 SKR 2023/02112 samt Överenskommelse 2018–2023 ärendenr: MSB 2022–15507, SKR 2022/00754

Av en redovisning av statlig ersättning inom beredskap och civilt försvar 2024¹³, framgår att Svedala kommun mottagit statliga ersättning för arbetet inom beredskap och civilt försvar. De ekonomiska medlen har i huvudsak fördelats på lönekostnader för personal och har främst gått till en tjänst inom krisberedskapssamordning och civilt försvar samt en cheftjänst vars arbete främst förlagts inom krisberedskap och civilt försvar.

Statliga medel beskrivs i intervjuer som en förutsättning för att kommunens ska kunna ha en krisberedskapsorganisation. Intervjuade förklarar att säkerhets- och beredskapsenheten förlitar sig på statliga medel då kommunen inte avsätter några egna medel för detta arbete.

Vidare uppger intervjuade att kommunen saknar en långsiktig planering av mål, effekt och utfall för det civila försvaret. Intervjuade hänvisar i stället till det inriktade styrdokumentet och förklarar att dokumentet anger vilka områden och delar som omfattas av arbetet inom ramen för beredskap och civilt försvar (för beskrivning av styrdokumentet se avsnitt 8.1.1).

8.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att det finns resurser för planering av arbetet med civilt försvar.

Vi konstaterar att medel till planeringsarbete med civilt försvar främst kommer från statliga medel genom 2:4-anslaget. Därutöver saknas det ytterligare medel avsatta för planeringen av civilt försvar.

8.4 IDENTIFIERING AV TILLÄMPBARA SKYDDSNIVÅER

Den verksamhet som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska enligt säkerhetsskyddslagen¹⁴ utreda behovet av säkerhetsskydd genom en säkerhetsskyddsanalys. Analysen ska dokumenteras. Med utgångspunkt i analysen ska verksamheten vidta nödvändiga skyddsåtgärder sett till verksamhetens art och omfattning.

Enligt MSB:s och SKR:s överenskommelse från 2018–2020 skulle kommunerna inom tidsramen för överenskommelsen bland annat etablera en process för säkerhetsskyddsanalys samt analysera prioriterade delar av kommunens verksamhet.

Vi konstaterar vid granskning av kommunens styrdokument och kommunens krisledningsplan, att det inte framgår någon form av systematisk vägledning för säkerhetsskyddsarbetet.

Vi konstaterar även att det i kommunstyrelsens reglemente saknas angivelse om styrelsens ansvarsområde i relation till säkerhetsskyddslagen.

Av delegationsordningen framgår en beslutspunkt om placering i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddslagen. Därutöver framgår inte beslutspunkter gällande säkerhetsskyddslagen, exempelvis ingående av säkerhetsskyddsavtal, fastställda befattningsanalys och fastställda säkerhetsskyddsplan.

Det uppges i intervjuer att det finns riktlinjer för säkerhetsskydd som vi inte fått ta del av då de omfattas av sekretess. Vidare beskrivs att saknas dokumenterade metodhandlingar för kommunens arbete med säkerhetsskyddsanalys. För hantering av säkerhetsskyddsklassade handlingar har kommunen ett hemligt diarium. Handlingarna skickas och tas emot genom reguljär post via säkerhetspåse eller personlig hantering.

¹³ Säkerhets- och beredskapschef 2025-01-21

¹⁴ 2 kap. 1 § Säkerhetsskyddslagen

Kommunen saknar vid tidpunkten för granskningen ett signalskyddssystem som kan användas för att skydda säkerhetsklassificerade uppgifter¹⁵. Att kommunen inte har etablerat och implementerat ett signalskyddssystem uppges av intervjuade beror på att kommunen enbart har ett fåtal kommunikationer per år där säkerhetsskyddsklassad information överlämnas eller tas emot. I de fall krypterad information behöver sändas eller tas emot utanför ordinarie kontorstid hänvisar intervjuade till tjänsteperson i beredskap (TiB), WIS eller RAKEL. Ett signalskyddssystem kräver enligt föreskrift en signalskyddschef och intervjuade förklarar det saknas resurser för detta.

Vidare framkommer det vid intervjuer att det heller inte har gjorts en formell riskbedömning av behovet av signalskydd sett till att det inom kommunens geografiska ansvar finns placerade anläggningar som kan vara av betydelse för totalförsvaret.

Intervjuade känner inte till om det finns en överenskommelse/avtal med Länsstyrelsen om att Länsstyrelsen utgör signalskyddschef för kommunens räkning.

8.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen endast delvis har identifierat tillämpbara skyddsnivåer.

Det saknas dokumentation som visar på hur kommunen arbetar systematiserat för att identifiera tillämpbara skyddsnivåer.

Som vi tidigare angett i avsnitt 8.1.1 framgår det inte av kommunstyrelsen reglemente att styrelsens ansvarsområde innefattar säkerhetsskyddslagen. Utan det framgår enbart om interna säkerhetsfrågor. Det finns ett behov att i denna del förtydliga reglementet. Vi kan konstatera att kommunstyrelsens delegationsordning saknar flera beslutspunkter gällande säkerhetsskyddslagen.

Därtill saknar kommunen ett metodstöd för hur arbetet med säkerhetsskydd ska genomföras. Avsaknaden av tydlighet inom området kan innebära att det finns en risk att kommunens säkerhetsskyddsarbete eftersätts. Därtill finns det behov av översyn av beslutspunkter inom säkerhetsskyddslagens område som fattas på delegation.

Vi konstaterar att det har fattats ett beslut utan ett formellt stöd, om att kommunen inte har behov av ett signalskyddssystem. Vi konstaterar även att det saknas ett avtal gällande signalskyddschef med annan myndighet då kommunen saknar denna funktion vilket framgår av 8§ FS 2021:1.

¹⁵ Signalskyddssystem används i första hand för att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Det kan röra sig om uppgifter i pappersdokument, samtal, filer eller annan form av data som behöver skyddas när dessa kommuniceras. Informationen kan skyddas med hjälp av till exempel fax-, data-, fil- eller telefonkrypto. Signalskyddssystem finns för olika nivåer av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (från begränsat hemlig upp till och med kvalificerat hemlig). MSB 2025-03-11

9 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har ett ändamålsenligt arbete för återuppbyggnaden av det civila försvaret.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis har ett ändamålsenligt arbete för återuppbyggnaden av det civila försvaret.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att det finns erforderliga styrdokument och beslut för planeringen av civilt försvar som anger inriktning och prioriteringar
- Tillse att det finns en planering för arbetet med krigsorganisation i enlighet med MSB:s och SKR:s överenskommelse
- Tillse att risker och svårigheter som gäller för planering av det civila försvaret ingår i risk- och sårbarhetsanalysen
- Tillse att det finns ett avtal med annan myndighet gällande signalskyddschef
- Säkerställ att det finns ett systematiserat arbete gällande skyddsnivåer i kommunen och inom det geografiska området
- Tillse att det finns beslutade styrdokument för krisberedskapsarbetet
- Verka för att kommunfullmäktige ska besluta om reglemente för krisledningsnämnden

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Maria Wiksten

Verksamhetsrevisor

Cecilia Stelin

Verksamhetsrevisor

Lars Jönsson

Certifierad kommunal revisor

Fredric Gyllensten

Certifierad kommunal revisor