

Granskning av krisberedskap

Kommunstyrelsen och
Krisledningsnämnden

Nacka kommun

Mars 2026



The better the question. The better the answer.
The better the world works.



Shape the future
with confidence

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	2
Rekommendationer	3
1. Inledning.....	4
1.1 Bakgrund till granskningen.....	4
1.2 Syfte och revisionsfrågor	5
1.3 Revisionskriterier	5
1.3.1 Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).....	6
1.3.2 Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar (MSB 2023-17351).....	6
1.3.3 Juridisk vägledning - Kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser (MSB 2020 - 02881).....	6
1.3.4 Principer för effektiv krisberedskap	6
1.3.5 Ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKR).....	7
1.3.6 Operationalisering av ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete	7
1.4 Genomförande och avgränsning	8
2. Krisberedskapsarbetets styrning	9
2.1 Styrdokument.....	9
2.2 Process för risk- och sårbarhetsanalys	9
2.3 Övergripande risk- och sårbarhetsanalys	10
2.4 Plan för hantering av extraordinära händelser	11
2.5 Lokala kontinuitetsplaner.....	11
3. Krisberedskapsarbetets organisation och uppföljning	12
3.1 Krisledningsarbetets fyra nivåer	12
3.2 Krisledningsnämnd	12
3.3 Uppföljning och åiterrapportering.....	13
4. Utbildning och samverkan.....	14
4.1 Utbildnings- och övningsplan.....	14
4.2 Utvärdering och uppföljning av utbildningsinsatser.....	14
4.3 Samverkan inom kommunens geografiska områdesansvar	15
5. Privata utförare i krisberedskapsarbetet	16
5.1 Delaktighet av privata utförare i kommunens krisberedskapsarbete	16
5.2 Villkor för privata utförares krisberedskap	16
5.3 Uppföljning av avtalsvillkor	17
6. Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	19
6.1 Enhetlig struktur som tar höjd för ökade krav i ny lagstiftning	19
6.2 Tydlig ansvarsfördelning	19
6.3 Snabb mobilisering av resurser.....	19
6.4 Tjänsteperson i beredskap (TiB)/Kommunikatör i beredskap (KiB).....	20
6.5 Utbildning och övning.....	20
6.6 Uppföljning av privata utförare	21
7. Svar på revisionsfrågor.....	22
Bilaga 1. Källförteckning	23

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nacka kommun genomfört en granskning av kommunens krisberedskap. Syftet är att bedöma om kommunstyrelsen och krisledningsnämnden på ett ändamålsenligt sätt förberett hantering av kriser inom ramen för kommunens geografiska ansvar. Granskningen omfattar krisledningsnämnden och kommunstyrelsen och har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med tjänstepersoner.

Den sammanfattande bedömningen är att Nacka kommun i huvudsak har säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete. Ett antal utvecklingsområden har identifierats.

Granskningen visar att kommunen i stor utsträckning har relevanta styrdokument och en ändamålsenlig struktur för sitt krisberedskapsarbete som bedöms kunna möta de ökade krav som följer av kommande lagstiftning. EY bedömer emellertid att roller och ansvar i krisorganisationen bör förtydligas och att strukturen för risk- och sårbarhetsanalysarbetet kan göras mer enhetlig på lokal nivå. EY menar dessutom att kommunstyrelsens uppföljning av arbetet med krisberedskap inte görs i tillräcklig utsträckning.

En utmaning är att säkerställa att utbildningar och övningar i krisberedskap genomförs på verksamhetsnivå. En kommunövergripande utbildnings- och övningsplan är framtagen men det saknas verksamhetsanpassade utbildnings- och övningsplaner på lokal nivå. EY menar att sådana planer hade underlättat planering, genomförande och uppföljning av verksamheternas utbildningar och övningar. I övrigt saknas en enhetlig struktur för hur övningar eller faktiska händelser ska följas upp och utvärderas. Vi bedömer att detta är en brist i arbetet med att säkerställa att lärdomar och erfarenheter från tidigare kriser dokumenteras och tas tillvara.

En annan utmaning i Nacka kommun är att säkerställa att privata utförare av samhällsviktiga välfärdstjänster deltar i krisberedskapen på likvärdiga villkor och omfattning som kommunens egna verksamheter. Även om detta i dag delvis regleras genom auktorisationsvillkor bedömer vi att dessa inte fullt ut säkerställer ett praktiskt genomförande. Detta eftersom auktorisationsvillkoren inte omfattar grund- och gymnasieskolor då dessa verksamheter i stället tillståndsprövas av Skolinspektionen. Det finns därmed risker som kan påverka den samlade förmågan att upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid en krissituation.

En faktor som påverkar förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet är tillgången till teknisk infrastruktur, exempelvis reservkraft. Möjligheterna att säkerställa sådan kapacitet är i vissa fall begränsade, särskilt för verksamheter som bedrivs i privatägda lokaler. Nödvändiga investeringar kan medföra ökande hyreskostnader.

Granskningen visar således att krisberedskap inte enbart handlar om styrning, planering och ansvarsfördelning utan även påverkas av mer grundläggande strukturella förutsättningar såsom fastighetsägande och avtalsrelationer. När ansvar för samhällsviktig verksamhet kombineras med begränsad rådighet över fysiska förutsättningar uppkommer sårbarhet. Detta riskerar att leda till ojämn beredskapsnivå mellan verksamheter trots likartade krav och riskbilder. För att uppnå en mer sammanhållen och ändamålsenlig krisberedskap behöver kommunen därför i högre grad beakta dessa strukturella beroenden i sin planering exempelvis genom tydligare kravställning, samordning och strategiska överväganden kring hur beredskapsansvar kan säkerställas även då genomförandet ligger utanför kommunens direkta kontroll.

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar EY kommunstyrelsen och krisledningsnämnden att

- ▶ se till att styrdokument innehåller beskrivning av roll- och ansvarsfördelning i kommunens krisorganisation.
- ▶ inrätta en enhetlig struktur för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser på lokal nivå.
- ▶ inrätta rutiner så att krisberedskapsarbetet återrapporteras och följs upp inom ramen för kommunens styrmodell.
- ▶ följa upp hur utbildningar och övningar i krisberedskap genomförs och utvärderas inom kommunens verksamheter på lokal nivå.
- ▶ tydligare koppla krav på kris- och kontinuitetsplanering i ordinarie avtals- och kvalitetsuppföljning vid privata utförare av samhällsviktiga tjänster. Dessa bör vara kända i verksamheten, uppdaterade och möjliga att omsätta i praktiken.
- ▶ hantera de strukturella begränsningar som påverkar det praktiska genomförandet av beredskapsåtgärder i verksamheter där kommunen själv saknar rådighet över lokaler och teknisk infrastruktur. Krisberedskapsperspektivet bör integreras i avtal, samverkansformer och strategisk planering där så är möjligt.

1. Inledning

Svenska kommuner har ett lagstiftat ansvar att minska sårbarheten i sin verksamhet och ha god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. Det innebär att kommunen behöver säkerställa att lagstadgade verksamheter kan upprätthållas även i krissituationer exempelvis vid sabotage, cyberangrepp och extremväder.

Samhällsviktig verksamhet som vatten- och elförsörjning, äldreomsorg, räddningstjänst och skola ska så långt som möjligt fungera även vid kris. Kommuner ska även ha planer som minskar risken att kris drabbar samhällsviktiga verksamheter. De kommunala aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet behöver därför samverka för att klara av att upprätthålla verksamhet i kristid. Förutom materiella kostnader som en krissituation kan åstadkomma för kommunen och enskilda kommuninvånare, kan den personliga kostnaden vara hög vid en krissituation. Det är därför väsentligt ur flera aspekter att hantera och minska sårbarheten i den verksamhet som kommunen ansvarar för.

1.1 Bakgrund till granskningen

Kommunen ansvarar för att identifiera och analysera möjliga kriser genom risk- och sårbarhetsanalys. Krisberedskapsarbetet kräver samverkan med relevanta myndigheter samt att ge tydlig information till invånare vid händelser. Kommunen ska även tillhandahålla psykologiskt och socialt stöd, driva trygghetspunkter och se till att förtroendevalda och anställda får den utbildning och träning som krävs för att hantera extraordinära händelser.

I Nacka är kommunstyrelsens arbetsutskott även krisledningsnämnd och blir högsta ledning under extraordinära händelser i fredstid då ordinarie resurser är otillräckliga för att kommunala basfunktioner ska fungera på lägsta acceptabla nivå. Krisledningsnämnden ska tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med ramar och styrdokument kring krisberedskap som fullmäktige antagit, föreskrifter i lag eller förordning samt bestämmelser i reglemente.

Krisledningsnämnden får fatta beslut att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den omfattning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens omfattning och art. Säkerhetsenheten under ledning av säkerhetsdirektör leder, utvecklar och samordnar kommunens övergripande trygg- och säkerhetsarbete. Detta omfattar brottsförebyggande arbete, krisberedskap, civilt försvar, informationssäkerhet, dataskydd, kontinuitetsarbete, krisövning, risk- och sårbarhetsanalyser samt dygnet-runtbemanning av kommunens TiB-funktion (tjänsteperson i beredskap).

Privata utförare som kommunen anlitar ansvarar för att upprätthålla verksamhet även vid kris. Därför bör krav på exempelvis riskanalyser, kontinuitetshantering, robusthet, personalplanering och gemensamma övningar tydligt regleras i upphandlingar och avtal.

I en utvärdering av kommunens krisledningsarbete med anledning av Covid 19-pandemin¹ gjordes bedömningen att Nacka kommun hanterat krisen väl, men att krishanteringsarbetet hade tjänat på att formaliseras mer inför framtida kriser. Utvecklingsområden som lyftes var bland annat styrande dokument och planering av krisledningsarbetet på en mer detaljerad nivå med en tydligare organisation med utpekad roll- och ansvarsfördelning. Vidare lyftes behov av fortsatt krisövning samt införandet av en TiB-funktion i kommunen.

¹ Utvärderingen är genomförd av PwC 2021-01-26.

I betänkandet från *Utredningen om kommuners och regioner beredskap*² bedöms nuvarande lagstiftning om kommuners och regioners krisberedskap (LEH) inte längre motsvara dagens krav. I utredningen föreslås därför att kommuner och regioner ska få ett mer omfattande uppdrag och utökat ansvar för civilt försvar och krisberedskap. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Mot bakgrund av ovanstående samt sin risk- och väsentlighetsanalys har de förtroendevalda revisorerna i Nacka kommun identifierat krisberedskap som relevant att granska med inriktning på krisledningsnämnd och kommunstyrelse.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och krisledningsnämnden på ändamålsenligt sätt förberett hantering av kriser inom ramen för kommunens geografiska ansvar. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns beslutade, aktuella och tillämpade styrdokument för krishantering och är dessa ändamålsenliga?
- ▶ Finns aktuell risk- och sårbarhetsinventering med relevanta åtgärdsplaner?
- ▶ Finns planer och genomförs åtgärder som minskar risker för samhällsviktiga verksamheter?
- ▶ Har kommunstyrelsen tillsett att Nacka kommuns förtroendevalda och anställda är förberedda för krishantering exempelvis bemanning, utbildning, övning och samverkan med andra myndigheter och organisationer?
- ▶ Är avtal med privata utförare så utformade att de omfattar beredskapsplanering exempelvis riskanalyser, kontinuitetsplanering, robusthet, personalplanering och gemensamma övningar?

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer, fullmäktigebeslut och bästa praxis.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- ▶ Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar, MSB³ 2023-17351
- ▶ Juridisk vägledning – Kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser, MSB 2020-02881

² Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)

³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) heter sedan 1 januari 2026 Myndigheten för civilt försvar (MCF). I rapporten används MSB som förkortning när vi refererar till äldre dokument än så.

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

Enligt LEH ska kommuner analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen samt hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Med beaktande av denna ska kommuner inför varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Planen ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Därtill ska det framgå hur kommunens krigsorganisation ser ut, vilken personal som ska tjänstgöra i denna samt vad som i övrigt behövs för att kommunen ska kunna höja sin beredskap.

Lagen stipulerar att det ska finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. Det är ordförande i krisledningsnämnden som bedömer när nämnden ska träda i funktion. Krisledningsnämnden får besluta om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning krisledningsnämnden anser det nödvändigt.

Av lagen framgår att kommuner har geografiskt områdesansvar som innebär att verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet. Kommuner svarar även för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som de behöver för att lösa sina uppgifter under en kris.

1.3.2 Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar (MSB 2023-17351)

Överenskommelsen reglerar villkor för och ersättning till kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar perioden 2024 - 2026. Enligt överenskommelsen ska kommuner minska sårbarheter i sina verksamheter, ha god förmåga att hantera krissituationer i fred samt uppnå grundläggande förmåga till civilt försvar. Ersättningen tilldelas kommuner bland annat för arbetet med uppgifter som lyfts i LEH.

1.3.3 Juridisk vägledning - Kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser (MSB 2020 - 02881)

Vägledningen ger en fördjupad bild av regleringen av kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser. Vägledningen utgår huvudsakligen från LEH och lagens förarbeten. I kommunens plan för hantering av extraordinära händelser ska kommunen, för de fall verksamhet lagts ut på entreprenad, bedöma om det finns behov av att använda entreprenören vid extraordinär händelse. Kommunen bör beakta detta inför upphandling samt om privata aktörer bedöms ha uppgift att fylla vid extraordinär händelse ska det regleras genom avtal. Behovet av övning och utbildning bör beaktas i samband med att avtal med externa aktörer ingås.

1.3.4 Principer för effektiv krisberedskap

I såväl LEH som i MSB:s juridiska vägledning framhålls samverkan och sammanhållen krisberedskap som viktigt för att nå effektivitet i arbetet. Svensk krisberedskap utgår från tre grundläggande principer; ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen.

Ansvarsprincipen innebär att den som ansvarar för viss verksamhet under normala förhållanden också ansvarar för att verksamheten fungerar under kris. I ansvaret ingår även att samarbeta med andra verksamheter. *Närhetsprincipen* innebär att kris ska hanteras där den inträffar och av de närmast berörda av krisen. *Likhetsprincipen* innebär att en verksamhet så långt som möjligt ska fungera på samma sätt som den hade gjort under normala förhållanden.

I Nacka kommun där en stor del av välfärdstjänsterna utförs av privata utförare är det viktigt att följa upp kommunens ansvar att tillse att dessa principer efterlevs. Socialstyrelsen påpekar i sin kunskapsguide för krisberedskap och civilt försvar inom kommunal hälso- och sjukvård samt socialtjänst att kommunen har omfattande ansvar för att privata vård- och omsorgsutförare upprätthåller god kvalitet med tillräcklig krisberedskap.

Även då verksamhet drivs av externa aktörer är det kommunen genom ansvarig nämnd som måste säkerställa att dessa utförare följer krav på riskanalyser, kontinuitetsplanering, robusthet och personalförsörjning vid kris.

För att detta ska fungera krävs tydliga avtal, väletablerad samverkan och löpande dialog mellan kommun och utförare. Kommunen behöver överblick över alla verksamheter inom sitt geografiska område även de som ligger utanför den egna driften för att kunna bedöma risker och sårbarheter vid en kris. Externa utförare ska kunna inordna sig under kommunens krisledning vid behov.

1.3.5 Ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB)

Den statliga utredningen *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* bedömer att nuvarande lagstiftning om kommuners och regioners krisberedskap (LEH) inte längre motsvarar dagens krav, särskilt med tanke på mer komplexa fredstida kriser och risk för krig. Eftersom LEH utformades under en lång period med stabilt omvärldsläge anses regleringen otillräcklig. Utredningen föreslår därför en ny lag (LKRB) med kompletterande förordning (FKRB). Dessa ska stärka kraven på beredskap och tydliggöra ansvar och organisation.

1.3.6 Operationalisering av ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete

Utöver att följa lagstiftarens krav på kommuners krisberedskap och krisledning menar EY att nedanstående kännetecknar ett ändamålsenligt och sammanhållet arbete.

Enhetlig struktur anpassad för ökade krav: En enhetlig struktur innebär att samtliga aktörer såväl nämnders verksamhetskontor som privata utförare agerar utifrån gemensamma principer och arbetsprocesser anpassade för ökade krav.

Tydlig ansvarsfördelning: När alla arbetar utifrån samma metodik blir det enklare att identifiera och följa upp ansvar, vilket minimerar otydligheter och säkerställer att rätt aktör agerar vid rätt tidpunkt. I detta ingår att rutiner är väl kända i verksamheterna och att det finns en tydlig rollfördelning.

Snabb mobilisering av resurser: En harmoniserad planeringsmodell gör det möjligt att snabbt omfördela och mobilisera resurser över verksamhetsgränser vilket är särskilt viktigt vid komplexa och omfattande kriser.

Tjänsteperson i beredskap/kommunikatör i beredskap: En fungerande organisation för tjänsteperson i beredskap är väsentlig för att ha sammanhållen och effektiv krisledningsorganisation. Den säkerställer att det alltid finns en funktion som kan ta emot larm och sätta i gång kommunens krisberedskap. Informationsöverföring mellan verksamheter minskar risken för missförstånd och fördröjningar vid kritiska beslut. En kommunikatör i beredskap säkerställer att information om krisen kommer från ett och samma håll och att motstridig information inte presenteras.

Utbildning och övning: Enhetliga rutiner och strukturer för övning och utbildning underlättar planeringen och genomförandet av gemensamma insatser vilket bidrar till stärkt kommunal förmåga att hantera kriser.

Uppföljning av privata utförare: Privata utförare ska garantera sin verksamhet vid kris och extraordinära händelser. Det ingår i kommunens ansvar som huvudman att kontrollera och följa upp privata utförares verksamhet i syfte att försäkra sig om att denna uppfyller kraven på god kvalitet.

1.4 Genomförande och avgränsning

Granskningen avser *krisledningsnämnden* och *kommunstyrelsen*.

Granskningen har utförts genom inhämtning av relevanta styrdokument bland annat reglementen för kommunstyrelse och krisledningsnämnd, risk- och sårbarhetsanalyser, samt krisledningsplaner. Allt inhämtat material har analyserats och bedömts med utgångspunkt i gällande revisionskriterier.

Intervjuer har gjorts med berörda tjänstepersoner inom säkerhetsenheten, Valfärd samhällsservice och Valfärd skola. Till vissa tjänstepersoner har även skriftliga frågor skickats ut. För ett externt perspektiv har intervju genomförts med Storstockholms brandförsvaret. Samtliga intervjuade och ansvariga tjänstepersoner har getts möjlighet att kontrollera utkast av rapporten för att korrigera eventuella sakfel.

2. Krisberedskapsarbetets styrning

I följande avsnitt beskriver vi Nacka kommuns styrning av krisberedskapsarbetet. De lagar och regleringar som ligger till grund för arbetet finns beskrivna i avsnitt 1.3.

2.1 Styrdokument

Nacka kommun har inom ramen för sitt krisberedskapsarbete tagit fram följande dokument

- ▶ Strategisk handlingsplan för krisberedskap 2023 - 2026⁴
- ▶ Plan för extraordinära händelser 2023 - 2026⁵
- ▶ Utbildnings- och övningsplan 2023 - 2026⁶
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys 2023 - 2026⁷
- ▶ Reglemente för krisledningsnämnd⁸

Tillsammans utgör dokumenten kommunens ramverk för arbetet med krisberedskap. Därutöver finns ytterligare dokument med bäring på området, bland annat en nödvattenplan, en nödavloppsplan samt rutiner som behandlar informationssäkerhet.

Den strategiska handlingsplanen anger kommunens övergripande mål och inriktning för krisberedskapsarbetet. Av planen framgår att krisberedskapsarbetet syftar till att verka för robusthet och god förmåga att hantera situationer i kris och höjd beredskap. I dokumentet har ett antal fokusområden identifierats för perioden 2023 - 2026 och bland annat lyfts kompetenshöjande åtgärder inom RSA-arbetet där enhetliga mallar för risk- och kontinuitetsarbete ska underlätta verksamheternas beredskapsarbete. Ett annat fokusområde är gemensam krisövningsverksamhet för kommunen och externa anordnare.

Krisberedskapsarbetet styrs av kommunens risk- och sårbarhetsprocess samt plan för extraordinära händelser. Inom kommunen ska finnas aktuella planer för kris- och kontinuitetshantering som möter upp kartlagda risker på såväl lokal som central nivå.

2.2 Process för risk- och sårbarhetsanalys

Kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA) fastställdes av kommunfullmäktige 2023 och redogör för risker och sårbarheter inom kommunen på övergripande nivå. Kommunens verksamheter involveras i framtagandet av denna genom workshops med scenariobaserade diskussioner. De scenarion som övats på är bland annat pågående dödligt våld i skolmiljö, större tekniskt haveri i elförsörjningen samt översvämning och vatteninträngning i drifanläggningar och privatbostäder. Av intervjuer framgår att verksamheterna upplever att de varit delaktiga i framtagandet av den kommunövergripande RSA:n samt att den på en acceptabel nivå fångat upp verksamheternas förutsättningar och behov. Privata utförare har inte involverats i framtagandet av kommunens RSA.

⁴ Fastställd av kommunfullmäktige 2023-12-11.

⁵ Fastställd av kommunstyrelsen 2023-11-27.

⁶ Fastställd av kommunstyrelsen 2023-11-27.

⁷ Fastställd av kommunfullmäktige 2023-09-06.

⁸ Fastställd av kommunfullmäktige 2022-11-14.

Av kommunens RSA framgår att analysen baseras på varje enskild verksamhets underlag vilket innebär att en mer detaljerad analys med närmare information om specifika risk- och sårbarheter görs inom respektive verksamhet. Av intervjuer framgår att riskanalyser på lokal nivå främst görs inom ramen för verksamheternas internkontrollarbete. Till exempel tar en arbetsgrupp med representanter från olika verksamheter inom Välfärd Samhällsservice årligen fram en övergripande riskanalys med identifierade risker av relevans för den egna verksamheten. I 2025 års riskanalys lyfts flera risker med koppling till verksamhetens krisberedskapsarbete, bland annat risken för pandemi, beredskap för samhällskriser samt allvarliga händelser i verksamheter exempelvis bränder.

2.3 Övergripande risk- och sårbarhetsanalys

Den kommunövergripande RSA:n redogör för den verksamhet som kommunen identifierat som samhällsviktig inom sitt geografiska område. Exempel på samhällsviktig verksamhet som lyfts är utbildning, dricksvattenförsörjning, hälsa, vård och omsorg. Kommunen har identifierat fem risker som anses vara särskilt viktiga att analysera.

- ▶ Dricksvattenförsörjning
- ▶ Energiförsörjning
- ▶ Livsmedelsförsörjning
- ▶ Extremt väder
- ▶ Smittspridning (pandemi)

De tre första riskerna har valts ut då länsstyrelsen bedömt dessa som särskilt intressanta analysområden mot bakgrund av det rådande omvärldsläget. De två sista är sådana som kommunen har erfarenhet av sedan tidigare och som kan drabba kommunen igen. En utmaning i relation till risken energiförsörjning är tillgången till teknisk infrastruktur, exempelvis reservkraft. Möjligheten att säkerställa sådan beredskap är begränsad särskilt i verksamheter som bedrivs i lokaler som ägs av privata fastighetsägare. Kommunen saknar möjlighet att investera i sådana lokaler och i de fall fastighetsägaren själv initierar nödvändiga investeringar medför det ökade hyreskostnader för kommunen.

I relation till de identifierade riskerna har kommunen tagit fram förslag på åtgärder. På övergripande nivå lyfts att det saknas samsyn mellan kommunens olika verksamheter kring vad ett risk- och sårbarhetsarbete innebär samt syftet. Detta påverkar resultatet på aggregerad nivå och kvaliteten på analysen. För att motverka detta planerar kommunen åtgärder för att öka den generella kunskapsnivån kring krisberedskap och att tid bör avsättas för övning och utbildning. Nacka kommun behöver ta fram en enhetlig struktur för RSA-arbetet och övning samt möjliggöra att erfarenheter enkelt kan delas inom kommunen. Därtill efterlyses bättre samverkan i beredskapsarbetet mellan kommunen och externa aktörer. Förslag är gemensamma övningar och överenskommelse om enhetliga beredskapsrutiner.

Av kommunens strategiska handlingsplan för krisberedskap framgår att processen för risk- och sårbarhetsanalyserna ligger till grund för kommunens utbildnings- och övningsplan samt åtgärdsplaner för ökad robusthet. Utifrån risk- och sårbarhetsanalyserna ska kris- och kontinuitetsplaner utvecklas och uppdateras på såväl lokal som central nivå.

2.4 Plan för hantering av extraordinära händelser

Kommunens plan för extraordinära händelser fastställdes av kommunstyrelsen år 2023 och syftar till att tydliggöra ansvar, organisation och funktioner för kommunens krisledning på övergripande nivå. Planen redogör för kommunens krisledningsorganisation och dess fyra krisledningsnivåer (beskrivs i kapitel 3). Vidare redogör den för kommunikationen med interna och externa parter under kris samt samverkan med andra aktörer inom ramen för Samverkan Stockholmsregionen (beskrivs i kapitel 4). Planen fastställer inga riktlinjer för hur privata utförare av kommunens verksamheter ska engageras i händelse av kris.⁹

2.5 Lokala kontinuitetsplaner

Hur verksamheterna på lokal nivå arbetar med sina kontinuitetsplaner kan se olika ut.¹⁰ Till exempel tar *Välfärd Samhällsservice* inte fram någon övergripande kontinuitetsplan för hela produktionsområdet. Planer tas i stället fram inom varje vård- och omsorgsverksamhet och är lokalt anpassade utifrån de förutsättningar som finns på plats. Av ett exempel på kontinuitetsplan från ett äldreboende framgår olika risker, förslag på åtgärder, analys av hur verksamheten fungerar utan åtgärder, hur lång återställningstiden beräknas vara samt vem som är ansvarig för att hantera risken.

För att säkerställa att kontinuitetsplaner uppdateras regelbundet och att de ingår som en del i arbetet vid riskbedömningar tog *Välfärd Samhällsservice* år 2025 fram en rutin för hantering av kontinuitetsplaner¹¹. Av rutinen framgår att samtliga kontinuitetsplaner ska uppdateras årligen samt vid behov. Planerna ska ingå i verksamhetens årliga riskbedömning och utredning för att hantera identifierade risker och ta fram åtgärder.

Inom *Välfärd Skola* har en kris- och beredskapsplan tagits fram på övergripande nivå. Den beskriver akuta krissituationer och möjlig hantering, exempelvis dödsfall, bombhot, extrema väder och pågående dödligt våld. I krisplanen finns även mallar för krishantering som respektive skola och förskola kan använda sig av i krisberedskapsarbetet. Som komplement till kris- och beredskapsplanen ska kontinuitetsplaner upprättas inom varje rektorsområde. Även för detta finns mall att utgå ifrån. Kontinuitetsplanerna har påbörjats och ska vara färdigställda i juni 2026.

⁹ I faktakontrollen framkommer att privata utförare kommer innefattas i kommunens krisberedskapsarbete inför uppdateringen av centrala styrdokument i samband med ny mandatperiod.

¹⁰ I faktakontrollen framkommer att en satsning på kontinuitet gjordes under 2024 där säkerhetsenheten erbjöd kommunens verksamheter strategiskt stöd i arbetet med kontinuitetsplaner.

¹¹ Fastställd av Välfärd Samhällsservice 2025-03-11.

3. Krisberedskapsarbetets organisation och uppföljning

I följande avsnitt redogör vi för Nacka kommuns krisledningsorganisation. Vidare ges en beskrivning av hur krisberedskapsarbetet återrapporteras och följs upp. De lagar och regler som ligger till grund för arbetet finns beskrivna i avsnitt 1.3.

3.1 Krisledningsarbetets fyra nivåer

Av kommunens strategiska handlingsplan för krisberedskap framgår att kommunens organisering av krisledningsarbetet grundas i de tre principerna för svensk krisberedskap. I Nacka delas krisledningsarbetet in i fyra olika nivåer: lokal nivå, nämndnivå, central nivå och krisledningsnämnd.

På *lokal krisledningsnivå* hanteras en inträffad kris eller allvarlig händelse utifrån befintliga rutiner och beslutsled i så hög utsträckning som möjligt. Ambitionen är att händelserna inledningsvis ska hanteras av den verksamhet som är drabbad. Av intervjuer framgår att det finns krisorganisationer på lokal nivå. Exempelvis består krisgruppen inom *Välfärd Skola* bland annat av produktionsdirektör, verksamhetschef, kommunikatör, IT-strateg och chef för elevhälsan.

Vid behov kan verksamheten få stöd av ansvarig nämnd och krisledningen lyfts då till *nämndnivå*. Händelser som berör flera nämnder eller är svår att få kontroll över samt kräver snabba politiska beslut ska i stället samordnas på *central nivå*. Stadsledningskontoret är krisledning på central nivå. Deras uppgift är att samordna och leda kommunens krisarbete utifrån centrala kunskaper om kommunens utmaningar och behov. Arbetet leds av stadsdirektör med stöd bland annat av kommunens säkerhetsfunktion. Av intervjuer framgår att kommunen saknar kommunikatör i beredskap (KiB)¹². En representant för kommunikationsstaben ingår dock i den centrala krisledningen.

Kommunens styrdokument för krisberedskapsarbetet saknar information om vilka funktioner som har utpekats ansvar vid händelse av kris. Exempelvis framgår det inte om kommunen har någon utsedd tjänsteperson i beredskap (TiB). Säkerhetsenheten har tagit fram ett internt PM som beskriver riktlinjer för TiB¹³ inom kommunen. Av intervjuer framgår att TiB-funktionen finns placerad hos säkerhetsenheten och alternerar mellan ett antal personer som anmält sig frivilligt mot ersättning. Trots avsaknad av information i styrdokument upplever verksamheter på lokal nivå att det är tydligt vem som innehar TiB-funktionen samt hur denna person ska kontaktas.

Av kommunens plan för extraordinära händelser framgår att arbetet med att ta fram en krisorganisation är pågående. Intervjuer bekräftar att arbetet påbörjats men inte är slutfört. Anledning till att slutförandet inte prioriterats är att det finns tillräcklig information i aktuella styrdokument samtidigt som den nuvarande organisationen upplevs fungera väl.

3.2 Krisledningsnämnd

Krisledningsnämnden utgör den högsta ledningen under extraordinära händelser i fredstid. Reglementet anger att nämnden ska tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med ramar

¹² I faktakontrollen framkommer att KiB är under utredning och sannolikt kommer att etableras inom kort.

¹³ Fastställd av säkerhetschef 2021-02-18.

och styrdokument kring krisberedskap som fullmäktige har beslutat samt föreskrifter som finns i lag eller förordning.

Nämnden utgörs av kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) och består av åtta ledamöter med mandat att vid extraordinär händelse överta samtliga nämnders befogenheter och beslutsrätt i den utsträckning som anses nödvändig med hänsyn till händelsens omfattning och art. Det är krisledningsnämndens ordförande som bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion.

Kommunen har sällan aktiverat den centrala krisledningen, enbart två gånger under de senaste åren. Det skedde i samband med Covid 19-pandemin 2020 och vid starten av den fullskaliga invasionen i Ukraina 2022. Krisledningsnämnden hölls informerad under Covid 19-pandemin men har aldrig aktiverats.

3.3 Uppföljning och återrapportering

Nacka är en decentraliserad kommun där mycket av krisberedskapsarbetet sköts på lokal nivå. Hur verksamheternas krisberedskapsarbete ska återrapporteras och följas upp framgår inte av styrdokumentet för krisberedskap men det framgår av kommunstyrelsens reglemente¹⁴ att kommunstyrelsen är ansvarig för uppföljningen av kommunens verksamhet (inklusive krisberedskapsarbetet).

Enligt styrmodellen ska uppföljning av kommunens verksamhet ske löpande under året i samband med tertial- och årsbokslut.¹⁵ I kommunens delårsrapporter för 2024 och 2025¹⁶ samt årsredovisning för 2024¹⁷ saknas uppföljning av verksamheternas krisberedskapsarbete. Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll för 2024 och 2025 saknar också uppföljning av krisberedskapsarbetet.

Av intervjuer framgår att det saknas krav på återrapportering av verksamheternas krisberedskapsarbete. Säkerhetsenheten följer inte upp att kontinuitetsplaner upprättas på lokal nivå. Sedan 2025 har kommunens arbetsmiljöenkät dock kompletterats med frågor kring verksamheternas krisberedskapsarbete. I enkäten får chefer bland annat svara på hur de arbetar med kontinuitetsplanering och utbildning kopplat till krishantering.

I faktakontrollen framkommer att kommunens krisberedskapsarbete årligen följs upp av Länsstyrelsen i Stockholms län. Denna uppföljning omfattas dock av sekretess och kan därför inte enkelt delas med kommunstyrelsen. Inom kommunen redovisas insatser löpande för beredningen för beredskapsfrågor som lyder under kommunstyrelsen.

¹⁴ Fastställd av kommunfullmäktige 2024-11-18.

¹⁵ Mål och budget 2026 - 2028, fastställd av kommunfullmäktige 2025-11-17.

¹⁶ Fastställda av kommunfullmäktige 2024-10-14 respektive 2025-10-13.

¹⁷ Fastställd av kommunfullmäktige 2025-04-28.

4. Utbildning och samverkan

I följande avsnitt beskriver vi kommunens arbete med utbildning och övning i krisberedskap. Vidare beskriver avsnittet kommunens ambitioner med sitt geografiska områdesansvar samt hur kommunen samverkar med andra aktörer i sitt krisberedskapsarbete. De lagar och regler som ligger till grund för arbetet beskrivs i avsnitt 1.3.

4.1 Utbildnings- och övningsplan

Kommunens utbildnings- och övningsplan fastställdes av kommunstyrelsen år 2023. Av planen framgår att kommunen ska erbjuda målgruppsanpassad utbildning och övning baserat på de olika roller som finns inom kommunens krisberedskapsarbete. Planen ger övergripande struktur för kommunens arbete med utbildning och övning, exempelvis genom förslag på lämpliga utbildningar som bygger risker och sårbarheter som identifierats i kommunens lokala och centrala risk- och sårbarhetsanalyser. Under mandatperioden lyfts följande punkter som viktiga att beröra i utbildning och övning:

- ▶ Grundläggande utbildning för kommunens anställda om krisberedskapsarbete i kommunen samt kommunens ansvar vid förhöjd beredskap och krig.
- ▶ Kunskapshöjande workshops för chefer med krisledningsansvar i samband med arbete med lokala risk- och sårbarhetsanalyser och kris- och kontinuitetsplanering.
- ▶ Övningar för anställda inom den offentliga måltidsverksamheten för att säkerställa förmåga vid kris eller höjd beredskap.
- ▶ Utbildning/kunskapshöjande föreläsning i RSA-arbete på alla nivåer inom alla verksamheter.

Av planen framgår att krisledningsnämnden ska öva minst en gång under mandatperioden. Den centrala krisledningen och respektive lokal krisledning ska öva minst en gång per år. Kommunen deltar i övningar som anordnas av länsstyrelsen och regionen men tar även egna initiativ till övningar i tvärsektoriella frågor. Respektive verksamhetschef ansvarar för fortbildning av den lokala krisledningen samt för den kompetensutveckling som behövs för verksamhetens eget krisberedskapsarbete. Det innebär att det är chefers ansvar att se till att medarbetare med roll och ansvar i verksamhetens krisberedskapsarbete har kunskap och förmåga att agera.

Av intervjuer framgår att övning och utbildning i krisberedskap på lokal nivå genomförs i begränsad omfattning. De övningar som äger rum sker oftast på initiativ av verksamheten själv men vid behov bjuds kommunens säkerhetsenhet in. År 2025 lanserade kommunen en övningsbank med fyra olika scenarion i fyra olika svårighetsgrader som samtliga anställda har möjlighet att öva på utan stöd från utbildningsledare. Upplevelsen bland intervjuade är att övningsbanken är uppskattad bland anställda. Verksamhetschefer uppmuntrar till att övningarna genomförs och diskuteras under arbetsplatsträffar men det görs ingen uppföljning av att detta faktiskt sker, annat än i frågorna som ställs i arbetsmiljöenkäten (se avsnitt 3.3). Av intervjuer framgår att det finns behov av mer detaljerade planer för utbildning och övning på verksamhetsnivå.

4.2 Utvärdering och uppföljning av utbildningsinsatser

För att utveckla krishanteringsförmågan är det viktigt att genomförda övningar och faktiska händelser utvärderas vilket framgår av kommunens utbildnings- och övningsplan. Större kriser och extraordinära händelser utvärderas, till exempel kommunens hantering av Covid

19-pandemin som utvärderades av ett konsultbolag 2021. Efter mindre incidenter, eller genomförda övningar och utbildningar, gör berörda verksamheter en After Action Review (AAR)¹⁸ för att diskutera vad som fungerat bra och mindre bra under den inträffade händelsen. Säkerhetsenhetens genomförda AAR dokumenteras och föredras för berörda parter. På lokal nivå sker ingen dokumentation av genomförda AAR och det görs heller ingen uppföljning av att dessa utvärderingar ägt rum.

I faktakontrollen framkommer att det finns en struktur för hur övningar ska utvärderas i den övningsbank som kommunen tagit fram. I presentationen av denna struktur framgår det att mallen för utvärdering även kan användas vid verkliga händelser.

4.3 Samverkan inom kommunens geografiska områdesansvar

I den strategiska handlingsplanen för krisberedskap beskrivs kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar under mandatperioden. Dessa är:

- ▶ Utveckla samarbetet mellan kommunen, näringslivet samt ideella och frivilligorganisationer för att förenkla samordningen av aktörer vid en extraordinär händelse eller höjd beredskap
- ▶ Säkerställ att Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA) kan sändas via anläggningar för utomhusvarning
- ▶ Säkerställa att samtliga kommunala skyddsrum uppfyller standard enligt krav
- ▶ Planering avseende krisberedskap under mandatperioden

Grunden i arbetet med det geografiska områdesansvaret på länsnivå är den samverkan som bedrivs inom Samverkan Stockholmsregionen (SSR). Nätverket består av cirka 40 samhällsaktörer inom Stockholmsregionen däribland länets samtliga 26 kommuner, länsstyrelsen, polisen och Region Stockholm. Tillsammans svarar de för att hantera störningar och krissituationer i Stockholms län. SSR har utvecklat en modell för regional samverkan med gemensamma mål, metoder och resurser som syftar till att underlätta samordnad planering och hantering av kriser.

Nacka är en av elva medlemmar i Storstockholms brandförsvaret (SSBF), ett kommunalförbund med ansvar för medlemskommunernas räddningstjänster. SSBF fullgör därmed kommunens ansvar enligt bland annat lagen om skydd mot olyckor. När det gäller krisberedskapsarbetet sker samverkan med förbundet exempelvis genom stöd att ta fram RSA:er och utbildningsinsatser. Vidare har kommunen avtal med Nacka Värmdö räddningssällskap (NVRS). Sällskapet är en frivillig resursgrupp som hjälper Nacka och Värmdö kommuner med insatser vid extraordinära händelser och höjd beredskap. NVRS kan bidra med kunskap, personal och materiella resurser i form av lokaler eller fordon.

Av intervjuer framgår att kommunen arbetar med att ta fram ett beredskapspaket för näringslivet i Nacka. Inom ramen för detta arbete har säkerhetsenheten genomfört piloter med olika företag i syfte att se hur företagen kan involveras i kontinuitetsplanering och gemensamma övningar. Ett exempel är Ica Maxi Nacka. Diskussionerna har främst handlat om hur kommunen och butiken kan samarbeta i händelse av större kriser i form av elbortfall eller vattenbrist. Samtal har även förts om kommande lagkrav i LKRB och möjligheten för verksamheter att säkerställa livsmedelsförsörjning för två veckor.

¹⁸ After Action Review är en systematisk dialogbaserad reflektionsmetod som används före, under och efter genomförda insatser, övningar eller andra händelser (MCF, 2025).

5. Privata utförare i krisberedskapsarbetet

I följande avsnitt beskriver vi hur kommunens privata utförare involveras i arbetet med krisberedskap samt vilken uppföljning som görs av kraven på utförarnas krisberedskap. De lagar och regler som ligger till grund för arbetet finns beskrivna i avsnitt 1.3.

5.1 Delaktighet av privata utförare i kommunens krisberedskapsarbete

I Nacka bedrivs stor del av kommunens verksamheter av privata utförare. Under tidpunkten för granskningen har exempelvis utbildningsnämnden 60 fristående och 37 kommunala leverantörer av förskola. Av totalt 14 gymnasieskolor drivs 12 av fristående aktörer. Socialnämnden har avtal med 143 leverantörer inom sina nio kundval.

Hur privata utförare berörs av och görs delaktiga i kommunens krisberedskapsarbete framgår inte av gällande styrdokument. Av kommunens nödvattenplan framgår att det inte görs någon skillnad mellan kommunal och privat verksamhet i prioriteringen av kommunens nödvattenförsörjning. I övriga dokument framgår inte hur privata utförare exempelvis ska medverka i övningar och utbildningar eller i framtagandet av kontinuitetsplaner och RSA:er.

Av intervjuer framgår att privata aktörer erbjuds samma stöd i sitt krisberedskapsarbete som kommunala. Till exempel informerar kommunens säkerhetsenhet om övning och kontinuitet samt säkerhet och väpnat våld på såväl kommunala som privata äldreboenden och skolor. Krisberedskap har även diskuterats på rektors- och huvudmannamöten som utbildningsenheten håller i. Under våren 2026 planerar utbildningsenheten att besöka fristående grundskolor för att skapa en tydligare bild av deras kris-, beredskaps- och kontinuitetsplanering.

Inom Vårld samhälsservice är behovet stort av samverkan mellan kommunala och privata vård- och omsorgsverksamheter. Det kan handla om att kunna förflytta äldre människor från ett äldreboende till ett annat vid exempelvis brand eller smitta. Detsamma gäller förflyttning av barn vid händelse av incidenter i skol- och förskolemiljö. Av intervjuer framgår att det finns behov av att formalisera samarbetet mellan kommunala och privata utförare för att tydliggöra hur detta ska gå till i praktiken när större kriser uppstår.

5.2 Villkor för privata utförares krisberedskap

Kommunens reglemente för kundval¹⁹ fastställer generella auktorisationsvillkor som gäller för samtliga kundval. Av intervjuer framgår att kommunen under 2025 har uppdaterat villkoren till att även omfatta krav på krisberedskap. När det gäller situationer av fredstida kris och höjd beredskap gäller följande villkor:

- ▶ Anordnaren ska genomföra planering och vidta förberedande åtgärder i syfte att ha förmåga att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet även under fredstida krissituation och höjd beredskap.
- ▶ Anordnaren ska samarbeta med kommunen vid fredstida kris och höjd beredskap där kommunen behöver tillgång till resurser för att erbjuda den form av verksamhet som anordnaren är auktoriserad för.
- ▶ Vid fredstida kris och höjd beredskap ska anordnaren inordna sin verksamhet under

¹⁹ Fastställd av kommunfullmäktige 2025-09-15.

kommunens krisledning i den omfattning som kommunen påkallar.

I relation till de generella villkoren har kommunen tagit fram specifika auktorisationsvillkor för anordnare av olika verksamheter. Anordnare av särskilt boende för äldre²⁰ eller bostad med särskild service enligt LSS²¹ ska bland annat ha en skriftlig uppdaterad planering som visar vilka risker som finns inom verksamheten samt hur dessa ska hanteras. Det ska även finnas en skriftlig planering för hur verksamheten och personalen ska agera om en kris eller störning inträffar. Socialnämnden och äldrenämnden har sedan 2023 även inkluderat krav på krisberedskap i sina ramavtal gällande upphandlingar inom det sociala området. Av ramavtalen framgår att verksamheten ska ha en kontinuitetsplan som beskriver roller och ansvar hos leverantörens personal i händelse av kris.²² Planen ska även innehålla en reservrutin som beskriver alternativa arbetssätt under en störning samt en rutin för återställning som beskriver hur verksamheten återställer kritiska resurser efter en störning.

I de specifika auktorisationsvillkoren för anordnare av förskola och pedagogisk omsorg²³ ställs också krav på kontinuitetsplanering. Anordnare ska säkerställa att det bedrivs utbildning och övning så att personalen känner till och kan tillämpa planerna. Kommunen kan emellertid inte ha auktorisationsvillkor för fristående grund- och gymnasieskolor. Detta eftersom fristående huvudmän får tillstånd av Skolinspektionen som granskar dem i sin tillsyn. Dessa verksamheter omfattas således inte heller av kommunens program för uppföljning av kommunala och privata utförare²⁴, vars syfte är att säkerställa uppföljning och kontroll av utförare som bedriver verksamhet på uppdrag av kommunen.

5.3 Uppföljning av avtalsvillkor

Kommunens reglemente för kundval anger att nämnderna för varje kundval ska anta en modell för uppföljning och utvärdering av anordnaren och verksamheten. Modellen ska säkerställa god kvalitet på tjänsten, enhetlig bedömning vid auktorisation och val av sanktioner samt verka för enhetlig, transparent och förutsägbar uppföljning. Nämnderna ska årligen rapportera sin uppföljningsplan till kommunstyrelsen.

I utbildningsnämndens senaste modell för uppföljning av anordnare i kundval förskola och pedagogisk omsorg²⁵ framgår att nytt för år 2026 är att följa upp att huvudmännen har beredskaps- och kontinuitetsplaner. Under 2026 planeras riktad tillsyn för samtliga huvudmän inom förskola och pedagogisk omsorg i syfte att kontrollera efterlevnaden.

Enligt intervjuade är de uppdaterade auktorisationsvillkoren ett första steg att säkerställa krav på krisberedskap hos privata utförare. Formerna för uppföljningen är under utveckling. Av intervjuer framgår att socialnämnden och äldrenämnden begär in kris- och kontinuitetsplaner från leverantörer i samband med kvalitetsuppföljningar och därefter görs

²⁰ Auktorisationsvillkor kundval Särskilt boende för äldre, fastställd av äldrenämnden 2025-11-01.

²¹ Auktorisationsvillkor kundval Bostad med särskild service enligt LSS, fastställd av socialnämnden 2025-11-01.

²² Ramavtal Öppenvård för barn och unga 2025 Område 1, Nacka kommun 2026-01-22.

²³ Auktorisationsvillkor kundval Förskola och pedagogisk omsorg, fastställd av utbildningsnämnden 2025-11-06.

²⁴ Fastställd av kommunfullmäktige 2022-02-21.

²⁵ Fastställd av utbildningsnämnden 2025-11-17.

bedömning om planerna innehåller och motsvarar det som kravställs i auktorisationsvillkor och ramavtal. Nämnderna kan även initiera dialog med anordnare eller leverantör för mer kunskap om hur planerna är införlivade i deras verksamhet. Inom utbildningsnämnden ska anordnare av förskola och kommunal vuxenutbildning redovisa krisplan, beredskapsplan samt kontinuitetsplanering inom ramen för regelbunden tillsyn och årlig uppföljning.

Varje nämnd ska i de specifika auktorisationsvillkoren besluta vilka sanktioner som ska inträda om anordnare brister i uppfyllandet av villkor. Sanktioner kan ges i form av åtgärdsplan, varning, vite eller avauktorisering. Bristens påverkan på kund ska vara avgörande för val av sanktion mot anordnaren. Det innebär att sanktionen blir allvarligare ju större påverkan bristen har på kund. Av auktorisationsvillkoren framgår inte vilken typ av sanktion som inträffar vid brist i uppfyllandet av varje specifikt villkor.

6. Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Detta avsnitt innehåller en sammanfattning och bedömning av granskningens iakttagelser utifrån de operationaliserade revisionskriterierna som finns beskrivna i avsnitt 1.3.

6.1 Enhetlig struktur som tar höjd för ökade krav i ny lagstiftning

På kommunövergripande nivå finns beslutade styrdokument för krishantering. Dessa reglerar krisberedskapsarbetet på övergripande nivå och bygger bland annat på identifierade risker på verksamhetsnivå. Det saknas dock enhetlig struktur för hur RSA:er och kontinuitetsplaner ska tas fram på lokal nivå. Inom *Välfärd Samhällsservice* och *Välfärd Skola* görs ingen RSA för varje ny mandatperiod. I stället tas en årlig riskanalys fram inom ramen för internkontrollarbetet.

Av styrdokumenterna framgår inte hur privata utförare ska involveras i kris vilket MCF rekommenderar alla kommuner att beskriva i plan för hantering av extraordinära händelser.

EY ser positivt på att kommunen i sin risk- och sårbarhetsanalys identifierat behov av att ta fram en mer enhetlig struktur för RSA-arbete samt bättre samverkan i beredskapsarbetet mellan kommunen och externa aktörer. EY betonar vikten av att åtgärder vidtas för att säkerställa en enhetlig struktur som leder till att kommunens samtliga aktörer agerar utifrån gemensamma principer och arbetsprocesser.

6.2 Tydlig ansvarsfördelning

De styrdokument som finns framtagna för krisberedskapsarbetet beskriver krisledningens fyra nivåer på övergripande nivå men saknar information om vilka funktioner i kommunen som har utpekats ansvar vid händelse av kris. Till exempel framgår inte vilka funktioner som utgör kommunens TiB-funktion trots att det finns en intern riktlinje som beskriver TiB-funktionens ansvar och arbetsuppgifter. Det saknas dessutom en kommunikatör i beredskap (KiB) inom kommunen.

Arbetet att upprätta en tydlig krisorganisation har påbörjats men inte slutförts. EY bedömer att en tydligt utpekad krisorganisation hade tydliggjort roll- och ansvarsfördelningen i händelse av kris och således säkerställt att rätt aktör agerar på rätt sätt vid rätt tidpunkt. Det är därför viktigt att kommunen prioriterar arbetet att ta fram en sådan krisorganisation. Att tydliggöra roller och ansvar i styrdokument var även något som rekommenderades i utvärderingen av kommunens hantering av Covid 19-pandemin 2021.

6.3 Snabb mobilisering av resurser

Samverkan inom ramen för kommunens geografiska områdesansvar sker i olika nätverk bland annat inom Samverkan Stockholmsregionen, Storstockholms brandförsvaret och Nacka Värmdö räddningssällskap. Arbetet pågår även med att engagera näringsidkare i krisberedskapsarbetet.

Inom skol-, vård- och omsorgsverksamhet finns behov av en mer formaliserad samverkan mellan kommunala och privata utförare som tydliggör hur resurser kan mobiliseras och fördelas över verksamhetsgränser i händelse av kris. Mot bakgrund av mängden privata utförare anser EY att formaliserad samverkan bör analyseras inom ramen för kommunens krisberedskapsarbete.

En strukturell utmaning i kommunens krisberedskap är att säkerställa nödvändig teknisk och materiell robusthet i verksamheter som bedrivs i lokaler där kommunen inte är fastighetsägare. Flera samhällsviktiga verksamheter saknar exempelvis möjlighet till egen reservkraft eller andra beredskapslösningar, trots identifierade behov.²⁶

Även när statliga bidrag funnits tillgängliga för sådana investeringar har genomförandet försvårats av ägarförhållandena eftersom kommunen inte kan investera i fastigheter som ägs av externa aktörer. Om fastighetsägaren i stället genomför investeringarna kan detta leda till ökade hyreskostnader för verksamheten vilket påverkar långsiktig ekonomi och prioritering. Sammantaget innebär detta att kommunens faktiska rådighet över centrala beredskapsåtgärder är begränsad i delar av organisationen vilket EY menar bör åtgärdas.

6.4 Tjänsteperson i beredskap (TiB)/Kommunikatör i beredskap (KiB)

Kommunen har en TiB-funktion som roterar mellan anställda på säkerhetsenheten. Instruktioner för TiB-funktionen finns nedskrivna i en intern riktlinje. Av intervjuer framgår att det är tydligt vem på säkerhetsenheten verksamheten ska kontakta i händelse av kris. Det är positivt att en sådan funktion har införts och är välkänd inom kommunen men EY konstaterar att en beskrivning av funktionen saknas i kommunövergripande styrdokument.

I dagsläget saknar kommunen en utpekad KiB men kommunikationsstaben har ansvar för det interna och externa kommunikationsarbetet vid en kris. En representant för staben ingår i den centrala krisledningen. Tydligheten skulle öka med skapandet av en KiB-funktion som även den bör framgå av styrande dokument.

6.5 Utbildning och övning

Kommunen tar inför varje mandatperiod fram en utbildnings- och övningsplan som ger en övergripande struktur för arbetet med övning och utbildning kopplat till krisberedskap. Styrdokumentet ger förslag på lämpliga övningar men det är respektive verksamhetschef som ansvarar för fortbildning av den lokala krisorganisationen. Mer detaljerade utbildnings- och övningsplaner på verksamhetsnivå saknas.²⁷ EY bedömer att sådana planer hade underlättat planeringen, genomförandet och uppföljningen av verksamhetens utbildningar.

Uppföljning av övning och utbildning på verksamhetsnivå sker i viss mån i arbetsmiljöenkäter där verksamhetschefer svarar på frågor kopplade till arbetet med krisberedskap. I övrigt sker ingen återrapportering om utbildningar och övningar har genomförts till central nivå.

Det saknas enhetlig struktur för hur övningar eller faktiska händelser ska utvärderas. Det görs "After Action Reviews" men dessa dokumenteras inte på lokal nivå. EY bedömer detta som bristfälligt då kommunen går miste om erfarenheter och lärdomar från övningar och faktiska händelser när dessa inte utvärderas och dokumenteras.

²⁶ I faktakontrollen framkommer att en förstudie kommer att genomföras under 2026 för att ta fram ett beslutsunderlag för en kommande investering i reservkraft. Syftet är att kunna säkerställa ett prioriterat urval av samhällsviktig verksamhet vid störda förhållanden.

²⁷ I faktakontroll poängteras att det är verksamheternas/nämndens ansvar att ta fram, följa upp och återrapportera utbildningsinsatser, inte säkerhetsenhetens.

6.6 Uppföljning av privata utförare

EY bedömer att medverkan av privata utförare i kommunens krisberedskapsarbete inte sker i tillräcklig utsträckning. Säkerhetsenheten erbjuder privata och kommunala utförare stöd i krisberedskapsarbetet men privata utförare medverkar inte i kommunens övergripande RSA-arbete eller utbildningar och övningar i krisberedskap. EY anser att kommunen som huvudman bör ta större ansvar för att säkerställa att privata utförare kan bedriva verksamhet även under kris.

I kommunens auktorisationsvillkor finns sedan 2025 fastställda krav på privata utförares krisberedskap men de gäller inte fristående grund- och gymnasieskolor. Detta eftersom Skolinspektionen auktoriserar privata anordnare inom dessa skolformer och således är den aktör som har till uppgift att ställa krav på och följa upp verksamheternas krisberedskap. Strukturer för hur uppföljningen av kommunens auktorisationsvillkor ska gå till är under utveckling. EY ser risk i att privata utförare inom grund- och gymnasieskola faller utanför kommunens auktorisationsvillkor och uppföljningen därmed försvåras.

7. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Finns beslutade, aktuella och tillämpade styrdokument för krishantering och är dessa ändamålsenliga?	Ja. Inför varje mandatperiod tas styrdokument fram för arbetet med krisberedskap. Dessa är i huvudsak ändamålsenliga men den centrala krisorganisationens roll- och ansvarsfördelning bör förtydligas.
Finns aktuell risk- och sårbarhetsinventering med relevanta åtgärdsplaner?	Delvis. Kommunen har inför mandatperioden fastställt risk- och sårbarhetsanalys och plan för extraordinära händelser men det saknas en enhetlig struktur för RSA-arbetet på lokal nivå.
Finns planer och genomförs åtgärder som minskar risker för samhällsviktiga verksamheter?	Delvis. Kris- och kontinuitetsplaner upprättas på både central och lokal nivå. En utbildnings- och övningsbank har skapats för övning i krisberedskap. Utvärderingar av genomförda övningar eller inträffade händelser sker i begränsad utsträckning. Kommunstyrelsen gör heller ingen uppföljning av krisberedskapsarbetet inom ramen för kommunens styrmodell.
Har kommunstyrelsen tillsett att Nacka kommuns förtroendevalda och anställda är förberedda för krishantering exempelvis bemanning, utbildning, övning och samverkan med andra myndigheter och organisationer?	Delvis. Kommunen samverkar med andra aktörer i krisberedskapsarbetet. Stort ansvar för kontinuitetsplaner samt utbildning och övning läggs på respektive verksamhetschef. Det saknas utbildnings- och övningsplaner på lokal nivå. Privata utförare medverkar i begränsad utsträckning i kommunens utbildningar och övningar.
Är avtal med privata utförare så utformade att de omfattar beredskapsplanering exempelvis riskanalyser, kontinuitetshantering, robusthet, personalplanering och gemensamma övningar?	Delvis. Under 2025 har kommunens auktorisationsvillkor uppdaterats och omfattar krav på krisberedskap. Formerna för uppföljningen är under utveckling. Fristående grund- och gymnasieskolor omfattas inte av kommunens auktorisationsvillkor och ingår därför inte i uppföljningen.

Nacka den 25 mars 2026

Christina Sand

Linn Hemmar Larsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Verksamhetsrevisor

Bilaga 1. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Stadsdirektör, Stadsledningskontoret
- ▶ Säkerhetsdirektör, Stadsledningskontoret
- ▶ Säkerhetschef, Säkerhetsenheten
- ▶ Produktionsdirektör, Valfärd Samhällsservice
- ▶ Biträdande produktionsdirektör, Valfärd Samhällsservice
- ▶ Produktionsdirektör, Valfärd Skola
- ▶ Förbundsdirektör, Storstockholms brandförsvär
- ▶ Krisledningsnämndens presidium

Skriftlig information har inhämtats från tjänstepersoner inom nämnden för arbete och försörjning, utbildningsnämnden, socialnämnden, äldrenämnden samt näringslivsenheten.

Dokument

- ▶ Mål- och budget 2026-2028
- ▶ Årsredovisning 2024
- ▶ Tertialbokslut 2 för 2024 och 2025
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2024 och 2025
- ▶ Strategisk handlingsplan för krisberedskap 2023-2026
- ▶ Plan för extraordinära händelser 2023-2026
- ▶ Utbildnings- och övningsplan 2023-2026
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys 2023-2026
- ▶ Plan för extraordinära händelser 2023 - 2026
- ▶ Utbildnings- och övningsplan 2023 - 2026
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys 2023 - 2026
- ▶ Krisledningsnämndens reglemente
- ▶ Nödvattenplan 2023-2026
- ▶ Nödavloppsplan
- ▶ Program för uppföljning av kommunala och privata utförare
- ▶ Reglemente för kundval
- ▶ Auktorisationsvillkor kundval Särskilt boende för äldre
- ▶ Auktorisationsvillkor kundval Bostad med särskild service enligt LSS
- ▶ Auktorisationsvillkor kundval Förskola och pedagogisk omsorg
- ▶ Ramavtal Öppenvård för barn och unga 2025 område 1
- ▶ Sammanfattande beskrivning av NVRS insatsverksamhet
- ▶ Rutin för hantering av kontinuitetsplaner (Valfärd Samhällsservice)
- ▶ Risker och riskvärdering 2025 (Valfärd Samhällsservice)
- ▶ Exempel på kontinuitetsplan från äldreboende (Valfärd Samhällsservice)
- ▶ Kris- och beredskapsplan Nackas kommunala skolor (Valfärd skola)
- ▶ Mall för kontinuitetsplan (Valfärd skola)
- ▶ Modell för uppföljning av anordnare i kundval förskola och pedagogisk omsorg 2026
- ▶ Modell och årsplan för uppföljning av anordnare och utförare inom socialnämndens ansvarsområde 2026