



Revisionsrapport

Krisberedskap och civilt försvar

Stadsrevisionen

Krisberedskap och civilt försvar – 2025

Framtagen av Stadsrevisionen i Helsingborgs stad

Datum: 2025-11-17

Diarienummer: 37/2025

Kontakt: stadsrevisionen@helsingborg.se

Omslagsbild: Helsingborgs stad

Innehåll

Sammanfattning	1
Inledning	3
Syfte och revisionsfrågor, avgränsning	3
Revisionskriterier	4
Metoder	4
Resultat av granskningen.....	5
Lagstiftningens krav.....	5
Stadens organisering och samordning	6
Arbete med risk- och sårbarhetsanalys.....	14
Utbildnings- och övningsverksamhet	17
Uppföljning.....	21
Samlad bedömning och rekommendationer.....	26

Sammanfattning

Stadsrevisionen har i sin revisionsplan för 2025 beslutat att genomföra en granskning av stadens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens arbete med krisberedskap och civilt försvar bedrivs ändamålsenligt och sammanhållet. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att **kommunstyrelsen i allt väsentligt** bedriver ett ändamålsenligt och sammanhållet arbete med krisberedskap och civilt försvar. Det finns dock vissa förbättringsområden i uppföljning och samordning som behöver åtgärdas för att ytterligare stärka stadens förmåga.

Granskningen visar att styrdokument inom området är upprättade enligt gällande lagstiftning och är samordnade för att tydliggöra ansvar och roller inom civil beredskap. Stadens risk- och sårbarhetsanalys och planer identifierar prioriterade åtgärder och tydliggör ansvar även till nämnd- och bolagsnivå. Den centrala placeringen av säkerhets- och beredskapsfunktionen och dess koppling till nätverket för civil beredskap stärker enligt vår bedömning stadens samordnade funktion utifrån behov av överblick, samverkan och uppföljning.

Det finns ett behov av ökad samsyn på verksamhetsnivå gällande roller, ansvar och interna förväntningar på förmågor i form av kontinuitetshantering och kritiska beroenden. I granskningen har också framkommit att relativt få insatser genomförts för utbildning eller övning av förtroendevalda, något som vi bedömer kan utvecklas sett i relation till en organisation av stadens storlek.

Vi ser en risk att styrkedjan kan bli otydlig då redovisning och uppföljning sker i olika former där det är svårt att följa vem som utgör mottagande part. Detta påverkar möjligheten till en samlad lägesbild för kommunstyrelsen och eventuella behov av uppföljande åtgärder.

I det framåtsyftande arbetet ser vi det som positivt att det nyligen fattats beslut att stärka strukturer och förmåga för uppföljning och nulägesbilder. Vi ser det som aktiva steg för att möjliggöra ett tydligare och ökat ägandeskap ute i nämnder och bolag över sin del av förmågehöjningen.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra roller och ansvar inom stadens samtliga verksamheter i arbetet med civil beredskap, för att säkerställa stadens samlade förmåga av kontinuitetshantering.
- Säkerställa att återrapportering av prioriterade åtgärder och uppdrag sker på ett spårbart sätt, med tydlig styrkedja och definierad mottagande part, för att möjliggöra en samlad lägesbild och behov av eventuella uppföljande åtgärder.

- Bevaka att tillräckliga insatser med utbildnings- och övningstillfällen för förtroendevalda, utöver krisledningsutskottets ledamöter, genomförs.
- Säkerställa former för återrapporering av utbildnings- och övningsverksamhet i nämnder, bolag och förbund, för att möjliggöra en samlad lägesbild.

Inledning

I lagar och föreskrifter ställs krav på att kommuner har en beredskap för att hantera extraordinära händelser. Det innefattar områden som att minska sårbarheten, upprätthålla samhällsviktig verksamhet och skydda medborgarnas säkerhet. En god krisberedskap är nödvändig för att hantera samhällsstörningar och säkerhetshändelser, vilket kräver ett systematiskt arbete. Bristande krisberedskap kan leda till allvarliga konsekvenser för både verksamheten och samhället i stort.

Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för att leda, utveckla och samordna kommunens förmåga att förebygga, motstå och hantera samhällsstörningar och oönskade händelser. Vid större händelser har kommunstyrelsen en viktig roll i krisledningsorganisationen, i egenskap av beslutsfattare i frågor som överstiger tjänsteorganisationens delegerade mandat.

Om beslut om extraordinär händelse fattats kan krisledningsnämnden aktiveras för att underlätta samordning över förvaltningsgränser och kraftsamling av hela kommunens resurser. I Helsingborg råder personalunion mellan kommunstyrelsen och krisledningsnämnden. Om regeringen fattar beslut om skärpt eller högsta beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av kommunens arbete med civilt försvar. De förtroendevalda revisorerna har utifrån sin riskanalys beslutat att göra en granskning av kommunstyrelsens arbete med krisberedskap och civilt försvar.

Syfte och revisionsfrågor, avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens arbete med krisberedskap och civilt försvar bedrivs ändamålsenligt och sammanhållet.

Revisionsfrågor

- Är det organisatoriska ansvaret för krisberedskap och civilt försvar ändamålsenligt och väl samordnat inom Helsingborgs stad?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns ett ändamålsenligt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser enligt MSB:s föreskrifter?¹
- Genomförs ändamålsenliga utbildningar och övningar inom krisberedskap och civilt försvar, både för tjänstepersoner och förtroendevalda?
- Finns det ett systematiskt arbete med uppföljning av arbetet med krisberedskap och civilt försvar?

¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser” (MSBFS 2015:5)

Avgränsningar

Granskningen är avgränsad till kommunstyrelsen, utifrån deras ansvar enligt lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt dess uppsiktsplikt över stadens nämnder och bolag enligt kommunallagens krav. Granskningen är avgränsad till att inte beröra information som ställer krav på säkerhetsprövning för att genomföra granskningsuppdraget.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av:

- Kommunallag (2017:725) 6 kap, § 6.
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, med tillhörande förordning (2006:637).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5).
- Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2024–2026 (MSB 2023–17351).
- Handbok i kommunal krisberedskap, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB 2309).

Metoder

Granskningen har innefattat intervjuer med tjänstepersoner som har ett särskilt ansvar för de processer som omfattas av kommunstyrelsens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Intervjuer har även genomförts med representanter för stadsledningen på både politisk nivå och tjänstenivå.

Därtill har dokumentstudier genomförts. Dessa innefattar reglementen, program, policys och andra styrdokument, samt protokoll, rapportdokumentation, funktionsbeskrivningar och för granskningen särskilt sammansatt dokumentation med hänsyn till att inte beröra sekretesskyddad information.

Granskningen har genomförts av sakkunniga revisorer på stadsrevisionen i Helsingborgs stad och kvalitetsgranskats av revisionsdirektören.

Som stöd i granskningen har sakkunniga revisorer haft tillgång till upphandlade konsulter inom krisberedskap och civilt försvar, som arbetat på uppdrag av stadsrevisionen. Uppdraget har innefattat dokumentstudier, intervjuer, analys samt sakkontroll i rapportskrivningen.

Berörda sakkunniga revisorer och ämnesspecialister har prövat sitt oberoende i enlighet med SKYREV:s rekommendation (Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer) och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

Deltagande intervjupersoner har erhållit ett utkast av rapporten för faktakontroll.

Resultat av granskningen

Lagstiftningens krav

Kommunens ansvar vid kris, höjd beredskap eller krig regleras främst av lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, vanligtvis förkortad LEH, med tillhörande förordning.²

Lagen syftar till att minska sårbarheten i kommunal verksamhet och säkerställa att det finns en god förmåga hos kommunerna **att hantera krissituationer i fredstid**. Lagen avser också att säkerställa att kommunerna har en grundläggande förmåga till civilt försvar, såsom **planering för att bedriva samhällsviktig verksamhet** under höjd beredskap, inklusive krigsorganisation och personal.

Ett av lagens krav är att kommunen ska upprätta en **risk- och sårbarhetsanalys (RSA)** över sin verksamhet. Lagen ställer också krav på att kommunen, baserat på sin RSA, ska ha en kontinuitetsplanering, vilket innebär att kommunen ska ha en plan för hur man upprätthåller samhällsviktig verksamhet vid en extraordinär händelse.

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

Det ska enligt LEH finnas en **krisledningsnämnd** (obligatorisk nämnd) i kommunen som kan aktiveras under extraordinära händelser i fredstid. Även om det ofta råder personalunion mellan kommunstyrelse och krisledningsnämnd, så är den senare alltså inte en del eller form av kommunstyrelsen. Val av ledamöter till krisledningsnämnden förrättas av fullmäktige. Ett huvudsyfte med nämnden är dess rätt att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen för att på bästa sätt hantera den uppkomna extraordinära händelsen.

² Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, med tillhörande förordning (2006:637).

Kommunstyrelsen samt kommunfullmäktige har mandat att besluta om krisledningsnämndens avveckling.

Kommunen har **ett geografiskt områdesansvar** som kräver att kommunen vid allvarliga händelser samordnar krishanteringen inom sitt geografiska område. Det innefattar till exempel att upprätthålla kommunikationer, lägesbilder och samverkan med andra aktörer inom kommungränsen. Kommunen har också ett särskilt ansvar att samordna information till kommuninvånarna. Kommuner kan bistå andra kommuner eller regioner vid behov, men det är länsstyrelsen som beslutar om omfattningen av sådan hjälp.

Stadens organisering och samordning

Övergripande styrdokument

I granskningen har framkommit att stadens arbete formeras utifrån tre huvudsakliga styrdokument:

- **Helsingborgs stads risk- och sårbarhetsanalys 2023–2026³** är kommunen enligt lag skyldig att upprätta och rapportera till statlig nivå. Den ska ligga till grund för kommunens krisberedskapsplanering, utbildning och övning, samhällsplanering samt informationsinsatser.
- **Program för Helsingborgs stads arbete med civil beredskap 2023–2027⁴** klargör stadens långsiktiga ambitioner och viljeinriktningar inom området. Programmet gäller för samtliga nämnder och helägda bolag.
- **Krisledningsplan 2023–2027 för Helsingborgs stad⁵** klargör hur staden ska verka och samverka för att hantera en extraordinär händelse i del fall krisorganisationen aktiveras.

Därtill finns även en **Kriskommunikationsstrategi för Helsingborgs stad** daterad augusti 2025 och framtagen av stadsledningsförvaltningen⁶. Strategin avser i första hand stadsledningsförvaltningens kriskommunikationsfunktion, men klargör ansvarsfördelningen gentemot övriga förvaltningar och bolag. Strategin är inordnad den av kommunfullmäktige beslutade kommunikationspolicyn för Helsingborgs stad (2008).

³ Kommunstyrelsen den 4 oktober 2023, § 168

⁴ Kommunfullmäktige den 12 december 2023, § 191

⁵ Kommunfullmäktige den 12 december 2023, § 192

⁶ Dokumentet saknar i övrigt uppgift om beslutsinstans eller ansvarig/ägarskap.

Reglementen och direktiv

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens reglemente upptar i sin § 10 styrelsens ansvar vid extraordinära händelser i fredstid, vid höjd beredskap, samt krig eller krigsfara, med bestämmelse om överlämnande till krisledningsnämnd. Styrelsen ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva vid höjd beredskap enligt LEH. Kommunstyrelsen har enligt reglementet också ansvaret att utse ledamot till hemvärnsråd. Reglementet anges reviderat av fullmäktige den 17 december 2024, § 124. Granskningen visar också att kommunstyrelsen har tagit beslut för att säkerställa en aktuell delegeringsordning bland annat sett till behov och organisering gentemot områdena säkerhetsskydd och beredskap.⁷

Krisledningsnämnden

Granskningen visar att reglemente finns beslutat för krisledningsnämnden av kommunfullmäktige.⁸ Val av ledamöter till kommunstyrelsen och krisledningsnämnden har genomförts som separata val i kommunfullmäktige, vilket är i enlighet med lagstiftningens krav på obligatoriska nämnder. Av reglementet framgår att kommunfullmäktige i sitt val till krisledningsnämnden bör eftersträva personunion med kommunstyrelsen.

Reglementet upptar nämndens ansvar som ledande politiskt organ vid extraordinär händelse. Bland annat rätten att överta hela eller delar av andra nämnders verksamhet och en särskild förfoganderätt över resurser. Instruktioner och övriga ansvar enligt reglementet är samordnat med stadens krisledningsplan. Krisledningsnämnden har rätt att överta beslutanderätten från övriga nämnder. För de kommunala bolagen sker en sammankoppling via upprättande av inriktnings- och samordningsfunktion (ISF), vilket framgår i krisledningsplanen. Krisledningsnämnden ska i första hand utföra sina uppgifter genom ett utskott med fem ledamöter.

Utöver LEH:s krav på krisledningsnämnden som beskrivit ovan, så framgår i stadens reglemente för krisledningsnämnden att de förtroendevalda som är valda till utskottet har ett ansvar även då krisledningsnämnden eller dess utskott **inte** är aktiverad⁹ i form av att verka för att kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod tar beslut om en central krisledningsplan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser, samt att delta i utbildning och övning enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Reglementen för facknämnder

I reglementena för stadens övriga nämnder finns en samordnad skrivning gällande nämndernas ansvar för systematiskt säkerhetsarbete som inkluderar ansvar att med egen förmåga bidra till stadens samlade förmåga att förebygga, motstå och hantera

⁷ Kommunstyrelsen den 4 december 2024, § 191.

⁸ Kommunfullmäktige den 25 oktober 2022, §§ 171–172.

⁹ Det råder personunion mellan nämnden och kommunstyrelsen, vilket möjliggör förfarandet i praktiken.

samhällsstörningar och oönskade händelser. Det är också uttryckt krisledningsnämndens funktion och mandat, samt laghänvisningar gällande den kommunala organisationen under krig eller krigsfara.

Ägardirektiv för helägda bolag

I moderbolaget Helsingborgs stads förvaltning AB (HSFAB) ägardirektiv finns uttryckt att *"Helsingborgs stads förvaltning AB ska följa upp att de helägda bolagen i HSFAB-koncernen deltar och bidrar i stadens arbete med civil beredskap och krisledning i enlighet med beslutade styrdokument inom civil beredskap."*¹⁰

Genom dokumentstudier framgår att HSFAB i ägardirektiven för de helägda bolagen skrivit in avsnitt som fastslår att bolagen *"ska delta och bidra i stadens arbete med civil beredskap och krisledning i enlighet med beslutade styrdokument inom civil beredskap."*¹¹

Förbundsordning Räddningstjänsten Skåne Nordväst

I förbundsordningen gällande från 2024 framgår att förbundet efter överenskommelse kan utföra tilläggsuppdrag åt medlem (kommun) enligt bilaga till förbundsordningen. I bilagan framgår att Helsingborgs stad, sett till civil beredskap, har tecknat löpande tilläggsuppdrag gällande kommunal jourcentral, räddningsvärn samt nyttjande av krisberedskapsmedel för civilt försvar och redundansplanering.¹²

Geografiskt områdesansvar

Stadens arbete utifrån sitt geografiska områdesansvar beskrivs i programmet Helsingborgs stads arbete med civil beredskap 2023–2027. Fyra arbetsområden lyfts fram:

- Samordna information till allmänhet, massmedia och berörda aktörer.
- Ta fram samt delge en gemensam lägesbild.
- Etablera en inriktnings- och samordningsfunktion i den centrala krisledningsorganisationen.
- Gemensamt prioritera resurser för ett effektivt resursutnyttjande.

Det beskrivs också i programmet att en samverkan finns etablerad genom ett lokalregionalt krishanteringsråd i Skåne Nordväst, som en förutsättning för att utöva det geografiska områdesansvaret i samverkan med den statliga nivån. Av dokumentation som intervjuade presenterat framgår att det lokalregionala nätverket

¹⁰ Fastställda av kommunfullmäktige den 27 juni 2023, § 112.

¹¹ Helsingborgshem AB, Helsingborgs Hamn AB, Öresundskraft AB, Pingday AB och Helsingborg Arena och Scen AB, enligt ägardirektiv publicerade på styring.helsingborg.se den 17 oktober 2025.

¹² Fastställd i kommunfullmäktige den 19 september 2023, § 135.

har regelbundna möten för att stärka den interna samverkan samt löpande avstämning med länsstyrelsen och andra myndigheter.

Enheten för trygghet och säkerhet ser enligt uppgift över möjligheterna att involvera frivilliga resurser riktat till civil beredskap. Av dokumentation som tillhandahållits framgår också att staden har samverkansmöten med ett antal frivilligorganisationer verksamma i Helsingborg, såsom Röda Korset och ett antal frivilliga försvarsorganisationer (Lottakåren, Bilkåren med flera). Dokumentationen ger bilden av att samverkan i nuläget inte är formaliserad, men att det sker kunskapsutbyte och medverkan på till exempel den årliga Beredskapsveckan.

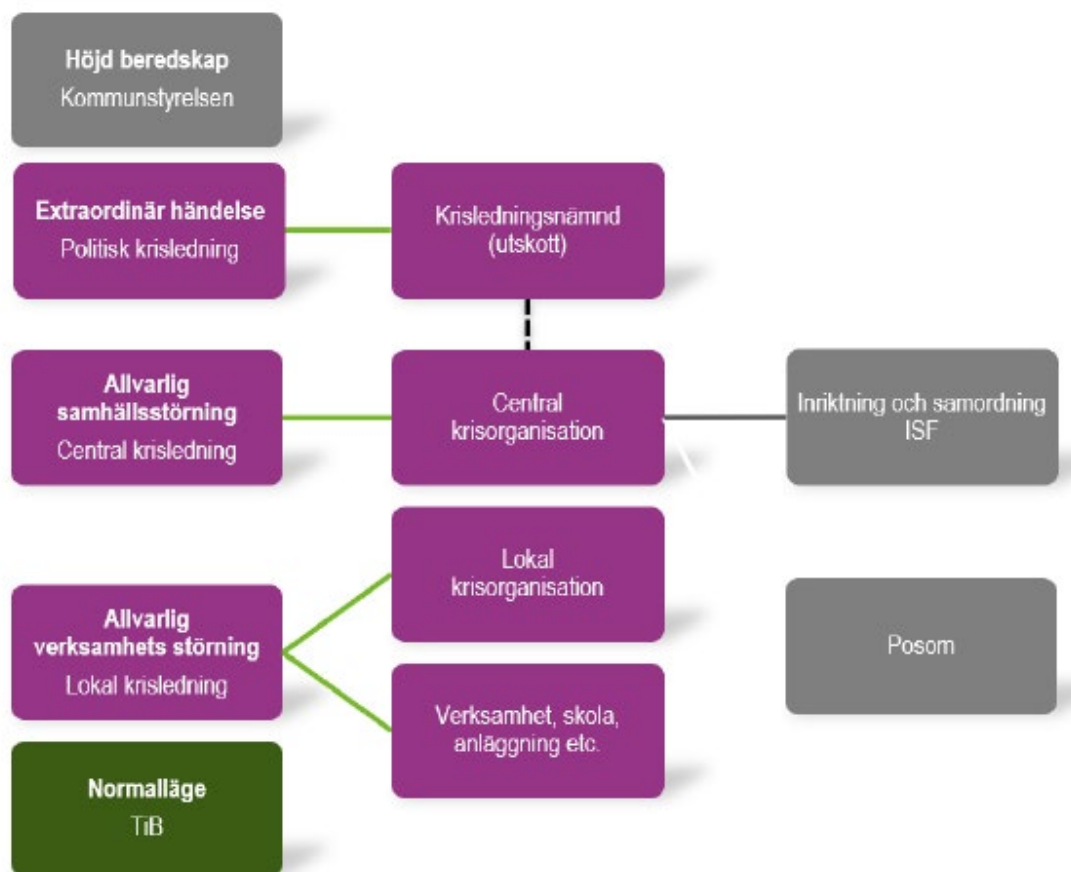
Enheten för trygghet och säkerhet har använt stadens forum "Engagemang Helsingborg" för att involvera och inhämta idéer och synpunkter från invånare och ideella organisationer. Engagemang Helsingborg består av frivilliga och aktiverades exempelvis under flyktingkrisen från Syrien för att bistå med insatser såsom boende och kläder. Enligt uppgift av Trygghet och säkerhet så kommer enheten tillsammans med Engagemang Helsingborg att bjuda in till samverkansträffar med frivilliga försvarsorganisationer fyra gånger under 2026 i syfte att öka involveringen.

Av intervjuer framkommer att näringslivets förmåga nationellt och lokalt bedöms vara nästa utvecklingsområde i förbättringen av stadens arbete inom civil beredskap och att det i nuläget finns för lite tydliggjort och lagstadgat på nationell nivå. Helsingborgs stad har dock påbörjat samtal med det lokala näringslivet om behov, samverkan och rolltagning, både på politisk och tjänstemannanivå, men några formella strukturer finns inte avseende civil beredskap i nuläget. Det framgår i intervju att både staden och näringslivet gärna ser att staten tar initiativet för att påvisa riktningen.

I intervju framgår att samhällsanalytiker på stadsledningsförvaltningen har tagit fram en karta över samhällsviktiga arbetsgivare fördelat på beredskapssektor inom kommungränsen, på uppdrag av enheten för trygghet och säkerhet. Syftet med kartan är bland annat att möjliggöra att kommunen uppfyller sitt geografiska områdesansvar i enlighet med MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser. Arbetet framgår av gällande RSA.

Krisledningsplan

Stadens krisorganisation är fastställd i Krisledningsplan 2023–2027 för Helsingborgs stad. Planen har en prinsipskiss för krisorganisationens olika nivåer och funktionella delar. Planen klargör i detta sammanhang att det inom alla ledningsnivåer ska finnas en beslutsförmåga om övergång till krisorganisation och att denna ska kunna ske snabbt enligt förbestämda rutiner och med tydliga roller och ansvar.



Figur 1. Schematisk bild i krisledningsplanen över stadens krisledningsorganisation. Notera vänster kolumn som visar eskalering av organisationen, från normalläge längst ner med tjänsteman i beredskap (TiB) via Räddningstjänsten Skåne Nordväst, till läge med höjd beredskap högst upp.

Krisledningsplanen fastslår också roll och ansvar för central krisorganisation (staden) och lokal krisorganisation (nämnd/förvaltning och bolag) i enlighet med de tre grundprinciperna inom krishantering; ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Det innebär att krishantering så långt det är möjligt ska hanteras av den nämnd/förvaltning eller bolag som drabbas. Det finns ett uttalat ansvar i planen att respektive förvaltning och bolag ansvarar för att ha en aktuell krisledningsplan för egen verksamhet, i enlighet med de tre grundprinciperna.

Finns behov av att aktivera den centrala krisledningen framgår det att denna inte automatiskt tar över ledningen. Enligt planen ska centrala krisledningen i första hand fokusera på inriktning och samordning av krishanteringen när läget kräver det. Ett undantag upptas i planen och gäller stadsledningsförvaltningen, som för lokal krisledning åberopar resurserna i den centrala krisledningsorganisationen.

Stadsdirektören har i planen det uttalade ansvaret för den centrala krisorganisationen. Det finns uttalade möjligheter i planen för funktionen central krisledning (CKL) bestående av stadsdirektör, säkerhetschef och presschef, att vidta initiala åtgärder och därefter, om behov finns, aktivera en krisstab med olika stödfunktioner till CKL. Möjliga roller och ansvar i staben fastslås i krisledningsplanen, men dess omfattning och bemanning ges utrymme att anpassas efter behov. Staden har organiserat stabsfunktionerna så att det följer internationell stabsstruktur (NATO) för att

underlätta samverkan med externa parter. I intervju framkommer att (behörighetsstyrd) dokumentation finns upprättad för rutiner och mallar inom krisorganisationen som beskriver beslutsvägar mellan stab och krisledning, arbetsmetoder och kontinuitetsplanering, för att stödja CKL i arbetet.

Vid extraordinär händelse (se figur 1 ovan) aktiveras även den politiska krisledningen genom krisledningsnämnden och dess utskott, vilket också framkommer av krisledningsplanen. Krisstaben utgör då även resurs för krisledningsnämnden.

Styrning och ledning

LEH betonar att kommunen behåller sitt ansvar för samhällsviktig verksamhet även under kris. Hit räknas verksamhet som äldreomsorg, barnomsorg, skola, energi- och vattenförsörjning, renhållning, avlopp, räddningstjänst, väghållning och stadsnät. För detta behöver kommunen, utöver planering, bygga upp en beredskap som skapar robusthet och uthållighet i den ordinarie verksamheten.

Intervjuer som genomförts med tjänstepersoner är samstämmiga i att den politiska styrningen är tydlig och har en tillräcklig grad av långsiktighet. Det beskrivs som särskilt viktiga förutsättningar för detta ämnesområde, som har en hög utvecklingstakt och därtill tenderar att växa i takt med att samhället växlar upp förmågan. Enheten för trygghet och säkerhet på stadsledningsförvaltningen ansvarar i enlighet med kommunstyrelsens reglemente för långsiktigt planeringsarbete för att stärka ledning, samordning och utveckling av stadens arbete med civil beredskap.

Beslut att stärka stadens förmågor med civilt försvar

I april 2022 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att stärka stadens arbete med civilt försvar. Beslutet finansieras med 6,1 mnkr för särskilt prioriterade satsningar inom säkerhetsskydd, krigsorganisation och dess bemanning, kompetenshöjande åtgärder gällande totalförsvar samt kontinuitetshantering. Därtill beslutades om investeringsmedel om 10 mnkr för att stärka stadens förmåga inom samhällsviktig infrastruktur; i form av reservkraft och drivmedelsdepåer, nödvatten, sambandsutrustning, beredskapsförråd och trygghetspunkter.¹³

Uppdraget återredovisades till fullmäktige i juni 2022, efter att berörda kommunala förvaltningar, bolag och förbund genomfört kartläggning av stadens behov. Redovisningen lyfter fram ett förslag av ytterligare medel till förstärkning av nödvatten, redundant samband, säkerhetsskydd, beredskapslager och trygghetspunkter till en uppskattad kostnad av 16,5 mnkr. Kommunfullmäktige beslutar enligt redovisat förslag. Tillkommande behov utöver ovan redovisning, stadsgemensamma eller mera riktade, inordnas i möjligaste mån inom ambitionerna i Program för Helsingborgs stads arbete med civil beredskap, enligt intervjuuppgift. För vidare redogörelse se avsnitt gällande Uppföljning.

¹³ Kommunfullmäktige 19 april 2022, § 82.

Sammanhållen styrning och planering av prioriterade åtgärder

I Program för Helsingborgs stads arbete med civil beredskap 2023–2027 klargörs vilka prioriterade åtgärder som behöver genomföras för att stärka stadens förmåga med civil beredskap. Åtgärderna är framtagna baserat på resultatet av genomförd risk och sårbarhetsanalys (beskrivs närmare på sidan 14). Jämfört med RSA har kriskommunikation och motståndskraft mot desinformation tillkommit som områden där staden behöver utveckla sin förmåga i syfte att stärka och utveckla stadens kapacitet till kriskommunikation. Särskild vikt läggs vid att både central och lokal krisledningsplanering ska utvecklas i syfte att öka ledningsförmågan i hela hotskalan.

Programmet slår fast att *"Stadens nämnder, förvaltningar och bolag ska genomföra de åtgärdsförslag som framkommit ur beslutad risk- och sårbarhetsanalys. Detta i syfte att utöka kontinuiteten och robustheten i stadens verksamheter."*

Granskning har fått ta del av dokumentation som översiktligt sammanställer utvecklingsarbetet och som påvisar sammanhang till viljeriktningar i stadens program och krisledningsplan. Dokumentationen redovisar plan/process, beslutsinstans, sekretesskydd, aktuell status, samverkande aktörer, lagrum och beroenden. Dokumentationen biläggs inte granskningsrapporten.

Enligt programmet ska samtliga förvaltningar och bolag inrätta en funktion som koordinerar arbetet med civil beredskap, vilket också har skett enligt intervjuuppgift. Funktionen utgör stadens nätverk för civil beredskap och har utgjort stadens främsta forum för att bedriva utveckling och uppföljning inom de uppdrag som faller inom ramen för programmet. Nätverket beskrivs i intervju ha en viktig roll för samordning och samverkan mellan förvaltning och bolag och är en resurs för kunskapsdelning och kompetensutveckling.

Stärkt ledningsstruktur

I samband med framtagandet av nu gällande RSA har det framkommit att flera aktörer i staden har förväntningar på varandra som inte är förenliga. Det har också framkommit att det finns ett behov av att föra en vidare dialog om ansvar och roller. Det beskrivs att otydlig ansvarsfördelning är en nationell utmaning och att alla aktörer måste bidra till att identifiera sin egen roll i beredskapssystemet och säkerställa att denna roll stämmer överens med motsvarande aktörer inom sektorn.

Under 2025 har ledningsstrukturerna inom stadens organisation stärkts med funktionella ledningsgrupper, varav en avser civil beredskap. Ledningsgruppen kopplas till befintligt nätverk för civilt försvar. Avsikten är att bemanna gruppen med chefsroller ovanför funktionerna i nätverket, men i intervjuer framgår att anpassningar sker efter de olika personalförutsättningarna som finns i förvaltningar och bolag. Den funktionella ledningsgruppen för civil beredskap leds av stadens säkerhetschef och nätverket leds av sektionschef för civil beredskap, underställd säkerhetschef. Båda tillhörande stadsledningsförvaltningen och enheten för trygghet och säkerhet.

I intervju beskrivs det gemensamma arbetet i nätverket som en styrka för att skapa en god lägesbild över status och behov i stadens organisation. Med inrättandet av

arbetssättet med funktionella ledningsgrupper ser intervjupersonerna vid stadsledningsförvaltningen positivt till att arbetssätt och förmåga ska förstärkas ytterligare. De funktionella ledningsgrupperna har ett uttalat ansvar att stärka den löpande samordningen och samverkan inom sitt ämnesområde.¹⁴ Det är den funktionella ledningsgruppens ansvar att upprätta en framåtsyftande analys, formulera en uppdragsbeskrivning med tydliga ansvar samt upprätta en samordningsplan som även tydliggör hur uppföljning ska ske. Det uttalas också att det måste säkerställas att arbetet ligger i linje med ordinarie uppdrag inom nämnd och styrelse. Den funktionella ledningsgruppen för civil beredskap har vid granskningstillfället nyligen formerats och ovan uppdrag och samordningsplan har ännu inte formulerats.

I intervju framkommer att ett behov som framträtt vid övning såväl som skarpt läge är möjligheten att ha en mellannivå med beredskapsfunktioner där centrala krisledningen inte ska behöva aktiveras direkt i ett första läge. Det skulle kunna handla om en ökad resurs kopplad till extrauppdrag som beredskapsjour ur befintlig personal.

Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen i **allt väsentligt** har säkerställt att det organisatoriska ansvaret för krisberedskap och civilt försvar är ändamålsenligt och väl samordnat inom Helsingborgs stad. Vi grundar vår bedömning på att nödvändiga styrdokument som granskats, är upprättade och beslutade på den nivå och inom de ramar som lagen föreskriver. Ansvar och rolltagande för den civila beredskapen finns formulerat i reglementen, ägardirektiv och förbundsordning. Granskningen visar att styrdokumenterna är väl samordnade.

Vidare grundar vi vår bedömningen på att staden genom Programmet för arbete med civil beredskap tydliggjort övergripande prioriterade åtgärder och områden där förmågan behöver stärkas och utvecklas. Programmet uttrycker också tydligt ansvarsfördelningen och behovet av ansvarstagande på verksamhetsnivå i nämnder och bolag. Vi noterar att det har identifierats ett behov av ökad samordning och samsyn över rolltagning och ansvarsområden på verksamhetsnivå.

Den centrala organisatoriska placeringen av säkerhets- och beredskapsfunktionen ger goda förutsättningar för att få en väl avvägd kombination av överblick över stadens förmåga, samt utveckling och mandat att stödja och följa upp arbetet i de olika verksamhetsdelarna. Det är positivt att organiseringen av arbetet förstärkts med en funktionell ledningsgrupp för civil beredskap och att den utgör en integrerad del i stadens övergripande ledningsstruktur, framför allt utifrån perspektivet att stärka arbetssätt avseende rolltagning, samverkan, samordning och uppföljning.

¹⁴ Enligt <https://intranat.helsingborg.se/styrning-och-ekonomi/arbetssatt-for-forstarkt-samordning> (sidversion 22 augusti 2025)

I det framåtsyftande arbetet är det positivt att staden har identifierat näringslivet och dess kapacitet som ett kommande utvecklingsområde. Vi noterar ett behov av formella statliga initiativ för att tydliggöra utvecklingsriktning, men också att staden genomför initiala dialoger och aktiviteter tillsammans med det lokala näringslivet.

Arbete med risk- och sårbarhetsanalys

Lagkrav

Grunden för kommunens arbete enligt LEH ska vara en samlad risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som omfattar kommunens samhällsviktiga verksamheter, sett till risker, hot, konsekvenser och beroenden samt förmågan att förebygga och hantera händelser. Hur kommunen ska utföra och redovisa sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys regleras i föreskrifter och allmänna råd från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

Enligt MSB:s föreskrift 2015:5 ska kommunen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige, ställa samman och rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys enligt följande uppställning:

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

Rapporten ska ligga till grund för kommunens krisberedskapsplanering, utbildning och övning, samhällsplanering samt informationsinsatser. Den ska också användas som beslutsunderlag för politiker och verksamhetsansvariga, samt redovisas till länsstyrelsen.¹⁵

¹⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5)

Helsingborgs stads risk- och sårbarhetsanalys 2023–2026

Stadens risk- och sårbarhetsanalys omfattas delvis av sekretess enligt 18 kap 13 § Offentlighets och sekretesslagen (2009:400) och har därför inte ingått i granskningen i sin helhet, det gäller framför allt verksamhetsspecifika analyser. Granskningen har genomförts på den dokumentation som utgjort kommunstyrelsens ej sekretessbelagda beslutsunderlag i ärendet. Därtill har bilden kompletterats av information vid intervjuer, övriga dokumentstudier, samt genom dokumentation från länsstyrelsens tillsyn av Helsingborgs kommun, genomförd i september 2025. I rapporten konstaterar länsstyrelsen att dokumenten uppfyller de uppsatta kraven och är beslutade i tid samt på rätt ledningsnivå.¹⁶

Granskningen visar att gällande risk- och sårbarhetsanalys redovisades för kommunstyrelsen i oktober 2023, inom utsatt tidsram.¹⁷ I inledningen till stadens RSA formuleras i sammanfattning att:

”Sett till förmåga att hantera störningar, finns det indikationer om att Helsingborgs stads förvaltningar, bolag och förbund har en betydande förmåga. Samtidigt finns det ett fortsatt behov av att utveckla förmågan.”

Det framgår att stadens RSA omfattar samtliga av MSB identifierade samhällsviktiga verksamheter. Analysen lyfter fram sex områden för prioriterade åtgärder ur ett stadsövergripande perspektiv:

- informations- och cybersäkerhet samt verksamhets- och säkerhetsskydd
- elektroniska kommunikationer och redundant samband
- kontinuitetshantering
- övning och utbildningsinsatser
- arbete med kris- och krigsorganisationer
- nödvatten, avlopp och avfallshantering

Som tidigare beskrivits så framgår att kommunfullmäktige beslutat om uppdrag för att stärka stadens förmåga inom flera identifierade riskområden.¹⁸ Av intervjuer och dokumentation framgår att flertalet punkter innebär ett långsiktigt arbete under planperioden och därför är pågående. En sammanställning av uppgifter från erhållen dokumentation finns i tabell på sidan 23–24.

I RSA framgår också att varje förvaltning (9st), bolag (6st) och förbund (1st) som har deltagit i processen har tagit fram individuella analyser med en förteckning över

¹⁶ Beslut LEH-uppföljning Helsingborgs stad, Länsstyrelsen Skåne 2025-07-17 (33232–2013)

¹⁷ Beslut i kommunstyrelsen den 4 oktober 2023, § 168

¹⁸ Kommunfullmäktige den 22 augusti 2023, § 118, Beviljande av medel avseende civil beredskap.

identifierade åtgärdsförslag. I de fall workshops inte har genomförts har samråd hållit i stället. Framtagandet har varit en grundläggande del av det gemensamma arbetet med stadens RSA. I RSA beskrivs att arbetsprocessen innefattat introduktion, utbildning, gruppintervjuer och workshops. Arbetet har letts av stadsledningsförvaltningen, som också har tillhandahållit metodverktyg och dokumentationsmallar. Det verksamhetsspecifika RSA-arbetet har sedan använts för att bygga den stadsövergripande risk- och sårbarhetsanalysen.

I stadens program för civil beredskap framgår att varje förvaltning, bolag och verksamhet själva ansvarar för att genomföra prioriterade åtgärder under den aktuella mandatperioden. Åtgärderna planeras och genomförs inom nämndens eller bolagets ordinarie verksamhetsplanering och budget.

Vi kan ur dokumentation för nätverket för civil beredskap, se att uppföljning av RSA behandlats vid möte i mars 2025. I övrigt har ingen information framkommit som visar att någon samlad återrapportering över att arbetet med de prioriterade åtgärderna har följts upp. I intervjuer har framkommit att samlad återrapportering inte alltid är möjlig med hänvisning till sekretess, vilket särskilt gäller specifik kontinuitetsplanering på verksamhetsnivå. I intervju med kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande har de uttryckt sig nöjda med stadsledningsförvaltningens återredovisningar i ämnet och att den ibland behöver ske muntligt.

Kontinuitetshantering

Stadens RSA beskriver att kontinuitetshantering handlar om att planera för att upprätthålla verksamheten på en tolerabel nivå. Oavsett vilken störning den utsätts för, till exempel när personalen inte kommer till jobbet, lokalerna inte går att använda, leverans av viktiga varor och tjänster inte sker eller vid strömavbrott.

Särskilt viktigt blir kontinuitetshantering i stadens samhällsviktiga verksamhet och utifrån samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet, som kan samlas i begreppet skyddsvärden. I stadens RSA finns en riskmatris för att samlat analysera värden och konsekvenser. I beskrivningen av arbetssättet framgår att om analysen visar att risken når en viss kategori är det en indikator på att en plan för kontinuitetsplanering behövs för verksamheten.

I stadens RSA beskrivs att kontinuitetshantering sker på detaljnivå, medan RSA-arbete genomförs på övergripande nivå. Det beskrivs också att informationssäkerhet bör genomsyra allt arbete, oavsett nivå. Det konstateras att en majoritet av stadens förvaltningar, bolag och förbund har identifierat att de behöver arbeta vidare med kontinuitetshantering enligt den modell som är framtagen för staden. I programmet fastslås att de verksamheter i staden som berörs ska upprätta och regelbundet öva och utvärdera sina kontinuitetsplaner.

För att upprätthålla verksamhet även under påfrestning finns ofta kritiska beroenden av till exempel el och vatten. Enligt uppgift har enheten för trygghet och säkerhet ett

ansvar och mandat utifrån med kommunstyrelsens reglemente att samordna och utveckla stadens arbete med kritiska beroenden.

Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen i **allt väsentligt** har säkerställt att det finns ett ändamålsenligt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser enligt MSB:s föreskrifter. Vi grundar vår bedömning på att det i tillgänglig dokumentation framgår redogörelser för de processer och planer som pågår eller har färdigställts inom området, bland annat mera övergripande processer och uppdrag enligt fullmäktiges beslut. Lagrum, beslutsnivå, status, aktörer, ansvar samt beroenden och samverkansbehov framgår strukturerat. Staden har i enlighet med MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser genomfört en kartläggning av samhällsviktiga verksamheter, som inkluderas i risk- och sårbarhetsanalys 2023–2026.

Vidare grundar vi bedömningen på att staden har tydliggjort prioriterade åtgärder utifrån genomförd RSA. Ansvar hos nämnder, bolag och förbund är också tydligt uttalat. Vi ser dock en risk att ansvarsfördelningen inte är tydlig på verksamhetsnivå vilket kan medföra målkonflikter. Kommunstyrelsen genom enheten för trygghet och säkerhet och inrättad funktionell ledningsgrupp har en viktig roll i att samordna arbetet samt upptäcka och förebygga eventuella målkonflikter.

Vi noterar att det inom ramen för granskningen inte har gått att få en helt sammanhållen bild över hur RSA-arbetet följs upp i stadens nämnder och bolag. En förklaring i sammanhanget är att informationens olika grad av känslighet gör att det sker uppdelat i olika kommunikationskanaler. Det medför dock också svårigheter i att säkerställa att avrapportering gjorts på rätt nivå. Det har dock inte framkommit något som indikerar att uppföljningen uppenbart brustit. Vi ser det dock som viktigt att kommunstyrelsen utifrån sin ledande och samordnade roll säkerställer en lägesbild av hur arbetet med RSA och kontinuitetshantering pågår inom stadens verksamheter.

Utbildnings- och övningsverksamhet

Kravställning

I lagstiftningen (LEH) har kommunen ett uttalat ansvar att ordna den utbildning och övning som behövs för att förtroendevalda och anställd personal ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.¹⁹ Av förarbetena till LEH framgår att det kan vara lämpligt att kommunfullmäktige är det organ som beslutar om hur

¹⁹ Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544), 2 kap § 8.

övning och utbildning ska ske i organisationen.²⁰ I Helsingborgs stad ingår en övergripande övnings- och utbildningsplan som bilaga till Program för Helsingborgs stads arbete med civil beredskap 2023–2027, som är antaget av kommunfullmäktige.

Helsingborgs stads övergripande övnings- och utbildningsplan

Stadens övergripande utbildnings- och övningsplan innefattas i stadens program för arbete med civil beredskap. Programmet slår fast att:

"de verksamheter som berörs ska upprätta och regelbundet öva och utvärdera sina kontinuitetsplaner", samt att "staden ska ha en utbildad, övad och uthållig krisorganisation på alla ledningsnivåer. Stadens krisorganisationer ska övas enligt stadens utbildnings- och övningsplan för aktuell mandatperiod/...".

Av intervju framgår att uppföljning och rapportering av utbildnings- och övningsverksamheten sker med årlig skriftlig rapportering till MSB och internt i enlighet med stadens årshjul för hel- och delårsrapportering. Enheten för trygghet och säkerhet har inom uppdraget att bistå stadens verksamheter med framför allt metodutveckling och kontinuitetsövningar. Men enheten uppger att förvaltningar, bolag och förbund även övar sina organisationer utan medverkan av enheten för trygghet och säkerhet. Det är enligt intervjuade inom ramen för verksamhetens eget uppdrag och i enlighet med de styrande principerna för beredskap. Trygghet och säkerhet får inte heller alltid återrapportering om dessa övningar enligt uppgift, och det är inget uttalat krav att återrapportering måste ske.

Granskningen har erhållit en sammanställning över status på aktiviteter inom den övergripande övnings- och utbildningsplanen, som redovisas i nedan tabell.

I stadens övergripande övnings- och utbildningsplan 2023–2027 ingår nedan moment:	Status vid granskningens genomförande, i de fall Trygghet och säkerhet medverkat. Enskilda förvaltningar/nämnder/bolag kan ha genomfört ytterligare övnings- och utbildningsinsatser.
Introduktion och utbildning för nya KLU (krisledningsutskottet) ledamöter i samhällets krisberedskap samt kommunstyrelsens uppgifter och ansvar under höjd beredskap	Ja, KLU har erhållit utbildning i augusti 2023. Utbildningen har beskrivits i erhållen dokumentation.
Utbildning för samtlig personal i hemberedskap och totalförsvar samt krigsplacering och krigsorganisation	Information har finns på intranät och stadens webbplats.

²⁰ Juridisk vägledning – Kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser (MSB 2020–02881)

Övning för stadens valorganisation inför val	Ja
Övning för den centrala krisorganisationen	Ja
Krisledningsövning för lokal krisorganisation inom förvaltningar och bolag	Övat: Arbetsmarknadsförvaltningen, fastighetsförvaltningen, stadbyggnadsförvaltningen, skol- och fritidsförvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen, Helsingborgshem AB samt stadsledningsförvaltningens kommunikationsavdelning och inköpsenhet.
Lokala övningar inom respektive förvaltning och bolag efter behov som identifierats i RSA	Nödvattenarbete har övats 2024 och 2025.
Samverkansövningar på regional eller nationell nivå (sker på förfrågan av länsstyrelsen) samt Totalförsvarsövningar (Länsstyrelsen behöver ej vara part)	Sker på förfrågan av länsstyrelsen. Under 2025 har staden deltagit i totalförsvarsövning 19–22 maj, Regional totalförsvarsövning ordnad av Älvsborgs Amfibieregemente och staden den 1 oktober, samt Nationell seminarieövning med kartspel: Gemensam planering av värdlandsstöd till internationella civila aktörer den 28–29 oktober. Ytterligare två totalförsvarsövningar är enligt uppgift planerade att ske i november.
Kvartalsvisa VMA-övningar inklusive intern sambandsövning; Signalskydd/säkra kommunikationer; Handhavandeutbildning Rakel samt grunder signalering	Webbaserad utbildning via MSB av sambandsutrustning och förfarande samt månatliga sambandstester i staden. Övat: Nätverket för civil beredskap, centrala kommunikationsavdelningen, funktionell ledningsgrupp för kommunikation.

Utöver momenten ovan följer MSB upp ytterligare två kategorier av särskilt intresse för granskningen, övning eller utbildning av krisledningsnämnd respektive POSOM-grupp²¹. Enligt dokumentation i form av stadens rapportering till MSB 2024 framgår att dessa två funktioner inte har övats. I rapporteringen till MSB 2024 lämnar staden avseende krisledningsnämnden skriftlig kommentar att det behöver hanteras under 2025.²² På fråga om detta svarar enheten för trygghet och säkerhet att det i övnings- och utbildningsplanen inte specifikt ingår övning av krisledningsnämnd, vilket är korrekt, planen omnämner enbart krisledningsutskott. I den uppdaterade överenskommelsen som tecknats mellan MSB och SKR gällande 2024–2026 finns

²¹ POSOM:s uppdrag är psykiskt och socialt omhändertagande vid större kriser i Helsingborg eller då flera helsingborgare drabbats på annan ort.

²² Årlig uppföljning av kommunens krisberedskap, reviderad version 28 mars 2024.

dock inte längre någon skrivning om övning av krisledningsnämnd. Samtidigt har staden angett att behovet behöver hanteras.

Ansvaret för POSOM ligger på socialnämnden och det pågår enligt uppgift dialog mellan socialförvaltningen och Trygghet och säkerhet om verksamhetsutveckling av funktionen.

Lärande och erfarenhetsutbyte

Av intervjuer framgår att enheten för trygghet och säkerhet tidigare har bistått övriga nämnder/förvaltningar i att genomföra stabsövningar. Detta ryms numera inte längre inom uppdraget på grund av att ansvarsområdet ökat i andra delar. Enheten prioriterar att leda och bistå nämnder och förvaltningarna i kontinuitetsövningar och metodutveckling. Det är i linje med de prioriterade åtgärderna enligt stadens arbete med RSA, där kontinuitetsplanering är en av dessa åtgärder. Stabsövningar kan fortsatt genomföras i verksamheterna genom att köpa in tjänster som utbildnings- och övningsledare och förvaltningarna kan även få stöd i genom kunskapsutbyte inom staden nätverk.

MSB betonar i sitt stödmaterial, Handbok i kommunal krisberedskap, att erfarenheter från övningsverksamhet ska tas omhand och ingå i vidare arbete och planering. Granskningen har fått tillgång till dokumentation från enheten för trygghet och säkerhet där det framgår att stadens säkerhetssamordnare återkommande tar upp lärande och erfarenhetsutbyte gällande utbildning, övning och planering i sitt arbete. Gruppen utvärderar enligt uppgift också befintliga rutiner. För 2025 kan vi ur erhållen dokumentation se att nätverket kompetensutvecklat inom AAR²³, upphandlingskrav och beredskap, försörjningsberedskap, säkerhetsskydd vid rekrytering och säkerhetsskyddsanalys. Rutiner för Rakel (samband) och vädervarningar har också gått genom.

I intervju med stadsdirektören framkommer att centrala krisledningen (CKL) vid varje övningstillfälle gjort uppföljning och funnit nya erfarenheter att arbeta in. CKL har vid några tillfällen under de senaste åren också aktiverats för skarpt läge, men sedan relativt snabbt kunnat avvecklats igen, vilket också har kunnat tas omhand som tillfälle att utvärdera.

Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen i **allt väsentligt** har säkerställt att det genomförs ändamålsenliga utbildningar och övningar inom krisberedskap och civilt försvar för tjänstepersoner och i viss mån förtroendevalda.

²³ AAR är en systematisk dialogbaserad reflektionsmetod som används före, under och efter genomförda insatser, övningar eller andra händelser, källa MSB.

Vi grundar vår bedömning på att det finns en strukturerad och kommunicerad övergripande övnings- och utbildningsplan som är beslutad av fullmäktige och tydligt kopplad till de centrala styrdokument. Planen omfattar flera nivåer av aktörer, komplexitet och testande av förmåga och vi bedömer att den innefattar de moment som motsvarar de förväntningar som finns från länsstyrelsen, Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Vi noterar att planens moment har verkställts eller är pågående.

Vad gäller övning och utbildning för förtroendevalda konstaterar vi att det centrala krisledningsutskottet är utbildat, men granskningen visar att andra centrala politiska ledningsfunktioner i krisorganisationen (kommunstyrelse alternativt krisledningsnämnd) inte har genomfört utbildnings- eller övningsverksamhet. Även om överenskommelsen inte ställer särskilda krav på detta, visar granskningen att relativt få insatser genomförts för utbildning eller övning av förtroendevalda, något som vi bedömer kan utvecklas sett i relation till en organisation av stadens storlek. Utifrån genomförd tillsyn av MSB ser vi även det som viktigt att kommunstyrelsen följer upp utveckling och övning av POSOM-organisationen.

Vad gäller övning och utbildning inom stadens nämnder och bolag framgår att det inte finns något krav att återrapporera egen genomförd övningsverksamhet. Med utgångspunkt i verksamheternas komplexitet och de risker som kan påverka stadens samlade förmåga till kontinuitetshantering bör form för återrapporering stärkas utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Uppföljning

Nationella krav

Det är i första hand länsstyrelsen som följer upp kommunernas efterlevnad av lagstiftningen, bland annat genom regelbunden tillsyn. Respektive länsstyrelse rapporterar sedan vidare till MSB.

Rätten till statliga ersättningar

För att kunna genomföra vissa delar av sitt ansvar enligt LEH får kommunen ersättning av MSB för insatser för förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid respektive under höjd beredskap. Avseende ersättning för förberedande åtgärder för extraordinära händelser i fredstid uttrycker lagen att sådan ersättning endast ges i den mån åtgärderna är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet. Vilken ersättning som kan ges och hur den ska disponeras regleras i särskilda överenskommelser.

Överenskommelse om arbete med krisberedskap och civilt försvar

Landets kommuner har genom Sverige kommuner och regioner (SKR) tecknat en överenskommelse med staten (via MSB) om kommunernas arbete

med krisberedskap och civilt försvar 2024–2026. Överenskommelsen reglerar villkor och ersättning för kommunernas arbete i enlighet med LEH.²⁴

Ersättningen ska främst användas till personalkostnader, men kan även användas till utbildning, övning, samverkan och vissa investeringar. Rapportering sker årligen och är ett villkor för fortsatt ersättning efterföljande år. Redovisning till staten via länsstyrelsen och MSB sker årligen enligt fastlagt årshjul. Den ekonomiska uppföljningen och redovisningen sker inom stadens ordinarie ekonomiprocesser, enligt intervjuuppgift.

Dokumentstudier visar att staden har korrekt återrapporterat redovisning till MSB gällande ersättning för kommunernas arbete i enlighet med LEH. Dokumentstudier visar att användandet av dessa statsbidrag också konsekvent har redovisats i kommunstyrelsens årsbokslut 2021–2024.

Uppföljning inom Helsingborgs stad

Då arbetet med krisberedskap och civilt försvar i flera delar är belagt med sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen, sker rapportering och uppföljning till politiken i sådan form som anses lämplig med hänsyn till detaljnivån i informationen samt vem som är mottagare av informationen. I intervju framkommer dock att stadens grundinställning är att uppföljning ska ske inom och i enlighet med stadens styrmodell.

Uppföljning av kommunfullmäktiges beslut

Som beskrivits ovan gav kommunfullmäktige i april 2022 kommunstyrelsen i uppdrag att stärka stadens arbete med civilt försvar med särskilt prioriterade satsningar inom säkerhetsskydd, krigsorganisation och dess bemanning, kompetenshöjande åtgärder gällande totalförsvar samt kontinuitetshantering. Därtill investeringar för att stärka samhällsviktig infrastruktur i form av reservkraft och drivmedelsdepåer, nödvatten, sambandsutrustning, beredskapsförråd och trygghetspunkter.

- Protokoll visar att uppdraget återredovisas till fullmäktige i juni 2022, efter att berörda kommunala förvaltningar, bolag och förbund genomfört kartläggning av stadens behov. Redovisningen lyfter fram ett förslag av ytterligare förstärkning av nödvatten, redundant samband, säkerhetsskydd, beredskapslager och trygghetspunkter. Kommunfullmäktige beslutar enligt redovisat förslag, med krav på att kommunstyrelsen återrapporterar senast i december 2022. Genomgång av protokoll visar att ärendet återrapporterades översiktligt vid fullmäktige i april 2023 med sammanställning över uppdrag som är under beredning, vilket fullmäktige godkänner. Det återges ingen förklaring till att beredningstiden förlängts.

²⁴ Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2024–2026 (MSB 2023–17351)

- I augusti 2023 sker återredovisning till kommunfullmäktige som eget ärende. Det framgår att de beslutade insatserna kring redundant samband, reservkraft och drivmedel inte kunnat slutföras under 2022. Som skäl anges behov av ytterligare investeringar gällande reservkraft och drivmedel. Ärendebeskrivningen fokuserar på ej slutförda åtgärder, det framkommer inte huruvida övriga beslutade åtgärder är slutförda.
- Redundant samband återredovisas till fullmäktige i december 2024. Det framkommer då att ärendet är försenat eftersom upphandling av nödvändig utrustning har överklagats både under 2023 och 2024. Enligt uppgift har staden vid tidpunkten för granskningen fått klartecken på att gå vidare med arbetet.

Av intervjuer framgår att ovan uppdrag också återkommande redovisas till kommunalrådsbredningen.

Uppföljning i kommunstyrelsen

Enligt enheten för trygghet och säkerhet sker en systematisk uppföljning och återrapporering till kommunstyrelsen kring civil beredskap mot bakgrund av att området är en del av nämndens inriktning. Återrapporeringen till kommunstyrelsen sker inom ramen för stadens styrmodell via två delårsrapporter och årsbokslut (april, augusti, december). Stadens årliga rapportering till länsstyrelsen bygger på samma grund som rapporteringen till kommunstyrelsen. Dokumentstudier visar att stadsledningsförvaltningen lämnat redovisningar gällande stadens arbete med civil beredskap i delårs- och tertialrapporter för kommunstyrelsen.

I stadens årsredovisning 2024 framgår en samlad redovisning av genomfört och pågående arbete avseende civil beredskap och informationssäkerhet i ett särskilt avsnitt. Redovisningen tar upp ledning och kommunikation, utbildning och övning, stöd i kontinuitetshanteringsprojekt på verksamhetsnivå, informationssäkerhet och säkerhetsskydd samt informationskampanjer och arrangemang (Beredskapsveckan).

I kommunstyrelsens delårsrapport per augusti 2025 lyfts fortsatt arbete (och stöd till verksamheterna) med kontinuitetshantering, regional samverkan samt ökad resiliens i stadens digitala miljö. Det anges att prioriterade områden framåt är att säkerställa styrning, ledning och samband vid frestdida krissituationer och höjd beredskap, beredskaps- och krigsorganisation, inklusive bemanning och krigsplacering samt förmågeplanering och planering av vördlandsstöd inom ramen för NATO-medlemskapet.

Uppföljning av prioriterade åtgärder

Ur sammanställning vi har tagit del av från stadsledningsförvaltningen framgår status för olika uppdrag kopplade till civil beredskap och prioriterade åtgärder enligt stadens RSA i tabellform på följande sida:

Informations- och cybersäkerhet samt verksamhets- och säkerhetsskydd	Pågående (Kontinuitetsplan för valgenomförande 2026 påbörjas tidigt 2026) Slutfört Uppdrag avseende stadens arbete med informations- och cybersäkerhet, IT-arkitektur, stadsnät och säkerhetsoperationscenter²⁵ Upprättat nätverk för informationssäkerhet Införande av CISO-tjänst i staden (Chief Information Security Officer) Kontinuitetsplan för valgenomförande, EU-val
Elektroniska kommunikationer och redundant samband	Pågående Plan för redundant samband Anskaffning av sambandsutrustning Slutfört Upprätta informations- och trygghetspunkter Rakelrutin, genomförs månatlig sambandsövning av systemet.
Kontinuitetshantering	Pågående Drivmedelsförsörjning Implementering och metodikinförande Klimatanpassningar Robusta avtal (gentemot leverantörer) Måltidsberedskap inom offentliga måltider Kommunikation Slutfört Styrelspanering Reservkraftspanering
Övnings- och utbildningsinsatser	Pågående Konsultstöd för metodik och övningskoncept med mera. Insatser enligt upprättad utbildningsplan Kommunikationsinsatser gentemot invånarna Totalförsvarsutbildning för alla medarbetare (webbaserad)
Arbete med kris- och krigsorganisationer	Pågående Befolkningsskydd Krigsorganisation Kris- och krigsledningsplatser Krigsledningsplan Slutfört Upprätta informations- och trygghetspunkter
Nödvatten, avlopp och avfallshantering	Pågående Nödvattenplan Nödavloppsplan Oljeskyddsplan

²⁵ Redovisningen ligger utanför granskningsområdet, men återges i kommunstyrelsens protokoll från den 7 maj 2024, § 91.

Utvecklingsarbete i uppföljningen

Som tidigare beskrivits har varje nämnd, bolag och förbund ett tydligt eget ansvar för planering och åtgärder enligt genomförda risk- och sårbarhetsanalyser på verksamhetsnivå. Av intervju framgår att systematik för detta håller på att utvecklas, på ett sätt där kommunstyrelsen med stadsledningsförvaltningen i ökad utsträckning avser samverka med nämnder och bolag.

Den nyinrättade funktionella ledningsgruppen samt nätverket för civil beredskap beskrivs i intervjuerna som de främsta verktygen för att få kontinuerlig systematik och samverkan för uppföljning och utveckling på plats. I skriftligt svar beskrivs att detta arbetsflöde utgör en del av enheten för trygghet och säkerhets nulägeskoll och är grunden till fortsatt verksamhetsplanering för sektionen för civil beredskap och informationssäkerhet. Uppföljning av sektionens arbete sker också via verksamhetsdialoger minst tre gånger per år för att följa sektionens arbete.

I intervju framkommer att kommunstyrelsens ordförande efter sommaren 2025 gett stadsledningsförvaltningen i uppdrag att följa upp hur nämnderna får återkoppling kring hur arbetet i respektive förvaltning går utifrån det ansvar som är beskrivet i nämndernas reglemente om civil beredskap. Enligt uppgift har Helsingborgs stads förvaltning AB också tydliggjort att de kommunala bolagens arbete med civil beredskap är ett ämne för ägardialogerna under vintern 2025.

Det uttrycks i intervju som en möjlig förstärkning av strukturen för rapportering och uppföljning, i takt med att ämnesområdet vuxit, att kunna återrapportera till en "Beredskapsberedning". Vid tidpunkten för granskningen finns inget beslut om att inrätta en sådan beredning, men det nämns i intervju som en möjlighet, i jämförelse med de övergripande trygghetsfrågorna som varannan månad systematiskt återrapporteras till Trygghetsberedningen (som ligger under kommunstyrelsen).

Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen **delvis** säkerställt att det finns ett systematiskt arbete med uppföljning av stadens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Vi grundar vår bedömning på att stadens återrapportering till staten (MSB och Länsstyrelsen Skåne) sker enligt lagkrav och utan anmärkning. Dock visar granskningen att det förekommer avvikelser i den stadsövergripande uppföljningen där spårbarheten brister, framför allt utifrån kommunfullmäktiges uppdrag och prioriterade åtgärder utifrån att stärka stadens förmågor med civil beredskap.

Utifrån protokoll har återrapportering av fullmäktiges uppdrag främst skett när uppdrag inte blivit hanterade i tid, och då ofta långt efter beslutad tidpunkt. Övriga uppdrag saknar enligt protokollen återrapportering. Det är möjligt att redovisning skett på annat sätt än vad som framgår av protokollen och med hänsyn till sekretess, dock bör detta i någon form återkopplas till fullmäktige.

Övergripande redovisning av stadens arbete med civil beredskap och krisberedskap sker enligt stadens styrmodell, i huvudsak genom tertialvis rapportering till kommunstyrelsen.

Vidare grundar vi vår bedömning på att det sker ett stadsövergripande löpande arbete med uppföljning och utveckling genom stadens nätverk för civil beredskap. Vi bedömer att gruppens arbete omhändertas på ett ändamålsenligt sätt utifrån gruppens syfte och roll. Dock ser vi potentiella risker med personberoende, framför allt ute i enskilda nämnder och bolag.

Vi bedömer sammantaget att rapportering sker i olika former under året. Vi ser dock en risk att styrkedjan kan bli otydlig då redovisning och uppföljning sker i olika former där det är svårt att följa vem som utgör mottagande part. Detta påverkar möjligheten till en samlad lägesbild för kommunstyrelsen och eventuella behov av uppföljande åtgärder.

I det framtidsytande arbetet ser vi det som positivt att det nyligen fattats beslut att stärka strukturer och förmåga för uppföljning och nulägesbilder. Här innefattar vi beslutet om inrättande av funktionell ledningsgrupp för civil beredskap, uppdrag till stadsledningsförvaltningen att se över nämndernas rapportering i ämnet samt uppförande av civil beredskap till ägardialoger med de kommunala bolagen. Vi ser det som aktiva steg för att möjliggöra ett tydligare och ökat ägandeskap ute i nämnder och bolag över sin del av förmågehöjningen.

Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens arbete med krisberedskap och civilt försvar bedrivs ändamålsenligt och sammanhållet.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** bedriver ett ändamålsenligt och sammanhållet arbete med krisberedskap och civilt försvar. Det finns dock vissa förbättringsområden i uppföljning och samordning som behöver åtgärdas för att ytterligare stärka stadens förmåga.

Granskningen visar att styrdokument inom området är upprättade enligt gällande lagstiftning och är samordnade för att tydliggöra ansvar och roller inom civil beredskap. Stadens risk- och sårbarhetsanalys och planer identifierar prioriterade åtgärder och tydliggör ansvar även till nämnd- och bolagsnivå. Den centrala placeringen av säkerhets- och beredskapsfunktionen och dess koppling till nätverket för civil beredskap stärker enligt vår bedömning stadens samordnade funktion utifrån behov av överblick, samverkan och uppföljning.

Det finns ett behov av ökad samsyn på verksamhetsnivå gällande roller, ansvar och interna förväntningar på förmågor i form av kontinuitetshantering och kritiska

beroenden. I granskningen har också framkommit att relativt få insatser genomförts för utbildning eller övning av förtroendevalda, något som vi bedömer kan utvecklas sett i relation till en organisation av stadens storlek.

Vi ser en risk att styrkedjan kan bli otydlig då redovisning och uppföljning sker i olika former där det är svårt att följa vem som utgör mottagande part. Detta påverkar möjligheten till en samlad lägesbild för kommunstyrelsen och eventuella behov av uppföljande åtgärder.

I det framåtsyftande arbetet ser vi det som positivt att det nyligen fattats beslut att stärka strukturer och förmåga för uppföljning och nulägesbilder. Vi ser det som aktiva steg för att möjliggöra ett tydligare och ökat ägandeskap ute i nämnder och bolag över sin del av förmågehöjningen.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra roller och ansvar inom stadens samtliga verksamheter i arbetet med civil beredskap, för att säkerställa stadens samlade förmåga av kontinuitetshantering.
- Säkerställa att återrapportering av prioriterade åtgärder och uppdrag sker på ett spårbart sätt, med tydlig styrkedja och definierad mottagande part, för att möjliggöra en samlad lägesbild och behov av eventuella uppföljande åtgärder.
- Bevaka att tillräckliga insatser med utbildnings- och övningstillfällen för förtroendevalda, utöver krisledningsutskottets ledamöter, genomförs.
- Säkerställa former för återrapportering av utbildnings- och övningsverksamhet i nämnder, bolag och förbund, för att möjliggöra en samlad lägesbild.