

Åtgärdsplan för civil beredskap

Utifrån kommunens risk- och sårbarhetsanalys civil beredskap

Beslutande instans: Kommunstyrelsen

Beslutsdatum och -paragraf: 2026-04-29 § 110

Dokumentansvarig: Utvecklingsledare Trygghet & Säkerhet

Dokumentet riktar sig till: Alla kommunens

Giltighetstid: 2026-2027

Diarienummer: KS 2023/504



Innehåll

Inledning.....	3
Syfte och mål.....	3
Begrepp och termer	4
1. Sammanfattning av risk- och sårbarhetsanalys	5
1.1 Analyserade verksamheter	6
1.2 Kritiska beroenden	7
1.3 Sårbarheter och brister.....	8
1.4 Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.....	8
1.5 Prioriteringsordning	9
2. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalysens åtgärder.....	10
2.1 Tidsplan.....	10
2.2 Övnings- och utbildningsplan.....	10
2.3 Åtgärder.....	12
Systematisk kontinuitetsplanering av samhällsviktiga verksamheter	12
Energiförsörjning.....	12
Informations- och cybersäkerhet.....	12
Dricksvattenförsörjning	13
Personalförsörjning.....	13
Beredskapslager för livsmedel, läkemedel, sjukvårdsprodukter och andra förnödenheter..	13
Drivmedelsförsörjning	14
Skydd av civilbefolkning	14
Beredskapsaspekter av upphandling	14
Krisorganisation och kommunikation	14
Frivillig resursgrupp.....	14
2.3 Kostnader, investeringar och resurser	15

Inledning

Kommunen har sammanställt en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) i enlighet med MSBFS 2015:5 4 §. Arbetet styrs av lagen (2006:544) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap (LEH).

Utifrån risk- och sårbarhetsanalysen 2022-2026 har Skara kommun (KS 2024-01-31 § 8) tagit beslut om en åtgärdsplan för arbetet.

Den tidigare åtgärdsplanen för risk- och sårbarhetsanalysen behöver revideras med anledning av förändrade förutsättningar som påverkar kommunens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Det förändrade säkerhets- och omvärldsläget ställer högre krav på anpassning och robusthet inom samhällsviktiga verksamheter. Samtidigt har organisatoriska förändringar inom kommunen inneburit nya strukturer, ansvar och arbetssätt som behöver avspeglas i styrningen av beredskapsarbetet.

Utöver detta förväntas ny och reviderad lagstiftning på området träda i kraft under kommande år, vilket medför krav på att kommunens planeringsdokument uppdateras för att säkerställa rättssäkerhet, efterlevnad och en ändamålsenlig inriktning i enlighet med nationella mål för krisberedskap och totalförsvar.

Revideringen genomförs även för att skapa samordning och kontinuitet i arbetet under det avslutande året av planperioden, 2027, i enlighet med tidigare fastställd åtgärdsplan. Syftet är att säkerställa en ändamålsenlig och uppdaterad grund inför kommande revidering av risk- och sårbarhetsanalysen samt utarbetandet av åtgärdsplan för perioden 2027–2030.

Syfte och mål

Syfte: Åtgärdsplanens syfte är att skapa planeringsförutsättningar och ekonomisk inriktning för arbetet med risk- och sårbarhetsanalysens åtgärder. Den ska också ligga till grund och användas som stöd för den kontinuerliga uppföljningen av krisberedskapsarbetet i kommunen.

Mål: Kommunens samhällsviktiga verksamheter ska nå de utsatta målen för försörjningsberedskap av sina mest kritiska beroenden under perioden 2026-2027.

Begrepp och termer

Extraordinär händelse – En händelse som i fredstid hotar grundläggande funktioner och värden i samhället, exempelvis elförsörjning eller människors liv och hälsa. Många människor kan drabbas och konsekvenserna av händelsen kan bli så stora att samhället inte fungerar som det ska. En extraordinär händelse kräver ofta snabba beslut och insatser av exempelvis en kommun. Ordet kris används istället för extraordinär händelse.¹

Kritiskt beroende - Beroenden som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera. Sådana beroenden karaktäriseras av att ett bortfall eller en störning i levererande verksamheter relativt omgående leder till funktionsnedsättningar, som kan få till följd att en extraordinär händelse inträffar.²

Risk- och sårbarhetsanalys – Ett första steg för att reducera risker, minska sårbarheter och förbättra förmågan att förebygga, motstå och hantera kriser och extraordinär händelser. Samtliga statliga myndigheter, kommuner och regioner ska enligt lagar och förordningar sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys (RSA).³

Samhällsviktig verksamhet - Sedan 27 oktober 2020 definieras samhällsviktig verksamhet som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Vidare ska verksamhet i det här sammanhanget förstås som ett vidare begrepp. Verksamhet, tjänst eller infrastruktur inkluderar exempelvis även anläggningar, processer, system och noder.⁴

Sårbarhet - Sårbarheter är verksamheternas svagheter som kan orsaka en störning, förvärra en störning eller i värsta fall leda till en extraordinär händelse.

¹ MSB. Vad är en kris? 2021. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skolmaterial/samhallets-krisberedskap/vad-ar-en-kris/>

² MSBFS 2015:5

³ MSB. Risk- och sårbarhetsanalyser. 2021.

<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/risk--och-sarbarhetsanalyser/>

⁴ MSB. MSB1408 Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet. 2019.

1. Sammanfattning av risk- och sårbarhetsanalys

I RSA har samhällsviktiga verksamheter identifierats inom kommunens geografiska områdesansvar, med fokus på kommunens obligatoriska och frivilliga uppgifter enligt speciallagstiftningen. De utvalda verksamheterna i kommunens förvaltningar har sedan med hjälp av en kontinuitetshanteringsmall bedömt den egna lägsta acceptabla nivån för att kunna bedriva den samhällsviktiga verksamheten och därefter vilka kritiska beroenden som finns för att kunna upprätta den lägsta acceptabla nivån samt eventuella sårbarheter och nuvarande reservrutiner i verksamheten.

Traditionella riskanalyser görs genom sannolikhets- och konsekvensbedömningar. I det här arbetet har dock riskanalysen genomförts kontinuitetsanpassat, med fokus på att verksamheten ska kunna hållas igång på den lägsta acceptabla nivån oavsett händelse.

I analysen har ett antal händelser analyserats, vilka har likställts med risker. Händelserna kan ge störningar i kritiska beroenden, vilket i sin tur kan ge allvarliga störningar eller i värsta fall avbrott i samhällsviktiga verksamheter. Endast de händelser som har bedömts kunna bli extraordinära är analyserade. Varje händelse har satts i relation till om den kan slå ut de beroenden som verksamheterna har. Verksamheternas sårbarheter och brister vid bortfall av beroenden har kartlagts. Resultatet från verksamheternas arbete resulterade i ett antal förslag till åtgärder som sammanställts i en åtgärdsplan.

1.1 Analyserade verksamheter

Vård och omsorg

- Ekonomiskt bistånd
- Individ och familjeomsorg
- Kommunal hälso- och sjukvård
- Omsorg om funktionshindrade
- Äldreomsorg

Barnomsorg och utbildning

- Förskola
- Grundskola
- Anpassad grundskola
- Fritidshem

Kommunalteknisk försörjning

- Avfallshantering
- Avlopp
- Dricksvattenförsörjning
- Energiförsörjning
- Vaghållning

Livsmedelsförsörjning

- Offentliga måltider

IT

Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

1.2 Kritiska beroenden

Verksamheternas identifierade kritiska beroenden finns redovisade i *bilaga B* i risk- och sårbarhetsanalysen. Nedan är en sammanställning på de kritiska beroendena. Siffran bakom redovisar hur många av de analyserade samhällsviktiga verksamheterna som har det kritiska beroendet av sammanlagt 15 analyserade verksamheter.

Avfallshantering (6)
Beredningskemikalier (1)
Dricksvatten (8)
Process- och tekniskt vatten (3)
El (12)
Fjärrvärme/fjärrkyla (4)
Fordon och drivmedel (12)
Hygienartiklar (8)
Information och kommunikation (14)
Laboratorium (3)
Livsmedel (6)
Läkemedel (4)
Medicintekniska produkter/hjälpmedel (4)
Personal (15)
Ledning, säkerhet och rättsväsende (2)
Skyddsutrustning (8)
Transport (13)

De kritiska beroenden som flest verksamheter är beroende av är utifrån sammanställningen ovan:

- Personal
- Information och kommunikation
- Elförsörjning
- Transport, fordon och drivmedel
- Dricksvatten och livsmedel
- Skyddsutrustning och hygienartiklar

Dock är det viktigt att inte se dessa siffror som ett riktmärke för vilka kritiska beroenden som är viktigast för alla verksamheter. Siffrorna talar endast om vilka kritiska beroenden, vid störningar, som kan påverka flest av de analyserade samhällsviktiga verksamheterna. Alla verksamheter har olika kritiska beroenden som de behöver kontinuitetsplanera utifrån i det fortsatta arbetet för att säkerställa att verksamheten kan fortgå enligt den lägsta acceptabla nivån vid extraordinära händelser.

De kritiska beroendena stämmer till del överens med ett antal av de viktiga områden som redovisas i totalförsvarspropositionen 2020/21:30⁵, inom vilka Sveriges totalförsvarsförmåga ska öka under planeringsperioden.

1.3 Sårbarheter och brister

Sårbarheter är de egenskaper eller förhållanden som gör ett samhälle, ett system, eller egendom mottagligt för de skadliga effekterna av en händelse⁶. Syftet med att identifiera sårbarheter och brister i krisberedskapen är att hitta utvecklingsområden för att stärka förmågan att hålla samhällsviktiga verksamheter i drift under en extraordinär händelse. De samhällsviktiga verksamheterna har identifierat sina sårbarheter och brister och utifrån dessa kommit med förslag till åtgärder för att minska sårbarheterna och bristerna.

1.4 Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat

Utifrån stöd av den riskanalys som gjorts har behovet av åtgärder för att stärka verksamheternas förmåga kartlagts. Utifrån denna kartläggning har ett antal åtgärder föreslagits i åtgärdsplanen.

⁵ Proposition 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021-2025*.

⁶ MSBFS 2015:5.

1.5 Prioriteringsordning

Arbetet med åtgärderna prioriteras utifrån de kritiska beroenden som flest verksamheter är beroende av samt totalförsvarspropositionens åtta viktiga områden. Detta resulterar i följande prioriteringsordning:

1. Energiförsörjning – De flesta samhällsviktiga verksamheter är på ett eller annat sätt beroende av el, fjärrvärme och drivmedel. Störningar i energiförsörjningen kan orsaka allvarliga konsekvenser i kommunen, både på kort och också lång sikt.

2. Dricksvattenförsörjning – Dricksvatten är en förutsättning för människors liv och hälsa. Kommunen bör prioritera arbetet med en robust dricksvattenförsörjning.

3. Personal – Personalförsörjningen är ett kritiskt beroende för samtliga verksamheter och en grundläggande förutsättning för att verksamheterna ska kunna fortgå även vid extraordinära händelser. Det är därför viktigt att en god planering för försörjning av personella resurser genomsyrar allt krisberedskapsarbete i kommunen.

4. Information och kommunikation/Cybersäkerhet – Kritiska IT-system, telefoni och annan viktig information och kommunikation är ett kritiskt beroende för många samhällsviktiga verksamheter. Störningar och bortfall i IT kan få allvarliga konsekvenser som i värsta fall kan leda till risk för människors liv och hälsa och samhällets funktionalitet. Därför bör kommunen arbeta för att stärka den information- och kommunikationstekniska robustheten.

5. Livsmedelsförsörjning – Livsmedel är precis som dricksvatten en förutsättning för människors liv och hälsa. Kommunen bör sträva mot och arbeta för en god livsmedel- och måltidsberedskap.

6. Transport och fordon – Många av kommunens samhällsviktiga verksamheter är beroende av transport, fordon och drivmedel för att kunna utföra verksamheten, exempelvis vård och omsorg, räddningstjänst och väghållning. Det är därför viktigt att ha en god beredskap vad gäller transport och leverans av sådant kommunen inte kan lagerhålla. Det behöver även finnas en robusthet och redundans vad gäller fordon, exempelvis en fordonsflotta med olika drivmedelsalternativ.

7. Skydd av civilbefolkningen – I och med det säkerhetspolitiska läget finns behov av att se över rutinerna för skyddsrummen i kommunens fastigheter. Kommunen behöver kunna säkerställa att skyddsrummen kan vara iordningställda på 48 timmar enligt lagkrav.

2. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalysens åtgärder

2.1 Tidsplan

Arbetet med åtgärderna kommer att fortlöpa under 2026-2027. Hösten år 2027 kommer risk- och sårbarhetsanalysen och åtgärdsplanen att revideras. Arbetet med åtgärderna kommer därför att pågå även under år 2027 tills dess att den nya risk- och sårbarhetsanalysen är antagen. De åtgärder som då inte är färdigställda kommer att flyttas över till åtgärdsplanen i risk- och sårbarhetsanalys 2028-2030, om inget annat anges eller beslutas.

2.2 Övnings- och utbildningsplan

Skara kommun ska under perioden 2026–2027 säkerställa att krisorganisationen, samhällsviktiga verksamheter och nyckelpersoner kontinuerligt utbildas och övas enligt lag (LEH) och överenskommelser mellan MSB och SKR. Planen utgår från kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA), identifierade kritiska beroenden samt behov av stärkt krisberedskap och civilt försvar.

Prioriterad inriktning 2026–2027

1. **Grundutbildning i krisberedskap och totalförsvar**
 - Utbildning i chefshubb för chefer i samhällsviktiga verksamheter och nyckelpersoner i krisorganisationen.
 - Ledarforum september 2026
 - Innehåll: LKRB, roller och ansvar, lägesrapportering, stabsmetodik (MCF).
2. **MCF-baserad stabsutbildning och stabsträning**
 - Implementering av ny metod för krisledningsstaben
 - Fokus: samverkan, informationsdelning, analys och beslutsstöd.
3. **Övningar kopplade till kritiska beroenden**
 - Elavbrott, dricksvattenstörning, cyberattack samt drivmedelsbrist.
 - Övningarna syftar till att pröva verksamheternas kontinuitetsplaner och identifiera utvecklingsbehov.
4. **Larm- och aktiveringsövningar**
 - Målsättning: säkerställa snabb aktivering av TIB, stabsfunktion och krisledningsnämnd.

5. Kriskommunikation

- Upplysningscentralen övning av uppstart
- Mini-övningar och framtagande av kommunikationsplaner utifrån utvalda scenarier

6. Samverkansövningar

- Deltagande i regionens och länsstyrelsens utbildnings- och övningsverksamhet.

7. POSOM och trygghetspunkter

- Årlig utbildning för POSOM-gruppen.
- Övning kring etablering och drift av trygghetspunkt.

Utvärdering och erfarenhetshantering

Alla utbildningar och övningar ska dokumenteras, utvärderas och återkopplas till kommunens beredskapsfunktion. Erfarenheter ska tillvaratas och föras in i kontinuitetsplaner, RSA-revideringar och kommande åtgärdsplaner.

2.3 Åtgärder

Systematisk kontinuitetsplanering av samhällsviktiga verksamheter

Kommunens samhällsviktiga verksamheter ska planera för att säkerställa kontinuitet under extraordinära händelser. Detta innebär att identifiera kritiska beroenden, fastställa kontinuitetsplaner samt planera för inköp av de kritiska förnödenheter som krävs för att hålla verksamheten i gång på en lägsta acceptabel nivå under en extraordinär händelse.

Kontinuitetsplaner ska på lokal nivå och under det första dygnet hantera störningar i energiförsörjning, dricksvattenförsörjning, IT-system samt personalförsörjning.

Under 2026-2027 är målsättningen att samhällsviktiga verksamheter inom omsorgsförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen fastställa kontinuitetsplaner för sina samhällsviktiga verksamheter samt påbörja inköp av kritiska förnödenheter såsom krislådor, batterier och dricksvatten.

Energiförsörjning

Energiförsörjningen står för leverans av elektricitet och värme till kommunens samhällsviktiga verksamheter. Kommunen ska under 2026-2027 förstärka reservkapaciteten för elförsörjning och tillsammans med Skara energi säkerställa den fortsatta leveransen av fjärrvärme vid strömavbrott.

En utredning ska kartlägga behov, kostnader och prioriteringsordning för inköp av reservkraftverk. Denna utredning ska också utreda investeringsbehov i befintliga fastigheter i form av fasindelning eller installation av intag för reservkraft samt fastställa organisation för drift och drivmedelsförsörjning.

Utifrån denna kartläggning och tilldelade budgetmedel ska lämpliga investeringar och inköp genomföras.

De samhällsviktiga verksamheter som är beroende av energiförsörjning behöver upprätta en kontinuitetsplan för elavbrott. Den ska kunna användas som stöd för att verksamheten ska kunna upprätthållas på den lägsta acceptabla nivån och fram till dess att eventuell reservkraft kan vara på plats i fastigheten.

Informations- och cybersäkerhet

Kommunen ska börja analysera och implementera kraven i den nya cybersäkerhetslagen i det samlade arbetet med krisberedskap och civilt försvar samt i ordinarie informationssäkerhetsarbete. Detta innefattar främst att identifiera kritiska IT-system i kommunens samhällsviktiga verksamheter och säkerställa att relevanta säkerhetsåtgärder införs. Säkerhetsåtgärder kan vara anpassning av befintliga styrdokument och rutiner, utbildning av

personal eller ta fram kontinuitetsplaner. Kommunen har ett ledningssystem för informationssäkerhet som bygger på Myndigheten för civilt försvars metodstöd och föreskrifter. Genom att arbeta med ett riskbaserat systematiskt informationssäkerhetsarbete som tar sin utgångspunkt i ledningssystemet, har kommunen kommit långt i att införliva den nya lagstiftningen.

Dricksvattenförsörjning

Kommunen ska under 2026-2027 fastställa en aktuell och förankrad nödvattenplan som stärker kommunens beredskap och förmåga att säkerställa dricksvattenförsörjning till invånare och samhällsviktig verksamhet vid kris eller extraordinär händelse.

De samhällsviktiga verksamheter som är beroende av dricksvattenförsörjning behöver upprätta en kontinuitetsplan för störningar i leverans. Den ska kunna användas som stöd för att verksamheten ska kunna upprätthållas på den lägsta acceptabla nivån och fram till dess att nödvattenplanen är verkställd.

Personalförsörjning

Kommunens ska under 2026-2027 fastställa sin krigsorganisation för att säkerställa bemanning till kommunens samhällsviktiga verksamheter vid höjd beredskap.

Krigsorganisationsplaneringen ska även ligga till grund och utgöra ett stöd för personalförsörjningen vid extraordinära händelser i fredstid.

Beredskapslager för livsmedel, läkemedel, sjukvårdsprodukter och andra förnödenheter

Kommunen ska under 2026-2027:

Utred lokalbehov och kravspecifikation för beredskapslagring avseende livsmedel, läkemedel, sjukvårdsprodukter och andra förnödenheter som kommunens samhällsviktiga verksamheter identifierat som kritiska.

Planera för inrättande av omsättningslager av livsmedel för att kommunens kostverksamhet ska fortsätta leverera mat till kommunens samhällsviktiga verksamheter för 90 dagar.

Planera för inköp av läkemedel och sjukvårdsprodukter för lagerhållning i linje med de lagkrav som ställs för kommunens hälso- och sjukvård.

Planera för inköp av de förnödenheter som kommunens samhällsviktiga verksamheter identifierat som kritiska för att upprätthålla en lägsta acceptabel nivå under 14 dygn.

Drivmedelsförsörjning

Kommunen ska under 2026-2027

Utreda behovet av drivmedelslagring för att kommunens samhällsviktiga verksamheter ska hålla en lägsta acceptabel nivå under 14 dygn.

Utifrån kartläggning och tilldelade budgetmedel planera för inköp av drivmedelslager.

Ta fram en kontinuitetsplan för kommunens fordonsflotta för att säkerställa att de prioriterade samhällsviktiga verksamheterna kan hålla en lägsta acceptabel nivå under 14 dygn vid störningar i drivmedelsförsörjning.

Skydd av civilbefolkning

Kommunen ska under 2026-2027 utreda och utse lämpliga platser för upprättande trygghetspunkter med syfte att ge stöd till drabbade invånare under en extraordinär händelse, planera för inrättande och bemanning av trygghetspunkter samt planera för inköp av nödvändig materiel för upprättande av trygghetspunkter.

Inventera investeringsbehov för de skyddsrum som finns i kommunens egna fastigheter.

Beredskapsaspekter av upphandling

Utred roller, ansvar och behov av särskild upphandlingsprocess för de avtal och leverantörer som representerar ett kritiskt beroende för kommunens samhällsviktiga verksamheter.

Ta fram förslag på hur en modell för riskbedömning ska utformas, vilka moment som bör ingå och vilka ytterligare krav som kan behövas, med beaktande av Upphandlingsmyndighetens rekommendationer.

Krisorganisation och kommunikation

Kommunen ska under 2026-2027 utveckla sin krisorganisation genom att införa stabsmetodik enligt MCF-standard för att stärka ledningsförmåga, samverkan och beslutsfattande vid kriser.

Utveckla arbetet med målgruppsanpassad kriskommunikation.

Frivillig resursgrupp

Kommunen ska under 2026-2027 bygga upp en organisation för frivilliga resurser som kan aktiveras för att bemanna trygghetspunkter, stödja genomförandet av nödvattenplanen och tillgodose andra personella behov vid extraordinära händelser.

2.3 Kostnader, investeringar och resurser

En del av åtgärderna i åtgärdsplanen kräver investeringar och utökade medel för att kunna slutföras. Exakta kostnader för åtgärderna har inte kunnat beräknas i detta skede utan kommer att tas fram av verksamheterna själva i de utredningar som ska genomföras enligt åtgärdsplanen.