

Botkyrka kommuns hantering av branden i Kagghamra September 2021

	Sida
Vad har KPMG kommit fram till?	2
<i>Sammanfattning</i>	3
Bakgrund och genomförande	4
<i>Inledning</i>	5
Kartläggning och resultat	6
<i>Lagstiftning</i>	7
<i>Händelseförlopp</i>	8
<i>Nuläge</i>	9
<i>Bakgrund om avfallsanläggningarna</i>	10
<i>Konsekvenser av branden</i>	11
<i>Styrning, organisation och övning</i>	12-14
<i>Roller och ansvar</i>	15-17
<i>Dokumentation</i>	18-19
<i>Dialog och samverkan</i>	20-22
<i>Beslut, bedömningar och åtgärder</i>	23-24
<i>Informations-och kommunikationsflöden</i>	25-26
<i>Erfarenheter och lärdomar</i>	27-28
Slutsatser och rekommendationer	29
<i>Sammanfattande slutsatser</i>	30-34
<i>Rekommendationer</i>	35
Appendix	36



Vad har KPMG
kommit fram till?

Botkyrka kommun har sedan december 2020 hanterat den kris som uppstod i samband med att en brand, för andra gången, utbröt i en avfallshög vid en mellanlagringsanläggning i Kagghamra. Branden har fått stora konsekvenser, dels direkt påverkan på miljö och hälsa, dels genom att kommunens förtroende har prövats genom hård press från media och invånare och organisationen har behövt avsätta påtagliga resurser för att hantera krisen.

För att hantera den uppkomna situationen aktiverades kommunens centrala krisledningsfunktion, vilket har fungerat som den samordnande och samlande grupperingen i förvaltningsorganisationen. Politiken har även valt att aktivera kommunens krisledningsnämnd för att bättre kunna hantera de politiska beslutsvägarna kopplade till krisen. Båda dessa delar har varit aktiva sedan krisens inledningsskede, och är fortsatt så vid denna rapportens författande (september 2021). Botkyrka kommun har bedrivit ett omfattande hanteringsarbete till följd av krisen, och ett antal beslut har fattats för att möta de utmaningar krisen fört med sig, där riktade åtgärder sattes in för att hantera konsekvenserna av krisen. Ett exempel på en sådan åtgärd är upphandlingen och fördelningen av luftrenare till boende i närheten av branden för att minska skadeverkningarna av brandröken.

En utmaning under krisen har varit ansvarsfrågan, där verksamhetsutövaren idag utgörs av ett konkursbo - utan ekonomiska resurser att sköta en hantering - och en markägare som hamnat i tvist med kommunen gällande ansvar för hanteringen. Parallellt med den direkta hanteringen av krisen har därför två separata juridiska processer bedrivits där kommunen utgjort en av parterna. Dels ett brottmål riktat mot verksamhetsutövaren, dels ett överklagande av kommunens föreläggande mot markägaren. Inget av dessa mål är i dagsläget avgjorda. Kommunen inväntar beslut om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen gällande målet med markägaren. Till följd av förundersökningen i målet mot verksamhetsutövaren har delar av kommunens dokumentation omfattats av förundersökningssekretess, vilket har försvårat kommunikationen mot media och invånare.

KPMG gör bedömningen att stora delar av Botkyrka kommuns hantering av krisen som uppstod i samband med branden i Kagghamra har varit väl genomförd, men att det finns brister som behöver åtgärdas inför framtida kriser. Dessa brister återfinns framförallt inom fyra övergripande områden:

- **Övergripande** – Generellt välfungerande, men inledningsvis ostrukturerad och hanteringen har varit reaktiv och ad hoc-baserad. Det har saknats övergripande planer och strategier för hanteringen.
- **Beredskap** – Kommunen har ett beredskapsunderlag, men detta är inte välkänt i organisationen. Dessutom har kommunen länge saknat en utbildnings- och övningsplan, vilket KPMG bedömer haft en negativ inverkan på kommunens beredskap.
- **Kommunala mandatet** – Det har framkommit ett antal frågetecken kring riktigheten i de beslut som fattats av krisledningsnämnden samt dennas delegation. KPMG har inte heller kunnat hitta beslut om delegation till krisledningsnämndens ordförande.
- **Samverkan** – Samverkan med den statliga nivån har under krisen brustit, vilket fått en negativ inverkan på krishanteringen. Framförallt har Länsstyrelsen brustit i sin samverkan med kommunen.



Bakgrund och genomförande

Bakgrund och syfte

KPMG har fått i uppdrag av Botkyrka kommun att genomföra en oberoende extern granskning samt på ett objektivt vis, utifrån det ansvar som ligger på Botkyrka kommun, undersöka hur kommunens hantering kring branden i Kagghamra har genomförts.

Förväntat resultat

Uppdraget kommer att resultera i en sammanfattande skriftlig rapport med tillhörande bedömning av Botkyrka kommuns samlade agerande med anledning av branden.

Metod och avgränsning

Data till rapporten har inhämtas genom:

- Intervjuer med kommunrepresentanter och företrädare från politiken.
- Dokument inhämtade från Botkyrka kommun:
 - *Riktlinje för central krisledning (beslutat av kommunstyrelsen 2019-02-04)*
 - *Riktlinje för kriskommunikation (2015-05-19)*
 - *Utbildnings-och övningsplan inom området krisberedskap för perioden 2021-2024 (beslutat av kommunstyrelsen 2021-02-01)*
 - *Risk-och sårbarhetsanalys*
 - *Protokoll och loggar med beslut från krisledningsorganisationen*

Denna rapport är avgränsad till att avse tiden från konkursbesluten för respektive bolag fram tills denna granskning är avslutad (2021-09-03).



Kartläggning och resultat

Miljölagstiftningen

1 kap 1 § i Miljöbalken (1998:808) beskrivs dess mål och tillämpningsområden:

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

- 1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,*
- 2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,*
- 3. den biologiska mångfalden bevaras,*
- 4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och*
- 5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.*

I och med brandens påverkan på miljön och människans hälsa är miljöbalken den lagstiftning som är mest tillämpbar och relevant för branden i Kagghamra.



Vad har hänt?

Den 7 november 2020 uppstod en brand i avfallshögen som är belagd i Kagghamra (som tillhör NM Trading & Transport AB). Branden kunde släckas av räddningstjänsten med vatten. Markägaren informerades om att bevattna och underhålla platsen där det brunnit. I samband med att branden släcktes uppstod en stor mängd släckvatten samt brandskadat material där miljöenheten ansåg det föreligga ett behov av omhändertagande. Miljöenheten sökte därmed kontakt med konkursboet (den 9 nov) för att vidta åtgärder, men enligt konkursförvaltare fanns det inte ekonomiska medel i konkursboet att genomföra sådana åtgärder. Kommunens miljöenhet beslutade därför att skicka slamsugningsbilar för att börja suga bort släckvattnet. Markägaren underrättas den 4 december om dess ansvar att ta hand om resterande släckvattnet i och med att konkursboendets medel inte var tillräckliga. Samma dag meddelar markägaren miljöenheten att denne har byggt en vall för att begränsa släckvattnets spridning.

Den 18 december 2020 uppstod ännu en gång en brand i avfallshögen i Kagghamra men den var av mer svårsläckt karaktär. Till följd av skredrisk samt risk för ytterligare rökbildning vid användning av vatten valde räddningstjänst att istället kväva branden med sand. Hela avfallshögen var täckt med sand den 20 februari och tillslut avtog rökutvecklingen. Den akuta räddningsinsatsen avslutades av Södertörns brandförsvarsförbund den 25 mars 2021. I samband med avslut informerades även markägare och verksamhetsutövare om behov av fortsatta åtgärder för att hantera de skador och konsekvenser som branden förorsakat.



Status idag

Branden i Kagghamra är sedan lång tid tillbaka släckt, men kommunen har sedan dess bedrivit ett krishanteringsarbete kopplat till kommunikation med invånare i kommunen och media, ett arbete som fortsatt pågår. Kommunen ligger till följd av detta kvar i krisledningsnämnd och central krisledning. En del av det pågående arbetet är kopplat till utredning och bedömning av de långsiktiga effekterna av krisen, framförallt sett till miljö och hälsa.

Kommunen befinner sig i nuläget i en rättslig process i och med kommunens två föreläggande i december 2020 om att markägare/fastighetsägare och verksamhetsutövare/konkursboet skulle samla upp släckvatten samt vida akuta och förebyggande åtgärder för att minska brand och rökutveckling. Verksamhetsutövare valde att inte överklaga beslutet till skillnad från markägare. I denna process gav Länsstyrelsen markägaren rätt. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Botkyrka överklagade Länsstyrelsens beslut till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt som i en dom avslög överklagandet. Krisledningsnämnden i Botkyrka kommun beslutade därefter att kommunen, genom miljö- och hälsoskyddsnämnden och dess miljöenhet, skulle överklaga Mark- och miljödomstolens beslut och ansöka om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen. I skrivande stund inväntar Botkyrka kommun svar gällande prövningstillstånd vid Svea Hovrätt. Juridiken beskrivs som snårig och komplex, i kombination med att lagstiftningen inom detta område är svag och det saknas prejudicerande fall.

Parallellt med denna process har polis och åklagare bedrivit en förundersökning baserat på en av Botkyrka upprättad polisanmälan mot verksamhetsutövaren.

Bakgrund om avfallsanläggningarna

Hur bedrivs NM Trading & Transport AB:s avfallsanläggning i Kagghamra?

2007 anmäler NMN och Transport AB (NMT) miljöfarlig verksamhet till Botkyrka kommun för Kagghamra, vilket innebar att de avsåg att etablera en anläggning för att bearbeta trä och återvinna byggmaterial. En tid senare upprättades verksamheten i Kagghamra vilket var en så kallad C-verksamhet som innebär att det endast krävs en anmälan till kommunen, däremot kräver sådan verksamhet att verksamhetsutövaren upprättar ett egenkontrollprogram (se 26 kap. 19 § miljöbalken).

Sedan anläggningen startade sin verksamhet har flertalet klagomål rörande verksamheten inkommit till kommunen. Det har även funnits misstankar om verksamhet utanför gällande regelverk. Vid inkomna anmälningar har miljöenheten på Botkyrka kommun följt upp dessa och i vissa fall även åkt ut till Kagghamra för att undersöka förhållandena.

NMT försattes i konkurs den 27 oktober 2020 och hann aldrig verkställa den handlingsplan om avveckling av anläggningen som Botkyrka kommun hade ålagt dem att ta fram. Det p.g.a. den brand som startade den 7 november i anläggningen som sedan följdes av ytterligare en brand den 18 december som pågick ända in i februari.

Hur bedrivs Resurs-Recycling i Stockholm AB:s avfallsanläggning i Kassmyra?

Resurs-recycling i Stockholm AB som är dotterbolag till NMT sorterar återvinning bestående av schaktmassor och bygg- och rivningsavfall samt framställer biobränslen av avfallsbränslen. Bolaget har haft ett egenkontrollprogram där de har beskrivit att prover på lakvatten ska tas i brunnarna vid och under avfallshögen i Kassmyra. Utöver det har företaget beskrivit att de ska sätta ned filter i dagvattenbrunnarna och byta dessa filter regelbundet. För att utföra detta uppdrag anlätade de konsultfirman WSP.

Bolagets egenkontrollprogram har betraktats, enligt Miljö- och hälsoskyddsnämnden, som tillräckligt samt att bolaget uppfyllde de krav som kan ställas baserat på den kunskap som kommunen vid den tidpunkt hade om verksamhetens miljöpåverkan. Nämnden har följt upp egenkontrollen genom att ställa krav på att provtagningar ska genomföras i dagvattenbrunnarna under och vid högen. Bolagets egenkontrollprogram har uppdaterats varje år bortsett från 2020, vilket resulterade i flera påminnelser från nämnden. Bolaget gick dessutom i konkurs strax efter sommaren 2020. Det beskrivs inte funnits skäl för nämnden att ställa högre krav på bolagets verksamhet utifrån vad dess provsvar visat.

Konsekvenser av branden

Miljö

Miljökonsekvenserna av branden är flera. Dels visade resultaten av provtagningarna av röken som bildades innehålla hälsoskadliga ämnen som bensen och andra flyktiga kolväten, dels innehöll röken hälsoskadliga partiklar som spreds över ett stort område i Botkyrka kommun och Nynäshamns kommun. Lukten från brandröken var så pass stark att den kändes in till centrala Stockholm som ligger cirka 45 km bort.

Enligt intervjurespondenter finns i dagens läge inga märkbara föroreningar och det är även fritt fram för djur att beta och människor att plocka bär och svamp.

Hälsa

Känsliga personer har upplevt mycket besvär av röken och kommunen har genom kommunikationsfunktionen uppmanat dessa att stanna inomhus. När rökutvecklingen var för stark och luften för dålig, uppmanades även skolbarn att stanna inomhus och inte gå ut på rasterna.

I central krisledning har man även diskuterat och planerat för möjliga evakueringsmöjligheter i form av temporära boende till de mest drabbade av brandröken. Expertkompetens söktes såväl nationellt som internationellt för att kunna hantera de frågor som uppstod i samband med krisen

Kommunikation

Som en konsekvens av branden uppstod ett högt tryck från media och medborgarna i Botkyrka kommun.

Flera respondenter anser att krisen hade gått betydligt snabbare och smidigare att hantera om det inte vore från det höga trycket från media och medborgare. Medborgarcentrum beskrivs ha haft hög belastning för att besvara diverse frågor. Mycket resurser har även lagts på att både muntligt och skriftligt gå ut med information och besvara frågor.

Juridisk process

Som tidigare nämnts blev en av följderna, av den andra branden i Kagghamra, kommunens föreläggande mot markägare och mot konkursboet. Markägaren valde att överklaga och Länsstyrelsen valde att gå på dennes linje. Det resulterade i att kommunen överklagade Länsstyrelsens beslut till Mark- och miljödomstolen men möttes av avslag. Kommunen har genom krisledningsnämnden därför ansökt om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen.

Arbetsbelastning

För de anställda som varit inblandade i krisarbetet har arbetsbelastningen varit hög, speciellt eftersom ordinarie arbetsuppgifter fortfarande behöver genomföras. Vissa respondenter uttrycker att de erbjudits hjälp och stöd via företagshälsovården och andra inte.

Hur såg styrningen och organisationen ut?

Enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) har kommuner ett ansvar för krishantering inom sitt geografiska område. Detta ansvar framgår av lagens 2 kap. 7 § och består av samordning av planerings- och förberedelsearbete, olika aktörers åtgärder och information till allmänheten.

För att kunna genomföra de uppgifter krishanteringsansvaret kräver har Botkyrka kommun organiserat sig i **central krisledning** och **krisledningsnämnden**, vilket utgör förvaltningsorganisationens och den politiska styrningens respektive **krisorganisationer**. Central krisledning aktiverades den 7 januari 2021 och strukturerades efter den beskrivning som finns i kommunens krisberedskapsplan. Central krisledning är en stabsorganisation, strukturerad efter funktioner, som har haft det övergripande och samordnande ansvaret för kommunens hantering av krisen. I central krisledning har representanter från kommunledning, kommunledningsförvaltningen centrala funktioner samt verksamhetsförvaltningarna ingått, däribland Samhällsbyggnadsförvaltningen vars miljöenhet har utgjort en central del av Botkyrka kommuns hanteringsarbete.

Krisledningsnämnden aktiverades i slutet av januari och utgör den politiska styrningens instrument för beslutsfattande under krisen. Under krisen har central krisledningen kontinuerligt haft beredningar dragningar för krisledningsnämnden, med syfte att hålla denna informerad om utvecklingen, behov och åtgärder. Till följd av den parallellt löpande coronapandemin har styrning och ledning av krisarbetet till stor del genomförts digitalt.

Hur såg styrningen och organisationen ut?

Av de intervjuer som KPMG genomfört framträder en uppfattning av att krishanteringsarbetet i **stort har fungerat väl**, och att organisationen har kunnat svara upp mot de behov som uppstått. I den centrala krisledningen beskrivs det övergripande arbetet fungerat bra och att de olika funktionerna bidragit inom sina områden. Dock uttrycker ett antal respondenter att **strukturen** inledningsvis var aningen **otydlig** då gruppen bestod av många olika personer vars roller inte var helt självklara. Beslutsgångarna beskrivs inte heller varit helt fastställda till en början. Det framgår dock av intervjuerna att formerna för detta arbete efter ett tag satte sig, och att strukturen och styrningen idag är välorganiserad. Krishanteringsarbetet i central krisledning har inte utgått ifrån någon långsiktig plan eller strategi, utan det framgår i intervjuerna att problem har behandlats och åtgärdats när de dykt upp och att hanteringen skett **reaktivt** och präglats av **ad hoc-lösningar**.

Bilden av hur väl krisledningsnämnden fungerat är delad. Nämnden har utgjort ett stöd för verksamheterna, där resurser har tillgängliggjorts för att hantera krisen utöver ordinarie budgeterade ramar. Krisledningsnämndens sammansättning och mandat anses även av respondenterna ha lett till snabbare politiska beslutsvägar. Däremot anser några respondenter i intervjuerna att krisledningsnämnden, och hanteringen i stort, blivit en arena för partipolitiska ställningstaganden som ibland gått emot de rekommendationer som lämnats av experter inom förvaltningsorganisationen. I en intervju lyfts också frågetecken kring hur väl beredning och informationsdelgivning till oppositionen fungerat.

Av de intervjuer KPMG genomfört framgår det att styrningen och organisationen i förvaltningsorganisationen överlag anses ha fungerat bra och att man lyckats hantera krisen och de problem som uppstått i samband med den.

Har kommunen övat?

Förvaltningsorganisation hade en övning inplanerad under hösten 2019 (Havsörn) samt våren 2020. I och med att andra kriser inom kommunen uppstod, samt att coronapandemin bröt ut, ställdes övningarna in.

Förvaltningsorganisationen har därmed haft övningar inplanerade men dessa har inte realiserats i den mån som var tänkt p.g.a. att verkliga kriser tagit över, istället har det blivit **övning i skarpt läge**.

Krisledningsnämnden har övat två gånger innan coronapandemins utbrott. Enligt vissa respondenter beskrivs övningen ha varit ett värdefullt tillfälle som möjliggjorde för nämnden att tydliggöra nämndens roll. Det beskrivs ha förebyggt att nämnden senare i skarpt läge (branden i Kagghamra) inte gav sig in på alla nivåer för att styra, utan fattade beslut på sin nivå. En annan respondent upplevde däremot inte att det var tillräckligt fokus på roller och ansvarsfördelning men att övningen bidrog till en större förståelse av kommunens sårbarhet.

Kommunen har under den gångna mandatperioden saknat en **utbildnings- och övningsplan**, något som inte beslutades om förrän 2021-02-01. Detta trots att avsaknaden av sådan plan identifierats i kommunens risk- och sårbarhetsanalys redan 2019. Under intervjuerna uttrycker flertalet respondenter att de saknat kännedom om de bestämmelser och planering som finns kring krisberedskap.



Central krisledning

Den **centrala krisledningen** har varit den **övergripande nivån för krishanteringsarbetet**. Mycket av det operativa arbetet har däremot bedrivits i de olika verksamheterna.

De som ingår i central krisledning är ordförande, biträdande ordförande, stabschef, loggförare, representanter från samordning och lägesbild, representanter från analys och planering (vilka involverar kommunjurist vid behov), representanter från kommunikation, representanter från HR, representanter från logistik och service, representanter från samband och teknik samt ev. externa aktörer. I centrala krisledningens loggar går det att utläsa att ordförande, stabschef, loggförare, representanter från analysfunktionen, från kommunikation och från samordning & lägesbild deltog regelbundet.

Ordförande sätter inriktning och stabschef leder arbetet. Det är kommundirektören som beslutar om att aktivera central krisledning.

Krisledningsnämnden

Enligt LEH 2 kap. 2 § ska alla kommuner ha en **krisledningsnämnd som kan aktiveras när det föreligger ett behov under extraordinära händelser i fredstid**. Krisledningsnämnden kan besluta om att överta ansvar och uppgifter från andra nämnder i kommunen. Aktivering av krisledningsnämnden kan ske när det föreligger behov som inte kan hanteras genom den ordinarie beslutsstrukturen. Detta kan omfatta delar som omfördelning av personal mellan olika verksamhetsområden, tilldelning av resurser utöver budgeterade ramar samt snabbare beslutsvägar. Noteringsvärt är att krisledningsnämnden endast kan överta andra nämnders beslutsbefogenheter och att krisledningsnämnden inte besitter några extraordinära sådana.

Krisledningsnämnden i Botkyrka kommun utgörs av tre ordinarie ledamöter (kommunstyrelsens presidium) och tre ersättare. För att aktivera krisledningsnämnden krävs beslut från krisledningsnämndens ordförande.

Ett antal av krisledningsnämndens beslut har fattats av krisledningsnämndens ordförande genom delegation. I sådana delegationsbeslut har krisledningsnämnden övertagit delar av miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvarsområde. KPMG har inte kunnat hitta något delegationsbeslut som låg till grund för delegation av beslutanderätt till krisledningsnämndens ordförande.

Krisledningsnämnden aktiverades även under coronapandemin vilket innebar att nämnden hade en viss vana inne.

Kommunikationsfunktionen

Kommunikationsfunktionen har enligt Botkyrka kommuns krisledningsplan det övergripande ansvaret i den centrala krisledningen att **samordna kommunikationsarbetet** och **hantera informationsflödena internt** inom kommunorganisationen såväl som ut mot **externa aktörer**, medborgare och media.

Kommunikationsfunktionen har primärt utgjorts av en resurs från den centrala kommunikationsenheten, pressansvarig i Botkyrka kommun samt en kommunikatör från samhällsbyggnadsnämnden. Funktionen har haft i uppdrag att **samordna kommunens informationsinsatser** för att en enhetlig kommunikation ska kunna uppnås.

Kommunikationsfunktionen har även stöttats upp av andra kommunikatörer och tillsammans har delaktiga genomfört dagliga uppdateringar och sammanställningar om branden samt uppdaterade FAQ i nära samarbete med medborgarcentrum.

Kommunikationshanteringen beskrivs i intervjuerna ha varit ad hoc, där erfarenheter och kompetens låg till grund för strategin snarare än förutbestämda planer. Det kriskommunikationsteam som upprättades den 18 januari hade dagliga möten och kunde tillsammans vara delaktiga i beslutsfattande.

Miljöenheten

Miljöenheten är en del av samhällsbyggnadsförvaltningen vars arbete utgörs av tillsyn, utveckling och utredning. Enheten arbetar för att nå en ekologiskt hållbar utveckling i kommunen. Enheten är indelad i tre olika grupper (miljö- och hälsoskydd, livsmedelteamet samt natur och miljöanalys) och ansvaret över dessa vilar på miljöchefen.

Miljöenhetens uppdrag i och med branden var **att övervaka, kartlägga och genomföra provtagning**. Miljöenheten har även arbetat för att skapa kunskap kring den rådande situationen (mycket tid har lagts på att förklara miljöbalkens innebörd) vilket har varit kopplat till räddningsinsatsen och efterföljande konsekvenser. Miljöenheten har haft ett stort ansvar i hanteringen av media och kommunikation till följd av sin **expertis** på området. Detta arbete har dels utförts som en del av den centrala krisledningen och dels som samhällsbyggnadsförvaltningens separata och förvaltningsspecifika hantering. Det är även miljöenheten som har skött kontakten med markägare och den konkursförlagda verksamhetsutövaren.

Miljöenheten beskrivs även som en enhet som har varit **hårt belastad** under krisen.

Juristfunktionen

Juristfunktionens uppdrag som del i central krisledning var framförallt att **tydliggöra och förmedla** vad kommunens **juridiska ansvar** var och **vad kommunen får och inte får göra** i hanteringen av krisen. Utöver det har funktionen granskat det material som publicerats på kommunens hemsida för att säkerställa att den var juridisk korrekt och att det politiska budskapet inte lovade för mycket i relation till vad juridiken tillåter.

Analysfunktionen

Analysfunktionen har framförallt **fokuserat på scenarioplanering, analyser och ansvarsfrågor**, detta i nära samarbete med anställda från miljöenheten och juristfunktionen. Scenarioplaneringen inbegrep bl.a. att ta fram olika tänkbara scenarier samt möjliga konsekvenser från dessa. Informationen som togs fram presenterades för krisledningsgruppen vid behov, ibland i syfte för det fortsatta arbetet för krisledningen och ibland för att paketera fram beslutsunderlag som skulle vidare till krisledningsnämnden.

Trygghets- och säkerhetsavdelningen

Trygghets- och säkerhetsavdelningen har varit involverade i krisen sedan i november i och med den första branden. Sedan den 23 december har kontinuerlig kontakt funnits med räddningstjänsten. Det beskrivs även som om tät dialog har först med politiken. Utöver det har avdelningen varit inblandade i kommunikationsarbetet då kommunikatörerna efterfrågade avstämningar. Avdelningen har även varit behjälplig med att förtydliga kommunikatörernas uppgifter i kris och dess prioriteringsordning. Trygghets- och säkerhetsavdelningen har även bistått de olika förvaltningarna i deras separata krishanteringsorganisationer.

Trygghets- och säkerhetsavdelningen har haft det **övergripande ansvaret för framtagande av styrdokumentation samt arbete kring krisberedskap i Botkyrka kommun.**

Vilka krisdokument fanns på plats?

Det beskrivs inom den **centrala krisledningen** ha funnits rollkort, ansvarsbeskrivningar, krisberedskapsplan och kriskommunikationsplan på plats. Vissa utger sig haft kännedom och nytta av dokumentationen medan andra saknat kännedom och därmed nytta av den. Det framgår även att vissa funktioner har haft tydligare roller och andra mindre tydliga.

Vissa inom **politiken** beskriver också att det funnits dokumentation på plats, däribland en krisberedskapsplan, men att den inte aktivt använts som stöd i krisen. En respondent beskriver att denne saknade kännedom om krisdokumentation.

KPMG kan även bekräfta att krisberedskapsplan, kriskommunikationsplan samt utbildnings- och övningsplan finns på plats i Botkyrka kommun:

- *Riktlinje för central krisledning (beslutat av kommunstyrelsen 2019-02-04)*
- *Riktlinje för kriskommunikation (2015-05-19)*
- *Utbildnings- och övningsplan inom området krisberedskap för perioden 2021-2024 (beslutat av kommunstyrelsen 2021-02-01)*

Det går däremot att konstatera att det vid brandens uppkomst inte fanns någon utbildnings- och övningsplan på plats. En sådan har formulerats senare.

I **Riktlinje för central krisledning** (krisberedskapsplanen) finns olika guider/checklistor för de olika stadierna i krisen, rollkort för ordförande, stabschef, loggförare, samordning och lägesbild, analys och planering, kommunikationsansvarig, liggförare, HR, logistik och service, samband och teknik samt för extern aktör. Som en del av riktlinjen återfinns även en utvärdering och larmlistor.

I **Riktlinje för kriskommunikation** beskrivs bl.a. vad kriskommunikation innebär, syftet med riktlinjerna, vilka krav kommunen ställer på sin kriskommunikation, vilka målgrupper som är prioriterade i kommunens kriskommunikationsarbete, vilka som är talespersoner i en kris, hur den externa samverkan ser ut, hur roll- och ansvarsfördelningen ser ut och vilka kriskommunikationskanaler som kan användas.

I **Utbildnings- och övningsplan inom området krisberedskap för perioden 2021-2024** framgår bl.a. vad målet och syftet med planen är, den utbildning som funktionsmedlemmar i central krisledning, krisledningsnämnden samt förvaltningarnas/bolagens krisorganisationer ska genomföra samt vilka utbildningar och övningar som är inplanerade under perioden 2021-2024.

Risk-och sårbarhetsanalys

Enligt LEH 2 kap 1 § ska samtliga statliga myndigheter, kommuner och regioner enligt lagar och förordningar göra en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Syftet med RSA är att **identifiera** och **analysera** vilka fredstida risker kommunen måste förhålla sig till, vilka samhällsviktiga verksamheter och beroenden som återfinns i kommunen och dess verksamhet samt behov av **åtgärder** för att minska dessa risker och sårbarheter.

Kommunen har i sin RSA identifierat att det finns bristande kunskap kring hur verksamheter i kommunen ska organisera sig och hantera en potentiell kris. Ett förslag till åtgärd var att ta fram en övningsplan som skulle vara beslutad 2019. Detta har dock inte genomförts förrän 2021.

KPMG:s granskning av RSA visar att det saknas planering för kriser med långa förlopp samt identifiering av "förtroendekriser". Det är även påtagligt att de sårbarheter som konstaterats inom kommunikation är systemfokuserade, dvs. de praktiska utmaningarna med att samordna den faktiska kommunikationen bortses från och fokus riktas istället mot att kunna upprätta telefonkontakt via t.ex. telefon och Rakel.

I övrigt inbegriper Botkyrka kommuns RSA det som kan förväntas ingå utifrån Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) kriterier – identifiering av risker i fredstid, identifiering av samhällsviktiga verksamheter och beroenden, analys av risker och sårbarheter samt identifiering av behov av åtgärder. RSA har en **systematisk grund** för sitt framtagande, och utgår från den **beprövade FORSA-modellen**.

Hur har arbetet med krisdokumentation sett ut?

Krisberedskapsplanen beskrivs av en respondent ha som målsättning att revideras vartannat år. Utöver krisberedskapsplanen för central krisledning ska varje förvaltning även ha en krisledningsplan, där hjälp för framtagande av sådan har erbjudits förvaltningarna.

Utbildnings- och övningsplan blev först antagen 2021 men arbetet beskrivs ha varit igång längre. Anledningen till förseningen beskrivs delvis bero på de flera **högintensiva kriser** som de senaste åren uppstått samt begränsning av resurser. Teamet som ansvarar för framtagande av styrdokumentation kring krisberedskap beskrivs vara begränsat i storlek och dessutom aktiva i krisarbetet när kris väl uppstår.

Dialog och samverkan

Dialog med berörda bolag och ägare

Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten informerade i december markägare och verksamhetsutövare om vilka förebyggande och akuta åtgärder de var tvungna att genomföra, i och med branden som startade den 18 december.

Den 25 mars informerades markägare om att insatsen är avslutad och vilka behov av åtgärder som återstår för att undvika att ytterligare en akut situation uppstår. Verksamhetsutövare fick istället ta del av informationen via brev på grund av dess konkurs.

Av intervjuerna framgår det att miljöenheten är den verksamhet som under krishanteringens främst varit i kontakt med verksamhetsutövare och markägare.



Samverkan med andra myndigheter och kommunalförbund

Botkyrka kommun har under krisen sökt samverkan med ett antal externa aktörer för att bättre kunna hantera krisen och de konsekvenser denna förde med sig. Dessa aktörer inkluderar bland annat Södertörns brandförsvarsförbund, Karolinska Institutet, Nynäshamns kommun, Länsstyrelsen Stockholm, MSB, Naturvårdsverket samt Jordbruksverket.

Södertörns Brandförsvarsförbund

Enligt Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) 3 kap. 7 § har kommuner ett ansvar att tillhandahålla en **räddningstjänst** i kommunen. I Botkyrka är detta förlagt på **kommunalförbundet** Södertörns brandförsvarsförbund, där Botkyrka, Ekerö, Haninge, Huddinge, Nacke, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje och Tyresö ingår. Botkyrka kommun och Södertörns brandförsvarsförbund har haft en nära samverkan, särskilt under krisens akuta inledningsskede. I intervjuerna beskrivs gränsdragningen och samverkan mellan räddningstjänst och kommunen ha förstärkts efter en gemensam presskonferens i början av krisen. **Samverkan** har därefter varit **välfungerande**.

Länsstyrelsen Stockholm

Länsstyrelsen har, enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap 6 §, ett geografiskt samordningsansvar där Länsstyrelsen ska utgöra en samordnande funktion mellan den lokala och den nationella nivån. I samma paragraf stipuleras även Länsstyrelsens ansvar att under en kris **samordna** verksamheter mellan **kommuner och myndigheter** samt samordna information till allmänhet och massmedia under sådana förhållanden. Botkyrka kommun har med grund i detta sökt att etablera en samverkan med Länsstyrelsen Stockholm för att få stöd i hanteringen av branden i Kagghamra. I intervjuerna framhålls en enhällig bild av samverkan med Länsstyrelsen som **misslyckad**, i vilket fall i krisens inledningsskede. Först en månad in i krisen, efter kontakt med landshövding och länsöverdirektör, upprättade Länsstyrelsen stab/ledning för att bistå i krisarbetet. En uppfattning som framgår i intervjuer med de respondenter som deltog i samverkan med Länsstyrelsen är att Länsstyrelsen kom in när den akuta fasen redan var överspelad och kommunen redan hade etablerat ett arbetssätt, sökt stöd på annat håll och hanterat de största utmaningarna. Vidare beskrivs det i intervjuerna att kommunen inledningsvis efter Länsstyrelsens inträde fick bistå med att få Länsstyrelsen i fas, något som var såväl tids- som resurskrävande. Till följd av Länsstyrelsens sena inträde framhävs i intervjuerna att dess bidrag inte varit avgörande för hanteringen av krisen.

Statliga myndigheter

Botkyrka kommun har under krishanteringsarbetet **vänt sig till ett antal expertmyndigheter för att få stöd** i frågor där kommunen saknat intern kompetens på området. Bland annat Jordbruksverket, Naturvårdsverket och MSB. Bristerna i samverkan med Länsstyrelsen anses i intervjuerna ha resulterat i att samordningen med den nationella nivån i stort, då framförallt statliga myndigheter, även den brustit. Till följd av detta framhåller flertalet intervjurespondenter att de statliga myndigheterna inte kunde bistå kommunen med det stöd som efterfrågades, vilket gäller för samtliga av de tillfrågade myndigheterna. Ett undantag till detta är den politiska oppositionen som uppger att de har kunnat kontakta Naturvårdsverket där de fått svar på frågor kopplade till hanteringen av krisen.

Återkommande i den uteslutande majoriteten av intervjuer som KPMG genomfört är åsikten att det funnits **stora brister kopplade till den statliga inblandningen i krisen**, där Länsstyrelsen inte anses tagit sitt samordnande ansvar. Som ett resultat av detta beskrivs kommunen i intervjuerna fått hantera krisen efter egen förmåga då man inte fått det stöd man efterfrågat från statliga aktörer. Däremot framhålls att kommunen vid sådana tillfällen sökt extern kompetens i form av specialistkonsulter.

Externa konsulter

Botkyrka kommun har under krisen sökt expertkompetens i viktiga frågor kopplade till branden, däribland luftprovtagning och analys samt rökens hälsomässiga effekter på människor. Då denna kompetens saknats i kommunen har Botkyrka kommun anlitat **specialistkonsulter från ett bolag i Norge** för provtagningsdelarna och **Karolinska Institutets** enhet för miljömedicin för hälsoeffekter av luftföroreningar. Av intervjuerna framgår det att denna kompetens bidragit till kommunens förmåga att hantera krisen, där konsulterna bistått i bedömningar och avvägningar som kommunen gjort.

Miljö

Flera beslut beträffande **miljöaspekter** och **miljöåtgärder** har tagits under krisens gång. Bland annat upprättades mätstationer för luften i Botkyrka kommun och grundvattenprover genomfördes. Miljöenheten har även bistått andra förvaltningar och den centrala krisledningen med expertis inom miljöområdet, och även bistått i kommunikationsarbetet.

Hälsa

För att skydda människors liv och hälsa fattade politiken beslut om att köpa in luftrenare till drabbade hushåll som befann sig inom en radie av 3 km. Anledningen var den hälsofarliga brandröken som innehöll höga halter av flyktiga kolväten som hade påträffats i luften. Inför detta beslut fördes en dialog med juristfunktionen kring att det förelåg en viss risk att beslutet inte var förenligt med kommunallagens bestämmelser kring ekonomiskt gynnande av enskild. I 4 kap. 3 § av LEH finns det dock bestämmelser som anger att kommuner och regioner under extraordinära händelser i fredstid får lämna ett begränsat ekonomiskt stöd till enskild som drabbats. Expertkompetens kring brandrökens påverkan och hälsoeffekter anlätades via **Karolinska Institutet**.

I proaktivt syfte har kommunen scenarioplanerat för evakueringsboenden om behov av förflyttning av medborgare från sina hem skulle bli nödvändigt. Beslut om **evakuering** har dock legat på Södertörns brandförsvarsförbund. Kommunanställda har även knackat dörr bland medborgarna och informerat om den pågående situationen.

Kommunikation

Central krisledning var i kontakt med ett flertal myndigheter för stöd samt med externa experter. Kontakt med andra kommuner har även tagits, däribland Nynäshamn.

Det var högt tryck från media vilket innebar att mycket resurser lades på att hantera media, anordna presskonferenser, genomföra webbsändningar och svara på allmänhetens frågor – både muntligt och skriftligt. Kommunen har även beslutat att ha en separat dialogdag med medborgarna om branden senare i år.

Som en konsekvens av den pågående förundersökningen mot verksamhetsutövaren omfattades stora delar av dokumentationen kring branden av **förundersökningssekretess** enligt OSL 18 kap. 1 §. Sekretessen beskrivs som ett beslut som utgjorde en svår och komplex faktor i kommunikationsarbetet och innebar till en början att kommunen inte kunde kommunicera ut all den information som media och medborgare efterfrågade.

Att snabbt kommunicera ut **provresultat** och mätresultat beskrivs också varit en stor utmaning eftersom resultaten oftast **dröjde** och behövde valideras innan de kunde kommuniceras.

Kommunikatörerna beskriver just **inhämtande av underlag** som en av de **största utmaningarna** i krisarbetet.

Juridiska

Miljö- och hälsoskydds nämnden med tillhörande förvaltning har under många år försökt stoppa verksamheten i Kagghamra, där föreläggande om avveckling av mellanlagring vid platsen utfärdats (2015-04-22). Detta beslut upphävdes dock av Länsstyrelsen. Ett nytt **föreläggande** om åtgärder för avveckling beslutades 2020-11-03, då riktat mot verksamhetens konkursbo. En knapp vecka senare bryter den första branden ut och några dagar senare uppstår den andra branden, vilken var av betydligt mer svårsläckt karaktär.

Som en konsekvens av detta upprättade kommunen, som tidigare nämnts, en **polisanmälan** mot verksamhetsutövare vilket innebar att frågan om förundersökningssekretess dök upp.

Juristfunktionen upplyste miljöenheten om vad förundersökningssekretess innebar. Miljöenheten gjorde senare bedömningen att all dokumentation omfattades av sekretessen. Det innebar bl.a. att lakvattenrapporten/släckvattenrapporten blev sekretessbelagd och inte kunde kommuniceras ut i media. Beslutet blossade senare upp i media och juristfunktionen valde då att kontakta åklagare för råd för att se vad som eventuellt inte behövde omfattas av förundersökningssekretessen.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 18. kap 1 § stipulerar att uppgift som hänför sig till brottmål omfattas av sekretess, och således utgör ett **undantag** mot den **generella offentlighetsprincip** som gäller kring utlämnande av allmänna handlingar som framgår av Tryckfrihetsförordningens (1949:105) 2 kap. KSO fattade, i rollen som krisledningsnämndens ordförande, beslut om att handlingar rörande krisen inte omfattades av den förundersökningssekretess som stipuleras i Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) 18 kap. 1§ (beslut 2021-01-29, dnr KR/2021:00004). Detta besluts föregicks av diskussioner kring konsekvenser och **eventuell olovlighet** i ett sådant beslut.



Kommunikation internt

Botkyrka kommun har under krisen bedrivit **ett intensivt kommunikationsarbete** inom kommunen, med syfte att sprida information och samordna den information som når ut externt. Detta har gjorts i linje med de bestämmelser som finns i krisberedskapsplanen och riktlinjen för kriskommunikation. Kommunikationsorganisationen har samordnats i den centrala krisledningens kommunikationsfunktion. En stor del av expertkompetensen kopplat till krisens händelseförlopp och karaktär har återfunnits i kommunens linjeverksamhet, samt i de externa resurser som kommunen tagit stöd av i form av konsulter. Den interna kommunikationsverksamheten har sammanställt dessa kunskaper för att bidra med ett välinformerat underlag till resterande delar av kommunorganisationen. Kommunen har en tillgänglig resurs för Tjänsteperson i Beredskap (TiB) och Kommunikatör i Beredskap (KiB).

I intervjuerna framgår det att den **interna kommunikationen under krisen överlag fungerat väl**. Ett flertal respondenter framhäver dock att det funnits utmaningar. En sådan utmaning som lyfts i intervjuerna är att förankringen av information och säkerställandet av att rätt personer får ta del av den information de behöver varit ansträngande och resurskrävande, vilket inledningsvis medförde direkta svårigheter.

En annan **utmaning** som lyfts av tjänstepersoner i förvaltningsorganisationen har varit att kunna **kommunicera ut en samstämmig bild till medborgarna**, som samtidigt ligger i linje med kommunens och politikens handlingsutrymme. Detta beskrivs i intervjuerna bero på att det funnits meningsskiljaktigheter mellan politiken och förvaltningsorganisationen kring vad som är görbart inom ramarna för det kommunala mandatet, där ett exempel är frågan om luftrenare där det förelåg frågetecken kring efterlevnaden av kommunallagens krav på att inte ekonomiskt gynna enskilda.

Det framgår även av intervjuerna att ersättare av ordinarie tjänstepersoner på högre nivå inom den centrala krisledningen hade behövt vara bättre synkade för att undvika onödig repetition. Kommunens TiB- och KiB-funktioner beskrivs i intervjuerna som en värdefull resurs för kommunen och var viktiga för hanteringen och kommunikationen i början av krisen i och med att branden uppstod under julleddigheter.

Slutligen framhävs i intervjuerna vikten av den erfarenhet som tidigare krishantering under de senaste åren fört med sig, vilket respondenter anser bidragit till inarbetade rutiner kopplade till kommunikation, något som anses underlättat hanteringen av brandens kommunikationsrelaterade delar.

Kommunikation mellan kommunen och medborgare och andra externa intressenter

Botkyrka kommun bedrev **kommunikation inom flera olika spår**. Dels genomfördes fysiska besök hos medborgare där brev och frågeformulär delades ut, dels skickade kommunen ut brev till boende i området med information om luftrenare. Utöver den här typen av informationsutbyte publicerade även kommunen information och svar på webben. Kommunen kommunicerade även mycket med media i och med det höga tryck som de satte på kommunen.

I intervjuer med deltagare från central krisledning lyfter man en medvetenhet om kritiken från medborgare och media om att kommunen skulle ha mörkat och underhållit information i och med hanteringen av branden i Kagghamra. Samma respondenter hävdar att det självklart finns situationer där de kanske hade kunnat agera annorlunda. Däremot beskrivs **målet** hela tiden ha varit att vara **transparenta och hålla media och medborgare upprättade med korrekt och validerad information så snabbt som möjligt** utifrån vad sekretessföreskrifterna tillät. Det beskrivs även av respondenter att mycket av kommunens tid har lagts just på att reda ut och förklara frågetecken kring vad som skrivits i media eftersom media också saknat expertkompetens på området.

Flera representanter anser också att det stora intresset från media gjorde att hanteringen av krisen tog längre tid och krävde mer resurser än vad som annars hade krävts.

Ad hoc

Den **interna och den externa kommunikationen** beskrivs av flera respondenter ha strukturerats mer **ad hoc** då ingen skriftlig kommunikationsplan har legat till grund. Däremot ter det sig finnas en delad uppfattning om att kommunikationen internt och externt har haft en tydlig ordning och ansvarsfördelning där anställda kunnat lita sig mot tidigare erfarenheter och inarbetade rutiner.



Följande *positiva erfarenheter, utmaningar i hanteringen* samt *lärdomar inför framtiden* som identifierats är hämtade från intervjuer där respondenter tillfrågades vilka positiva erfarenheter de tar med sig från krishanteringen, vad de upplevde var mest utmanade under krisens gång och vilka lärdomar de tar med sig inför framtiden.

Positiva erfarenheter

- Kunde dra nytta av tidigare kriser vid hanteringen av Kagghamrakrisen.
- Förvaltningsorganisationen beskrivs ha stöttats och hjälpts åt - funnits starka band mellan kollegor samt en medvetenhet i organisationen om allvaret och brådskan.
- Varit en god stämning internt under hela hanteringen där anställda har gjort sitt bästa för att hantera krisen.
- Miljöenheten beskrivs ha gått tungt men har enligt många gjort ett mycket bra arbete.

Utmaningar i hanteringen

- Att förstå komplexiteten, både vad som faktiskt har hänt och vem som är ansvarig
- Avsaknad av prejudicerande fall och den snåriga juridiken.
- Avsaknad av miljöjurist med specialistkompetens inom området.
- Att nå ut med information tillräckligt snabbt. En uppgift som varit svår på grund av att testresultat dröjt och att information behöver valideras innan den förmedlas. Försvårades även av avsaknad på tidslinje.
- Att samverka med statliga aktörer inte fungerat, och att kommunen således stått utan den expertkompetens man behövde stöd av.
- Att krisorganisationen varit personberoende och därmed sårbar. Det har exempelvis varit svårt att byta ut personer när personal behövt återhämtning, bl.a. beskrivs miljöenheten ha gått mycket tungt.
- Att politiken inte i tillräckligt hög grad har respekterat det handlingsutrymme som kommunen har och därmed valt att kommunicera ut information på egen hand.
- Att förtroendet mellan politik och delar av förvaltningsorganisationen stundtals har varit lågt.
- Bristande förtroende från medborgare vilket har försvårat kommunens kommunikationen.

Lärdomar inför framtiden

- Viktigt att intern information kommer upp på bordet vid ett och samma tillfälle.
- Ansvarsfördelningen inom förvaltningen behöver bli tydligare.
- Inrätta en mer renodlad kundtjänst.
- Samarbetet med räddningstjänsten är värdefullt och behöver underhållas.
- Skapa större trygghet i arbetet med myndighetsutövning.
- Se över hållrum i myndighetssamverkan.
- Vänta inte för länge med att starta upp krishanteringen, både den centrala krisledningen och krisledningsnämnden.
- Skapa en tidslinje för att få en överblick av händelsen samt lättare planera långsiktigt och för att spara tid under och efter kris.
- Förvaltningarna behöver förlita sig mer på sin egen krisledning inom sin förvaltning och mindre på den centrala krisledningen.
- Att förvaltningarna och den centrala krisledningen tar del av de olika krisutbildningar som finns tillgängliga för bättre kunskap om sin roll vid kris.
- Ur ett kommunikationsperspektiv är öppenhet och transparens mycket viktigt.
- Tydliggöra roller och arbetssätt.





Slutsats och rekommendationer

Samlad bedömning

Slutsatserna som kan dras efter genomförda intervjuer och dokumentgranskning kan delas in i fyra övergripande teman.

- Den övergripande hanteringen ("under krisen-fasen")
- Beredskap
- Kommunala mandatet
- Samverkan

Den övergripande hanteringen

KPMG kan notera att det finns hög kompetens inom organisationen i Botkyrka kommun där anställda varit varandra behjälpliga och gjort sitt yttersta för att hantera krisen på bästa möjliga sätt. När kunskapen inte varit tillräcklig har sådan sökts externt. På grund av flera tidigare händelser i kommunen finns dessutom **utbredd erfarenhet** av arbete i krisorganisation.

Vår övergripande uppfattningen är att krishanteringen har fungerat bra trots att hanteringen kan beskrivas som **reaktiv** och **ad hoc**. Problem har lösts när de har dykt upp, men det har saknats en mer långsiktig strategi och planering. Roller och ansvarsfördelning inom förvaltningsorganisationen har tagit mer och mer form under hanteringsgången.

Det har varit en hög grad av **personberoende** och individer har varit svåra att ersätta p.g.a. bristande resurser, vilket är en sårbarhet inom organisationen.

KPMG:s uppfattning är att krisorganisationen dröjde en längre tid innan den aktiverades, vilket **försenade hanteringsarbetet**. En fördröjningseffekt som förstärktes då det dessutom tog tid för organisationen att hitta arbetsformer och struktur som var välfungerande.

KPMG bedömer att de brister som återfunnits i krishanteringen, med ad hoc-mässigt agerande, bristande samverkan med statlig nivå och en lång startsträcka för krisorganisationen i mångt och mycket kan härledas till **brister i utbildning och övning**. Botkyrka har mycket erfarenhet av skarpa krishändelser men dessa erfarenheter blir lätt isolerade till de som deltar i hanteringen. Detta gör i sin tur att det föreligger en risk att kunskaper kring krisberedskap inte får en bred spridning i organisationen, vilket skapar sårbarheter genom personberoende och att delar av organisationen som inte varit inblandade helt saknar kunskaper. Detta gestaltas bland annat i svårigheter att ersätta personer i central krisledning, då det saknats kompetens och de personer som kommit in inte varit uppdaterade. KPMG ser frånvaron av en beslutad utbildnings- och övningsplan som en brist där det föreligger en risk att förtroendevalda och tjänstepersoner inte har tillräcklig utbildning för att möta kraven i Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap 8 §.

En konsekvens av det långa krisförloppet, där central krisledning har varit aktiverad sedan januari 2021, är att delar av det **ordinarie uppdraget** inom verksamheterna **påverkats negativt** där uppgifter pausats eller ställts in till följd av hanteringen. Detta gäller både den centrala organisationen som verksamhetsförvaltningarna. KPMG ser ett behov av att utforma en **plan för nedtrappning och avveckling** av krisorganisationen för att kunna återgå till normal verksamhet, samt ge utrymme för **återhämtning och inläring**.

Dessa sårbarheter har förstärkts av svårigheter att rotera personal i krisledningen, något som får en negativ inverkan på krisorganisationens uthållighet och i förlängningen kommunens krishanteringsförmåga.

Beredskap

KPMG bedömer att Botkyrka kommun har en systematisk och ändamålsenlig dokumentation på krisberedskapsområdet, och innefattar risk- och sårbarhetsanalys, krisberedskapsplan och riktlinje för kriskommunikation. Vid krisens utbrott **saknades en utbildnings- och övningsplan**, vilket sedan dess har tillförts.

Dock observerar KPMG att **krisberedskapsunderlaget** inte är spritt eller väl etablerat i kommunorganisationen, och att den generella kunskapen på området är **bristfällig**. Den åtgärd för att minska sårbarhet som identifierades i RSA om upprättande av utbildnings- och övningsplan, som var planerad till 2019, beslutades först 2021. KPMG bedömer att detta haft en negativ inverkan på kommunens förmåga att hantera Kagghamrakrisen. KPMG anser att det föreligger en **risk** att Botkyrka kommun i och med detta **inte uppnår** kraven i LEH 2 kap. 8 § om kommunens ansvar att säkerställa en **tillräcklig övning och utbildning** för att såväl politiker som tjänstepersoner ska kunna lösa sina uppgifter i kris.

KPMG noterar att krisorganisationen under den senaste mandatperioden har varit under uppbyggande. Medan våra observationer tyder på att detta arbete ännu inte är slutfört, uppges det vara ett pågående arbete där man i Botkyrka kommun kommit långt på vägen. KPMG ser att implementationen av utbildnings- och övningsplanen är en viktig faktor i att uppnå en god beredskap i kommunorganisationen som innebär en ökad förmåga att hantera kriser och extraordinära händelser, något en kommun av Botkyrkas storlek och demografiska sammansättning behöver en plan för att kontinuerligt hantera sådana händelser.

Kommunala mandatet

KPMG har observerat att Botkyrka kommun vid ett antal tidigare tillfällen aktiverat krisorganisationen och att det finns en uppfattning att förvaltningarna, istället för att etablera egna krisorganisationer, förskjuter hantering åt central krisledning. KPMG anser att ett sådant förfarande inte är helt förenligt med de grundprinciper som ska gälla i det svenska krishanteringssystemet. Dessa etablerar:

Närhetsprincipen – Att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå, så nära krisen som möjligt.

Likhetsprincipen – Att krishanteringsarbetet ska utformas för att i största möjliga mån efterlikna ordinarie arbetsformer

Ansvarsprincipen – Att den som har ett ansvar i normala fall även har detta ansvar i kris

Rutinmässig eskalering av hanteringen i situationer som upplevs som kriser riskerar att underminera dessa principer med en förflyttning upp i organisationen, övergång till arbete i stab samt en förskjutning av ansvar från förvaltning till krisledningsstab eller ordinarie nämnd till krisledningsnämnd.

KPMG observerar att en återkommande fråga i krishanteringsarbetet är **politikens roll** och särskilt det mandat som krisledningsnämnden besitter. En viktig faktor i detta är de beslut som fattats i krisledningsnämnden.

Kopplat till detta har KPMG identifierat frågetecken vad gäller **krisledningsnämndens mandat** att fatta beslut i frågor där man formellt inte har övertagit ansvar från nämnd. Av krisledningsnämndens protokoll kan KPMG endast utläsa beslut kring övertagande av miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvar kring utlämnande av offentlig handling (KR 2021:00003).

Det finns också frågetecken kring huruvida **övertagande av beslutanderätten** kring allmänna handlingar juridiskt skulle betraktas som så brådskande att nämndens beslut inte kan avvaktas enligt LEH 3 § eller krisledningsnämndens reglemente 8 §. KPMG har noterat att det **inte finns** någon, av krisledningsnämnden, **beslutad delegation för ordförandebeslut** enligt krisledningsnämndens reglemente 8 §, och att **brådskandekriteriet** därför måste vara uppfyllt för att besluten ska ha fattats reglementsenligt.

Slutligen har det inför ordförandebeslutet om att handlingar avseende Kagghamra och Kassmyra inte ska omfattas av förundersökningssekretess skett intensiva diskussioner kring innebörden av **förundersökningssekretess** och konsekvenser av att lämna ut material utan att göra nödvändig **sekretessprövning**. Vi **kan inte** inom ramen för detta uppdrag **avgöra** huruvida den värdering som gjordes är korrekt och i enlighet med kommunens beslutsmandat, beslutet har inte heller överklagats eller prövats av rättslig instans. KPMG kan dock konstatera att kommunen inte har mandat att frångå bestämmelserna i Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), och att bestämmelserna som stipuleras i denna lag utgör undantag från den generella offentlighetsprincip som gäller enligt Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

Angående aktiveringen av krisledningsnämnden är vår samlade bedömning att KPMG inte anser att det förelåg ett behov av att aktivera krisledningsnämnden för hanteringen av Kagghamrabranden. De beslut som fattats gällande resurser, utvärderingar och överklaganden hade kunnat beslutas i kommunstyrelsen. I linjeverksamheten kan KPMG endast se att miljö- och samhällsbyggnadsnämnden har haft en hantering där händelsen motsvarat en påtaglig påverkan på verksamheten. Övriga nämnder har varit berörda, men vår bedömning är att de borde ha kunnat hantera dessa frågor inom ordinarie linjeorganisation, vilket bekräftas av att inga beslut om övertagande av nämndernas ansvarsområden. Krisledningsnämnden har endast formellt övertagit en ytterst liten del av andra nämnders mandat (utlämnande av offentlig handling), som det dessutom finns frågetecken kring lämpligheten i. Vår bedömning är att övriga beslut som fattats i krisledningsnämnden hade kunnat fattas i kommunstyrelsen, vilket även hade varit mer förenligt med de grundläggande principerna för det svenska krishanteringsystemet.

Samverkan

Den **externa samverkan** med övriga myndigheter har under krisen varit **bristfällig**, framförallt i relationen till **Länsstyrelsen** som framförallt inledningsvis inte bistod kommunen med det stöd och den samordning gentemot statliga myndigheter som man från Botkyrka kommuns sida hade förväntat sig med hänsyn till Länsstyrelsens uppdrag inom regional krissamordning. Då det har varit svårt att få till en samverkan och dialog med de statliga myndigheter som besitter expertkunskap på miljö- och hälsoområdet har kommunen tagit in **experthjälp** på annat håll, bland annat genom konsultlösningar. Vår bedömning är därför att kommunen vidtagit åtgärder för att **säkra nödvändig kompetens**, även om detta kunde ha underlättats och snabbats på av en bättre statlig samordning.

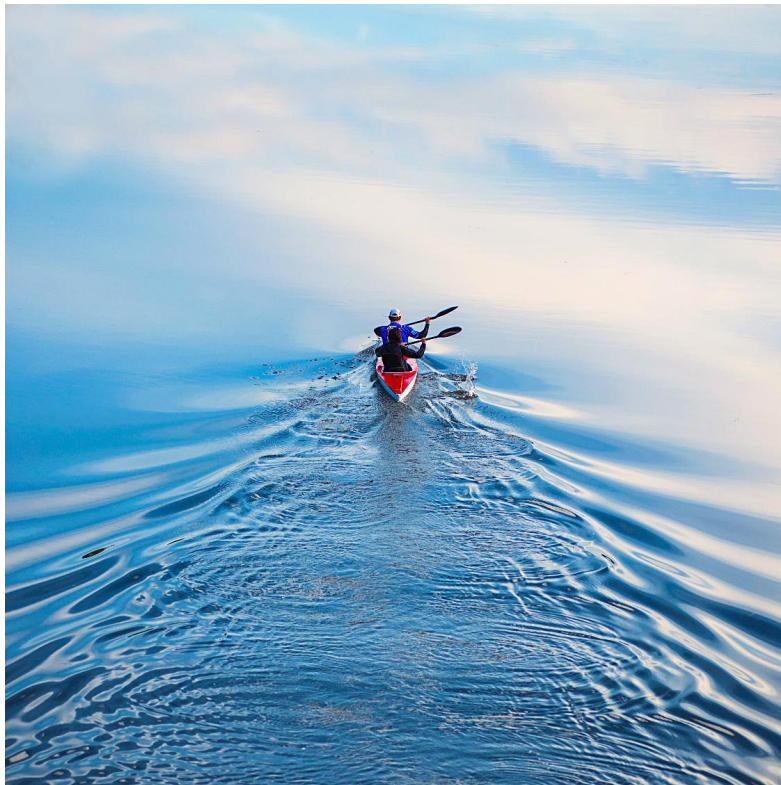
KPMG bedömer att **åtgärder är nödvändiga** för att säkerställa en **bättre samverkan** inför framtida kriser.

Avslutningsvis

Vår bedömning av Botkyrkas krishantering är att kommunen utifrån rådande omständigheter och förutsättningar överlag har hanterat krisen i samband med branden i Kagghamra på ett ändamålsenligt sätt. Dock noterar KPMG att brister i kommunens krisberedskap resulterat i att dessa förutsättningar inte varit optimala och att kommunens krishanteringsförmåga blivit lidande till följd.

Samtidigt noterar KPMG att krisen på många sätt har varit komplex och mångfacetterad, vilket har ställt höga krav på specialistkompetenser som generellt inte återfinns i en svensk kommunorganisation. Då samverkan med statliga myndigheter inte fungerat har alternativa lösningar sökts, men kommunen har i mångt och mycket behövt hantera situationen efter egen förmåga.

KPMG ser att det långa krisförloppet och den påtagliga press som kommunanställda och förtroendevalda fått erfa i samband med krisen riskerar att påverka uthålligheten i organisationen och att planer krävs för att återgå till normal verksamhet.



Till följd av KPMG:s bedömning och slutsatser gällande krishantering av branden i Kagghamra rekommenderar KPMG Botkyrka kommun att vidta följande åtgärder för att stärka den kommunala organisationens beredskap och förmåga att planera inför och hantera framtida kriser och extraordinära händelser:

- Säkerställ implementering av utbildnings- och övningsplan
- Skapa en uthållig krisorganisation genom att implementera rutiner för överlämning och rotation, vilket samtidigt minskar sårbarhet till följd av personberoende
- Ta fram en planering för avveckling av krisorganisation
- Utred möjligheten till forum för löpande dialog och samövning med statlig nivå för att åtgärda samverkanssvårigheter. Kan ske inom ramarna för nya grupperingar eller befintliga som Samverkan Stockholmsregionen
- Utred ordförandebesluten i krisledningsnämnden för att säkerställa att dessa har skett i enlighet med gällande reglemente och lagstiftning
- Ta fram en rutin inom central krisledning för att säkerställa delgivning av information och beredning till oppositionen

En **utbildnings- och övningsplan** är essentiellt för att underlätta hanteringen vid skarpt läge och för att möjliggöra att alla medarbetare kan vara delaktiga i hanteringen av en kris om behov finns. Inte minst är det även nödvändigt att ha väl implementerade rutiner för överlämning för att kunna hantera en utdragen kris och för att förebygga sårbarhet vid bortfall av personal. Detta bidrar även till att **säkerställa regelefterlevnad** i linje med i Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap 8 §. Kommunen behöver även säkerställa att utbildningsinsatser inkluderar ansvar och mandat i krissituationer.

För att ytterligare säkra uthållighet och förmåga i krisorganisationen är det viktigt att inte utnyttja dessa resurser mer än nödvändigt. Den **centrala krisledningen och krisledningsnämnden är fortfarande aktiv** trots att det akuta krisskedet med branden var över för mer än ett halvår sedan. Till dags dato **saknas en planering för denna återgång**.

För ett mer effektivt och snabbfotat krishanteringsarbete **behöver även samarbetet och samverkan med statliga myndigheter förbättras**. Spelregler behöver skrivas innan en kris uppstår istället för under krisen. Aktörerna behöver även öva med varandra för att undvika ansvarsgap i den framtida krishanteringen. Med erfarenhet och förståelse för roller och gränssnitt underlättas ett konstruktivt och ömsesidigt arbete med en samverkan som gynnar krishanteringen.

KPMG har tidigare lyft frågetecken som identifierats i **krisledningsnämndens beslutsgångar och delegation** till nämndens ordförande. Vissa av besluten är dessutom juridiskt komplexa, och det krävs granskning och utredning kring dessa utanför ramarna av KPMG:s uppdrag.

KPMG anser att krisledningsnämnden behöver säkerställa informationsflödet i beredningen av nämndens ledamöter. Inkludering av oppositionen är en förutsättning för att denna ska kunna utföra sitt demokratiska uppdrag.



Appendix

Respondenter

- **Centrala krisledningen**
 - Ordförande
 - Stabschef
 - Kommunikationsfunktion
 - Juristfunktion
 - Analysfunktion
 - Funktion för lägesbild
- **Krisledningsnämnden**
 - Majoriteten
 - Oppositionen
- **Förvaltningar:**
 - Samhällsbyggnadsförvaltningen
 - Kommunledningsförvaltningen