

Västerås stad

Granskning av stadens strategiska arbete
med fysisk säkerhet med utgångspunkt
från skalskydd



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Revisionskriterier.....	5
2.4. Ansvarig nämnd	5
2.5. Avgränsning	5
2.6. Genomförande	5
3. Styrdokument	5
3.1. Riktlinje för trygghet och säkerhet i Västerås.....	5
3.2. Riktlinje för fysisk säkerhet och brandskydd	6
3.3. Handlingsplan säkerhetsskydd.....	7
3.4. Riktlinje för informationssäkerhet.....	7
3.5. Riktlinje för riskhantering och intern kontroll	7
3.6. Vår bedömning.....	8
4. Ansvar och roller	8
4.1. Säkerhetsdirektören är ägare av säkerhetsprocessen.....	8
4.2. Arbetsmiljöansvaret ligger på nämnderna	9
4.3. Nämnderna ska utse en säkerhetssamordnare	9
4.4. Vid ny- och ombyggnation används mall som behandlar skalskyddsbehovet	10
4.5. Fastighetsnämnden äger och förvaltar fastigheter	11
4.6. Intervjuade lyfter problem vid inhyrning av privata hyresvärdar	11
4.7. Risker förkommer även vid uthyrning till externa hyresgäster.....	12
4.8. Vår bedömning.....	12
5. Riskanalysarbete och åtgärder	13
5.1. Nämnderna genomför årliga riskanalyser	13
5.2. Behov i befintliga lokaler fångas i regel upp reaktivt	14
5.3. Riktlinjer ställer krav på riskanalyser vid ny- och ombyggnation	15
5.4. Vår bedömning.....	16
6. Incident- och skaderapportering.....	17
6.1. I riktlinje och övergripande ansvar	17
6.2. Processen	17
6.3. Riskanalys.....	18
6.4. Uppföljning och analys	18
6.5. Vår bedömning.....	19
7. Svar på revisionsfrågor	19
8. Källförteckning	21

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av stadens arbete med den fysiska säkerheten. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens strategiska arbete med fysisk säkerhet sker på ett ändamålsenligt sätt, med avseende på koncernövergripande styrning, samordning och uppföljning.

Vår sammanfattande bedömning är att flera viktiga steg har tagits i det strategiska arbetet med fysisk säkerhet men att det finns områden som behöver utvecklas. Framförallt behöver samordningen inom staden stärkas och uppföljningen utvecklas.

Ett viktigt steg för att säkerställa en ändamålsenlig styrning och samordning var upprättandet av den stadsövergripande riktlinjen för fysisk säkerhet och brandskydd. Riktlinjen ger förutsättningar för ökad enhetlighet inom staden och bidrar med tydligare krav på att riskanalyser ska upprättas vid ny- och ombyggnationer. Det är emellertid vår uppfattning att det tydligare bör framgå hur arbetet ska följas upp. I nuläget sker ingen samlad uppföljning till kommunstyrelsen gällande den fysiska säkerheten. Därtill är det av vikt att inblandade parter ser över vilken aktör som ska vara ägare av dessa frågor. För närvarande ligger ansvaret på säkerhetsenheten, men den främsta kompetensen är lokaliserad på teknik- och fastighetsförvaltningen, vilket även är den förvaltning som ansvarar för flera av de processer där skalskyddsfrågor aktualiseras.

Samordning är inte enbart en fråga för den aktör som driver det centrala arbetet – samtliga av stadens inblandade aktörer behöver ta ansvar för en ändamålsenlig samordning. Granskningen visar på behovet av att nämnderna utser säkerhetssamordnare. Enligt vår bedömning skulle en sådan funktion underlätta samarbetet inom staden samt bidra till att säkerhetsperspektivet beaktas tidigt i olika processer. I stadens riktlinje för trygghet och säkerhet finns krav på att nämnderna ska utse en säkerhetssamordnare.

Flera intervjuade vittnar om att skalskyddsfrågan inte beaktats i tillräcklig utsträckning vid ny- och ombyggnationer samt vid in- och uthyrningar. Genom den nya riktlinjen för fysisk säkerhet finns sedan januari 2020 krav på att riskanalyser av den fysiska säkerheten genomförs vid ny- och ombyggnationer. Däremot finns inga riktlinjer som ställer krav på att detta ska beaktas vid in- och uthyrning av lokaler. Enligt vår uppfattning är det viktigt att det upprättas ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att erforderliga riskanalyser genomförs även vid in- och uthyrning.

Enligt vår bedömning har staden en strukturerad och tydlig process för incident- och skaderapportering. Processen säkerställer tydliga ansvarsroller mellan inblandade parter och en adekvat dokumentation. Det finns dock skäl att i incident- och skaderapporteringssystemet införa ett stöd för riskanalys av den fysiska säkerheten som kan användas vid ny- och ombyggnationer.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att stadens skalskyddsarbete följs upp på ett strukturerat och samlat sätt.
- ▶ Utredda behovet av att upprätta mallar för riskanalys av den fysiska säkerheten i stadens system för incident- och skaderapportering.
- ▶ Utred hur en samordnande funktion för trygghets- och säkerhetsfrågor kan säkerställas för samtliga nämnder, i enlighet med beslutad riktlinje för trygghet och säkerhet.
- ▶ Säkerställ att det finns koncernövergripande forum för frågor relaterade till fysisk säkerhet, inklusive skalskydd.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen och fastighetsnämnden att:

- ▶ Tillsammans se över vilken part som ska vara ägare av skalskyddsfrågan.
- ▶ Tillsammans upprätta rutiner som säkerställer att skalskyddet beaktas i tillräcklig omfattning vid in- och uthyrningar.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Skydd av kommunens olika fysiska miljöer är en väsentlig del av ett ändamålsenligt säkerhetsarbete, tillsammans med bland annat brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser. Frågor om fysisk säkerhet och skalskydd tangerar flera områden; såsom IT- och informationssäkerhet, arbetsmiljö, skydd mot olyckor, krisberedskap, säkerhetsskydd m.m.¹ Ett flertal regelverk berör frågorna, varav centrala exempel är lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) samt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Även arbetsmiljölagen (1977:1160) ställer krav på hur verksamheten organiseras och leds för att skapa säkra arbetsplatser.²

SKR och MSB lyfter fram att uppdrag från flera lagstiftningar, ofta med olika detaljerings- och frihetsgrader, vägledning från olika myndigheter och skilda ambitionsnivåer och förhållanden lokalt gör området trygghet och säkerhet komplicerat och svåröverblickbart.³ Det är väsentligt att det finns ett strategiskt arbete utifrån en helhetsbild.

Säkerhet i den fysiska miljön inbegriper både skalskydd (mekaniskt eller tekniskt skydd) men även en säkerhetskultur inom organisationen, dvs. gemensamma attityder, värderingar och uppfattningar som chefer och anställda har om förhållande till säkerhet och arbetsmiljö. Olika kommunala verksamheter har olika krav på sig utifrån särskild lagstiftning och föreskrifter, olika riskbilder samt olika förutsättningar att skapa säkra miljöer - ett behov som i flera fall måste balanseras mot värdet av öppna och tillgängliga offentliga miljöer. I kommunkoncernen finns ett antal skyddsobjekt, som har ett ökat juridiskt skydd mot sabotage, terroristbrott, spioneri och grovt rån. För en ändamålsenlig styrning och intern kontroll rörande säkerhet krävs ett strategiskt koncernövergripande arbete.

Identifiering av tänkbara hot och systematiskt genomförda riskanalyser är en förutsättning för att kunna bedöma vilket fysiskt skydd som krävs för att skydda kommunens verksamheter. Förutom det skydd som kan skapas genom exempelvis kontrollerad inpassering och gemensamma rutiner, har varje medarbetare som arbetar i kommunen ansvar för att känslig information eller utrustning inte finns tillgänglig för obehöriga. Skyddet bör stå i proportion till förekommande risker.

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för trygghetsfrågor i kommunen och för interna säkerhetsfrågor. Vidare ska kommunstyrelsen leda och samordna stadens övergripande arbete med informationssäkerhet.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens strategiska arbete med fysisk säkerhet sker på ett ändamålsenligt sätt, speciellt med avseende på styrning, samordning och uppföljning. Granskningen berör även den koncernövergripande styrningen.

För att nå syftet med granskningen besvaras följande frågor:

- ▶ Konkretiseras lagstiftning och föreskrifter i målsättningar och handlingsplaner för stadens säkerhetsarbete på ett ändamålsenligt sätt?

¹ Arbete med trygghet och säkerhet kan – men behöver inte – avgränsas till följande områden; skydd mot olyckor, krisberedskap, internt skydd, civilt försvar, brottsförebyggande, planering och byggande, säkerhetsskydd, informationssäkerhet, folkhälsa (SKR och MSB, 2013).

² Även bland annat kommunallagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor, Sevesolagstiftningen, plan- och bygglagen samt Boverkets byggregler påverkar området.

³ Ta ett samlat grepp om trygghet och säkerhet (2013) SKR och MSB

- ▶ Finns en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning rörande säkerhetsarbetet i staden?
 - Säkerställs en tillräcklig samordning i kommunkoncernen rörande fysisk säkerhet?
- ▶ Säkerställs ett systematiskt riskanalysarbete som underlag för prioritering och åtgärder?
- ▶ Har staden ett strukturerat arbetssätt för att identifiera och hantera brister i den fysiska säkerheten? Är det enkelt för medarbetare och chefer att rapportera incidenter eller upptäckta brister samt bidra till förbättringsåtgärder?
- ▶ Har styrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning och återrapportering för att kunna vidta relevanta åtgärder?

2.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (6 kap)

2.4. Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen ur ett lednings- och samordningsperspektiv.

2.5. Avgränsning

Granskningen omfattar inte i första hand en fördjupning utifrån respektive relevant lagstiftning utan utgår ifrån internkontrollansvaret enligt kommunallagen. Detta motiveras av att antalet berörda lagstiftningar är relativt omfattande. Den fördjupande granskningen omfattar inte stadens dotterbolag. Dock omfattas kommunstyrelsens styrning ur ett uppsiktsperspektiv.

2.6. Genomförande

Granskningens genomförande baseras på intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med ansvariga inom säkerhetsenheten och digitaliseringsenheten. Härutöver har verksamhetsnära intervjuer genomförts med ansvariga för säkerhetsfrågor inom barn- och utbildningsförvaltningen, teknik- och fastighetsförvaltningen, kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen samt vård- och omsorgsförvaltningen.

Kontaktrevisor har varit Fredrik Domert.

3. Styrdokument

Den fysiska säkerheten i allmänhet och skalskydd i synnerhet har bäring på ett antal olika lagstiftningar och säkerhetsperspektiv. Därför finns i staden flera styrdokument som behandlar denna fråga. I följande avsnitt beskrivs stadens styrdokument som har störst betydelse för den fysiska säkerheten och skalskyddsarbetet.

3.1. Riktlinje för trygghet och säkerhet i Västerås

Den 21 januari 2015 fastställde kommunstyrelsen *Riktlinje för trygghet och säkerhet i Västerås*. Riktlinjen syftar till att ge förutsättningar för en sammanhållen styrning och ledning och möjliggöra en uppföljning av aktiviteter gällande Västerås stads trygghets- och

säkerhetsarbete. Generellt gäller riktlinjerna med bäring på fysisk säkerhet för staden men inte bolagen eller förbund.

I riktlinjen definieras rollerna inom trygghets- och säkerhetsarbetet. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för utvecklingen av trygghets- och säkerhetsarbetet samt att en god säkerhet upprätthålls inom staden och dess verksamheter. Kommunstyrelsen ska följa upp det samlade trygghets- och säkerhetsarbetet genom en årlig rapport från stadsledningskontoret.

Nämnderna ansvarar för att riktlinjen följs inom respektive verksamhet och att den egna organisationen är väl förberedd att hantera oönskade händelser. I det ingår att bestämma en funktion som hanterar trygghets- och säkerhetsfrågor inom den egna verksamheten. Denna säkerhetssamordnare ska fungera som en länk till stadsledningskontoret och vara en del av trygghets- och säkerhetsprocessen i Västerås stad.

Det pågår för närvarande ett arbete med att revidera riktlinjen. Den nya versionen ska fastställas av kommunfullmäktige.

3.2. Riktlinje för fysisk säkerhet och brandskydd

Den 23 januari 2020 fastställdes *Riktlinje för fysisk säkerhet och brandskydd* av stadens säkerhetsdirektör.⁴ Riktlinjen beskriver den säkerhetsstandard som är framtagen för stadens lokaler och byggnader. Standarden bygger på myndighets- och försäkringskrav, stadens egna ambition samt genomförda riskbedömningar. Dessa utgör tillsammans stadens grundnivå vid ny- och ombyggnationer.

Varje verksamhet inom Västerås stad ska vid en ny- och ombyggnation genomföra en riskanalys på sin verksamhet för att klargöra säkerhetsbehoven. Riskanalysen ska genomföras tillsammans med berörda specialistfunktioner och dokumenteras i Västerås stads incident- och skaderapporteringsystem (KIA)

Alla Västerås stads lokaler och byggnader omfattas av stadens egendomsförsäkring och ska därmed uppfylla lägst skyddsklass 1.⁵

Staden har som ambition att vid ny- och ombyggnationer i största möjliga mån gå mot en nyckelfri hantering. Vad gäller fönsterskydd bör dessa följa gällande norm för den verksamhet som skyddas. Omfattningen av och typen av fönsterskydd ska bestämmas utifrån verksamhetens riskanalys. Detsamma gäller omfattningen av perimeterskydd, det vill säga inhägnader i form av staket, stängsel, plank, mur och grindar som används för att avgränsa ett område geografiskt och för att styra person- och fordonsflöden till bestämda platser för in- och utpassering och för att försvåra utförelse av stöldgods m.m.

Riktlinjen beskriver även stadens gemensamma regler kring tillträdesskydd, det vill säga passersystem, inbrottslarm, kameraövervakning och belysning. Ett passersystem syftar till att säkerställa att endast behöriga personer får tillgång till lokalen. Bedömningen av en byggnads eller lokals behov av passersystem ska bygga på en riskanalys. Västerås stads passersystem ska följa en bestämd standard.

⁴ Arbetet med att ta fram riktlinjen pågick under en längre tid på grund av oenighet mellan säkerhetsenheten samt teknik- och fastighetsförvaltningen. Efter personalbyten har det upprättats större samsyn kring frågan om fysisk säkerhet och riktlinjen togs fram i samarbete mellan de båda förvaltningarna.

⁵ Skyddsklass 1 är den lägsta och skyddsklass 3 den högsta.

I riktlinjen beskrivs även vilka normer kameraövervakning ska följa och vilka regler som gäller vid projektering och installation av inbrotts- och överfallslarmanläggningar.

Det är inte reglerat i riktlinjen hur det kommunövergripande arbetet ska följas upp eller av vilken aktör.

3.3. Handlingsplan säkerhetsskydd

I augusti 2019 beslutade kommunstyrelsen om *Handlingsplan för säkerhetsskydd*. Enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) åläggs det Västerås stad att vidta åtgärder för att skydda Sveriges säkerhet genom att det för Västerås stads verksamhetsområden finns ett verkningsfullt säkerhetsskydd med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Säkerhetsskyddsåtgärderna delas in i tre underkategorier: informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

När det kommer till fysisk säkerhet beskrivs i handlingsplanen vad fysisk säkerhet är, vilka metoder som finns tillgängliga för att säkerställa fysisk säkerhet samt vilken lagstiftning som är tillämplig. I handlingsplanen konkretiseras inte vilka specifika åtgärder som ska genomföras för att säkerställa en tillräcklig fysisk säkerhet, snarare tillhandahålls förslag och vägledning på metoder som kan användas.

Ansvaret för kontroller och tillsyn av säkerhetsskyddet vilar på säkerhetsskyddschef. I en årlig rapport till kommunstyrelsen behandlas information om vilka styrelser och nämnder som har genomfört en säkerhetsskyddsanalys och lämnat in säkerhetsskyddsplan enligt *Riktlinje för säkerhetsskyddsanalys*. Den första årliga uppföljningen till kommunstyrelsen ska genomföras under 2020.

3.4. Riktlinje för informationssäkerhet

Stadens riktlinje för informationssäkerhet beslutades av digitaliseringsdirektören i augusti 2019. Riktlinjen ska tillämpas av samtliga styrelser och nämnder inom staden.

I riktlinjen finns ett avsnitt om fysisk säkerhet. Där framgår att nivån på det fysiska skyddet ska baseras på genomförd riskanalys. Inom ramen för informationssäkerhetsperspektivet beskrivs fysisk säkerhet som skydd av utrustning och information, tillträdeskontroll till byggnader och lokaler samt avveckling av utrustning.

Stadens informationssäkerhetsstrateg har ansvar att tillse ett kontinuerligt uppföljningsarbete sker inom staden så att informationssäkerhetsnivån upprätthålls. Utöver detta framgår inte hur uppföljningsarbetet ska ske eller återrapporteras till nämnd/styrelse.

3.5. Riktlinje för riskhantering och intern kontroll

Riktlinjen för riskhantering och intern kontroll reviderades senast i december 2018 av kommunstyrelsen. I riktlinjen beskrivs på ett övergripande plan stadens rutiner för riskhantering.

I Västerås stad tillämpas en modell för riskhantering som inbegriper flera former av risker. Riskhanteringen ska ligga till grund för nämnder och styrelserns arbete med krisplaner, kontinuitetsplaner, försäkringsplaner och säkerhetsanalys. Därför ska arbetet samordnas med dessa planer i syfte att få en sammanhållen och kvalitetssäkrad process. Risker ska sammanställas i en risk- och internkontrollplan. Planen följs upp i samband med årsbokslutet.

3.6. Vår bedömning

Enligt vår bedömning är stadens styrdokument med bäring på fysisk säkerhet och skalskydd i allt väsentligt ändamålsenliga. Frågan om skalskydd spänner över flera verksamhetsområden, vilket också återspeglas i att ämnet behandlas i flera olika styrdokument.

Det mest centrala styrdokumentet är dock riktlinjen för fysisk säkerhet och brandskydd. Noterbart är att riktlinjen antogs först under 2020. I riktlinjen beskrivs tydligt vilka krav som gäller på verksamheternas lokaler och utrustning. Målsättningar för den fysiska säkerheten konkretiseras i vedertagna standarder för exempelvis passersystem, inbrottslarm och kameraövervakning. Riktlinjen är antagen av stadens säkerhetsdirektör. Enligt vår bedömning skulle riktlinjen ges tydligare auktoritet gentemot övriga verksamheter om den fastställdes av kommunfullmäktige.

I riktlinjen finns inga skrivningar om hur arbetet ska följas upp eller återrapporteras. Det finns uppenbara svårigheter med att upprätta en samlad uppföljning av arbetet eftersom skalskyddsfrågan ofta är en del av andra processer. Enligt vår bedömning finns dock skäl att utreda hur arbetet kan följas upp och vilken funktion som är mest lämplig att genomföra detta. Eftersom riskanalyser av den fysiska säkerheten vid om- och nybyggnationer ska genomföras i KIA, borde rimligtvis dessa kunna följas upp.

Avslutningsvis är vår bedömning att det i handlingsplanen för säkerhetsskydd kan förtydligas vilka konkreta åtgärder som ska genomföras för att säkerställa en tillräcklig fysisk säkerhet. Det finns också skäl att överväga om riktlinjerna kopplade till fysisk säkerhet även bör gälla för bolagen, i syfte att tillse en gemensam koncernövergripande styrning.⁶

4. Ansvar och roller

Tydlighet i ansvar och roller är väsentligt i processer som involverar aktörer från olika delar av organisationen. I Västerås stad är ansvaret för skalskyddet uppdelat mellan ett antal olika aktörer. Följande avsnitt beskriver denna uppdelning och hur berörda parter samverkar i skalskyddsfrågan.

4.1. Säkerhetsdirektören är ägare av säkerhetsprocessen

Stadsledningskontoret ansvarar under kommunstyrelsen för att leda och samordna Västerås samlade säkerhetsarbete. Ansvarig enhet på stadsledningskontoret är säkerhetsenheten och leds av stadens säkerhetsdirektör, som också är processägare för säkerhetsprocessen.

På säkerhetsenheten arbetar sammanlagt sex medarbetare. Enheten är till stor del finansierad genom medel från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), genom en överenskommelse mellan MSB och Sveriges kommuner och regioner (SKR) gällande krisberedskap och civilförsvaret. En betydande del av enhetens arbete riktas således mot dessa frågor.

Processägaransvaret för skalskyddsfrågan är inte uttalat men uppfattas bland intervjuade ligga inom ramen för säkerhetsdirektörens ansvar för säkerhetsprocessen. Det är säkerhetsdirektören som fastställt riktlinjen för fysisk säkerhet och brandskydd.

Säkerhetsdirektören äger inte samma styrmandat i frågor om fysisk säkerhet vad gäller bolagens verksamhet som inom stadens organisation. Enligt säkerhetsdirektören fungerar samarbetet med bolagen bättre idag än vad som varit fallet tidigare. Även om bolagen i stor

⁶ Riktlinjerna bör i sådana fall, i likhet med för staden, gälla som en miniminivå.

uträkning agerar självständigt från resten av staden finns det för närvarande ett mer utvecklat tankesätt att betrakta kommunkoncernen som en helhet. Exempelvis bjuds säkerhetsenheten in mer frekvent till möten om säkerhetsskyddsfrågor än tidigare.

Även om säkerhetsdirektören äger riktlinjen för fysisk säkerhet och brandskydd, var det säkerhetssamordnaren på teknik- och fastighetsförvaltningen som i huvudsak tog fram dokumentet. Intervjuade uppger att säkerhetssamordnaren är den medarbetare i staden med bredast kompetens i skalskyddsfrågor. Med bakgrund av detta lyftes under intervjuer frågan om vilken aktör som bör vara huvudansvarig för stadens samlade arbete med fysisk säkerhet. Säkerhetsdirektören uppger att det finns en problematik i att säkerhetsenheten inte besitter tillräcklig kompetens i frågan, samtidigt som enheten är huvudansvarig för detta arbete.

4.2. Arbetsmiljöansvaret ligger på nämnderna

Stadens riktlinjer för arbetsmiljön i Västerås stad antogs av personaldirektören i oktober 2013. Av riktlinjerna framgår att den politiska ledningen i staden är arbetsgivare och därigenom huvudansvarig för att en god arbetsmiljö skapas. Nämnder och styrelser har det yttersta ansvaret för arbetsmiljön inom förvaltningarnas verksamheter och fördelar ansvaret för det praktiska arbetsmiljöarbetet i en uppgiftsfördelning till förvaltningschef.

Förvaltningschefen har det övergripande arbetsmiljöansvaret i förvaltningen i enlighet med uppgiftsfördelningen från nämnd/styrelse och upprättar i sin tur uppgiftsfördelning inom förvaltningen. Chef/arbetsledare med personalansvar ansvarar för arbetsmiljön inom sin enhet utifrån mottagen och undertecknad uppgiftsfördelning. Kostnader för förbättringar finansieras av enheten.

Nämndernas och styrelsens ansvar för arbetsmiljön innebär en rad åtaganden. Bland annat ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö.

Även om huvudansvaret ligger på arbetsgivaren finns som komplement ett ansvar för de som hyr ut lokaler. Detta ansvar innebär dock endast att ett förbud kan riktas mot fortsatt upplåtelse för samma typ av verksamhet så länge inte bristerna rättats till. Enligt domstolspraxis medför ett sådant förbud att uthyraren ytterst får en skyldighet att säga upp gällande upplåtelseavtal så att hyresförhållandet upphör den dag då förbudet träder i kraft om inte de krävda åtgärderna då har vidtagits.

Denna möjlighet är framför allt avsedd att användas i situationer där uthyraren hindrar hyresgästen att göra de förbättringar i arbetsmiljön som behövs. Men den kan också användas i det mycket vanliga fallet att uthyraren och hyresgästen är oense om vem som ska utföra eller betala åtgärderna. Arbetsmiljöverket inte tar ställning till vem av dessa båda som ska utföra åtgärderna eller betala för dem.⁷

4.3. Nämnderna ska utse en säkerhetssamordnare

Som tidigare nämnts ansvarar nämnderna för att riktlinjen för trygghet och säkerhet följs och att den egna organisationen är väl förberedd att hantera oönskade händelser. I det ingår att tillsätta en funktion som säkerhetssamordnare, vilken ska fungera som en länk till stadsledningskontoret och vara en del av trygghets- och säkerhetsprocessen i Västerås stad.

⁷ Se Arbetsmiljöverket (2018). Arbetsmiljölagen med dess förordning med kommentarer 21 april 2018.

I nuläget är det enbart tre förvaltningar som har en säkerhetssamordnare, trots det uttalade kravet att samtliga nämnder ska utse en sådan funktion. De förvaltningar som har en säkerhetssamordnare är barn- och utbildningsförvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen samt teknik- och fastighetsförvaltningen.

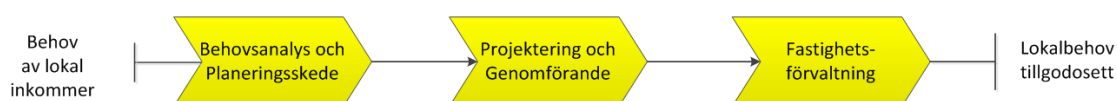
Intervjupersonerna med ansvar för säkerhetsfrågor upplever att samordningen inom kommunförvaltningen hämmas av avsaknaden av säkerhetssamordnare på förvaltningarna. Säkerhetsenheten har på dessa förvaltningar ingen naturlig kontaktperson och på förvaltningarna finns ingen funktion med verksamhetskunskap som samtidigt bevakar säkerhetsperspektivet.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen samt vård- och omsorgsförvaltningen finns dock en utsedd säkerhetssamordnare. Dessa förvaltningar nyttjar samma säkerhetssamordnare, som är organisatoriskt lokaliserad på säkerhetsenheten. I rollen som säkerhetssamordnare ingår att stötta och ge rådgivning till förvaltningarna i frågor om säkerhet, försäkringar och krishantering. Säkerhetssamordnaren har inget ägarskap av dessa ansvarsfrågor, utan fungerar som stödfunktion vid både strategiska och dagsaktuella beslut. Vad gäller skalskyddsfrågor består arbetet till stor del av att tillse att säkerhetsfrågan förs upp på agendan i ett tidigt stadie i ny- och ombyggnadsprojekt. Ett problem som flera intervjuade lyfter upp, är att säkerhetsfrågorna diskuteras för sent i dessa projekt eller inte diskuteras överhuvudtaget.

Teknik- och fastighetsförvaltningens säkerhetssamordnare arbetar, i likhet med säkerhetssamordnaren på säkerhetsenheten, med både strategiska och operativa säkerhetsfrågor. Säkerhetssamordnaren på teknik- och fastighetsförvaltningen har ett särskilt ansvar för skalskyddsfrågor. Bland säkerhetssamordnarens arbetsuppgifter ingår att stödja den egna övriga förvaltningen i genomförandet av riskanalyser vid om- och nybyggnationer, samt andra förvaltningar, eftersom de flesta förvaltningar saknar en egen säkerhetssamordnare. Säkerhetssamordnaren arbetar dagligen med förvaltarna av kommunens fastigheter.

4.4. Vid ny- och ombyggnation används mall som behandlar skalskyddsbehovet

Kommunfullmäktige fastställer varje år en investeringsplan som beskriver vilka investeringar som ska genomföras under kommande år. Därefter hanteras anskaffningen normalt sett av fastighetsnämnden och tekniska nämnden. Då det rör investeringar i form av fastigheter vilar ansvaret på fastighetsnämnden. Lokalansaffningsprocessen kan på ett övergripande plan beskrivas enligt figuren nedan.



Det första steget i processen är att genomföra en behovsanalys. Det övergripande syftet med behovsanalysen är att ringa in verksamhetens behov och eventuella följdbehov som uppstår, inte att föreslå lösningar. Representant för beställande nämnd ansvarar för att ta fram behovsanalysen samt för att förankra dess innehåll med verksamhetens representant när sådan finns.

För vissa typer av objekt finns så kallade ramfunktionsprogram. Bland annat finns program för förskolor, grundskolor och äldreboenden. Programmet vänder sig till dem om skall rita, projektera och bygga om eller bygga nya lokaler. Programmet vill förmedla de erfarenheter, krav samt önskemål som Västerås stad har på sina grundskolelokaler. Vi har tagit del av ramfunktionsprogrammet för förskolor. Där finns numer ett avsnitt om säkerhets- och

trygghetsfrågor. Exempelvis ges generella instruktioner kring tillträdeskontroll och övervakning.

Om det saknas ett ramfunktionsprogram för objektet, ska behovsanalysen utgå från en särskild mall. I mallen ingår att utreda ett antal frågor med bäring på säkerhet, såsom om det finns behov av passagesystem, kameraövervakning, och trygghetslarm. I mallen anges att stadens byggnader ska uppfylla skyddsklass 1 som skalskydd.

När behovsanalysen har godkänts lämnas den över till lokalstrateg på teknik- och fastighetsförvaltningen. Den utgör då en kravställning från den beställande nämnden. Projektledaren tar utifrån behovsanalysen fram ett lokalprogram som godkänns av lokalstrateg och representanten för beställande nämnd.

Efter att behovsanalysen godkänts skriver ansvarig representant från beställande nämnd och representant från teknik- och fastighetsförvaltningen under en särskild överenskommelse angående lokalprogram och kalkyl. Utifrån behovsanalys och funktionsbeskrivning tas ett lokalprogram fram och godkänns av lokalstrateg och representant för beställande nämnd.

4.5. Fastighetsnämnden äger och förvaltar fastigheter

Fastighetsnämnden har det samlade ägaransvaret för Västerås stads fastigheter. Merparten av stadens fastigheter förvaltas också av nämnden. Fastighetsnämnden har även det operativa ansvaret att samordna arbetet kring stadens samlade lokalnyttjande och beslutar om hur lokalbehovet inom staden ska tillgodoses. För de investeringar som fastighetsnämnden genomför på uppdrag av en annan nämnd är det de uppdragsgivande nämnderna som ska göra prioriteringarna i projektet.

Teknik- och fastighetsförvaltningen verkar under fastighetsnämnden och tekniska nämnden. Inom förvaltningen ligger fastighetsenheten, som ansvarar för förvaltningen av stadens fastigheter. Vidare ansvarar enheten för att styra stadens samlade lokalnyttjande och tillgodose lokalbehovet inom staden. Några av de huvudsakliga uppgifterna är arbetet med långsiktig planering, samt arbetet med att stödja de verksamheter som behöver se över sina lokaler.

När verksamheterna hyr lokaler av teknik- och fastighetsförvaltningen regleras ansvaret för skalskyddet i en särskild gränsdragningslista. Dessa kan vara olika utformade beroende på vilken verksamhet som avses. Vi har tagit del av gränsdragningslistan för verksamhetslokaler med teknik- och fastighetsförvaltningen som hyresvärd. I den regleras ansvaret för kostnader och genomförande per område. Överlag är det hyresvärden som ansvarar för genomförandet av de skyddsåtgärder som regleras i avtalet. När det kommer till att svara för kostnaden är däremot ansvaret jämnare fördelat mellan parterna. Hyresvärden står för kostnaderna kopplade till grundläggande inbrottslarm. Hyresvärden bekostar även bevakning, passersystem och hälften av kostnaderna för kameraövervakning. Hyresgästen, å andra sidan, står för kostnaderna för verksamhetsanpassade inbrottsalarmsystem, låssystem och hälften av beloppet för kameraövervakning. Det verksamhetsanpassade inbrottsalarmsystemet kan vara aktuellt om hyresgästen behöver punktskydd för förvaring av stöldbegärlig egendom.

Förvaltare från teknik- och fastighetsförvaltningen arbetar löpande tillsammans med representanter för verksamheterna för att se över behoven av anpassningar i befintliga lokaler.

4.6. Intervjuade lyfter problem vid inhyrning av privata hyresvärdar

Vissa av stadens verksamheter hyr sina lokaler genom en privat hyresvärd. Det finns inga dokumenterade rutiner för hur skalskyddsfrågan ska behandlas i processen för inhyrning hos

privat hyresvärd. När stadens verksamheter är i behov av lokal förmedlas en behovsbeskrivning till teknik- och fastighetsförvaltningen som har i uppgift att hitta en lokallösning.

Det finns inga dokumenterade rutinbeskrivningar specifikt avseende processen för inhyrning hos privat hyresvärd. Tanken är att teknik- och fastighetsförvaltningen ska bistå stadens verksamheter i förhandlingen med extern aktör. Enligt säkerhetssamordnaren på teknik- och fastighetsförvaltningen är det dock vanligt att verksamheterna sköter delar av dialogen. Det finns enligt uppgift ett stort antal varianter på ansvarsförhållanden/avtal med externa hyresvärdar. Intervjuad förvaltare lyfter behovet av att arbeta mer strategiskt när det kommer till kravställningar på den externa hyresvärderna. Förvaltningsarbetet skulle underlättas om ansvarsförhållandena mot olika hyresvärdar harmoniserades.

Enligt flera intervjuade har det uppstått problem när stadens verksamheter hyr in sig hos externa uthyrare. Säkerhetssamordnaren uppger att det förekommit flera fall där stadens verksamhet inte involverat teknik- och fastighetsförvaltningen i tillräcklig utsträckning i dialogen med den externa uthyraren, varpå verksamheterna inte ställt tillräckliga krav på säkerhet och skalskydd.

När verksamheterna hyr av extern hyresvärd installeras nätverksutrustning i lokalen som gör det möjligt för verksamheten att koppla upp sig på det stadsgemensamma nätverket. Enligt stadens informationssäkerhetsstrateg förekommer brister av verksamheternas hantering av detta. För att skydda åtkomsten till stadens nätverk måste nätverksutrustningen förvaras skyddat.

4.7. Risker förekommer även vid uthyrning till externa hyresgäster

Staden hyr i vissa fall ut lokaler till externa hyresgäster. Det finns inga dokumenterade rutiner för hur skalskyddsfrågan ska tas tillvara i denna process. En avtalsmall från branschorganisationen Fastighetsägarna används generellt när avtal ska tecknas med hyresgästen, men enligt säkerhetssamordnaren på teknik- och fastighetsförvaltningen finns det i princip lika många ansvarsförhållanden/avtal som det finns hyresgäster.

I likhet med när verksamheterna hyr av extern hyresvärd, finns risker kopplade till åtkomsten till stadens nätverk, när staden hyr ut lokaler till externa hyresgäster. Enligt stadens informationssäkerhetsstrateg finns risk att obehöriga får tillgång till fastighetsnätet, vilket öppnar upp möjligheten för att få åtkomst till stadens administrativa system. Det finns i nuläget ingen rutin som säkerställer att stadens informationssäkerhetsstrateg involveras i riskanalysen inför uthyrning till extern aktör.

4.8. Vår bedömning

Skalskyddsfrågan är en del av flera olika processer och ansvaret är överlappande mellan olika aktörer. En sådan ordning ställer krav på tydliga rutiner och god samverkan mellan inblandade parter. Enligt vår bedömning saknas i nuläget etablerade rutiner för hur samverkan ska bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.

Säkerhetsenheten är ägare av säkerhetsprocessen och riktlinjerna för fysisk säkerhet. Samtidigt finns kompetensen för frågan på teknik- och fastighetsförvaltningen. Det är även teknik- och fastighetsförvaltningen som driver flera av de processer i vilka skalskyddsfrågan aktualiseras, bland annat vid ny- och ombyggnation samt vid in- och uthyrning av lokaler. Verksamheterna är också delaktiga i de dessa processer och har därtill ett arbetsmiljöansvar som har bäring på lokalernas ändamålsenlighet. För att komplicera det ytterligare ägs verksamhetslokalerna av teknik- och fastighetsförvaltningen och i hyresavtal är ansvaret för skalskyddet uppdelat mellan hyresvärderna och verksamheten.

En fråga som lyfts under intervjuer är vilken aktör som bör äga riktlinjerna för fysisk säkerhet. Om teknik- och fastighetsförvaltningen både har kompetens i frågan och insyn i stora delar av det arbete där skalskydd berörs, kan finnas skäl att flytta ägarskapet av frågan till teknik- och fastighetsförvaltningen. Samtidigt kan det finnas en fördel i att ägarskapet stannar inom säkerhetsenheten, för att enheten därigenom bibehåller ett helhetsansvar för säkerhetsprocessen. Denna fråga behöver diskuteras mellan iblandade parter.

Skalskyddsfrågan aktualiseras vid inhyrning från extern hyresvärd och uthyrning till extern hyresgäst. Enligt vår bedömning saknas för närvarande etablerade rutiner som säkerställer att skalskyddsperspektivet utreds i ett tidigt skede och på ett ändamålsenligt sätt. Det finns skäl att upprätta tydligare rutinbeskrivningar som beskriver inblandade aktörers roller. Det finns också anledning att arbeta mer strategiskt med att harmonisera ansvarsförhållandena mellan staden och externa aktörer avseende in- och uthyrning.

Riktlinjen för fysisk säkerhet antogs under 2020 och anger att riskanalyser ska genomföras av verksamheterna tillsammans med berörda specialistfunktioner. Det återstår att se hur detta krav kommer att tillämpas i praktiken.

Flera intervjuade lyfter fram avsaknaden av säkerhetssamordnare på samtliga förvaltningar som ett hinder för en ändamålsenlig samverkan inom staden. I nuläget är det enbart tre förvaltningar som har en säkerhetssamordnare. Enligt vår bedömning skulle förutsättningarna för samverkan stärkas om samtliga förvaltningar hade en utsedd säkerhetssamordnare. Vidare är vår uppfattning att förutsättningarna för samverkan skulle stärkas genom ett forum för funktioner vars arbete har bäring på frågan om fysisk säkerhet.

Avslutningsvis finns, som tidigare konstaterats, inga fastställda former för den kommunövergripande uppföljningen av arbetet med fysisk säkerhet. Det finns skäl att strukturera denna uppföljning.

5. Riskanalysarbete och åtgärder

Riskanalyser genomförs vanligtvis i olika delar av organisationer och med olika syften. Oberoende av vilken verksamhet som berörs behöver riskanalysen ställas i relation till ett mål, uppdrag eller lagstiftning för att bli meningsfull. Utifrån de risker som identifieras i riskanalysen byggs ett kontrollramverk för att kunna förebygga, upptäcka och hantera hot mot verksamheten. Riskanalysen utgör således en av de mest centrala byggstenarna i en organisations interna kontroll.

I följande kapitel beskrivs inledningsvis riskanalysarbetet som bedrivs inom ramen för den övergripande interna kontrollen. Därefter följer en beskrivning av tre särskilda projekt, nämligen stadshuset, meröppna bibliotek och socialtjänstens hus.

5.1. Nämnderna genomför årliga riskanalyser

Nämnderna ska genomföra en årlig riskanalys inför kommande verksamhetsår. Grunden för analysen är verksamheternas uppdrag och kan exempelvis omfatta kärnverksamhet, processer och projekt. Riskerna ska sammanställas i en risk- och internkontrollplan.

Vi har inom ramen för denna granskning tagit del av stadens risk- och kontrollplaner i syfte att utröna i vilken utsträckning fysisk säkerhet och skalskyddsfrågor behandlas.

5.1.1. Ett antal nämnder har beaktat risker kopplade till skalskydd

Ett antal nämnder har analyserat och fastställt åtgärder för risker kopplade till egendomsskador. Vanligen rör dessa risker för brand. Exempelvis har fastighetsnämnden inkluderat denna risk i risk- och internkontrollplanen. För att hantera risken anges ett antal

åtgärder, bland annat att genomföra test av automatiska brandlarm samt tillse att larm finns installerade där behov finns.

Liknande har ett antal nämnder värderat risken för hot mot personal. Dessutom har en nämnd behandlat risken för väpnat våld/attentat. I regel görs ingen direkt koppling till skalskyddsfrågor, utan det är i huvudsak andra förebyggande åtgärder som beskrivs.

Det finns dock exempel på risk- och kontrollplaner som behandlar frågan om skalskydd på ett tydligare sätt. I stadsledningskontorets risk- och kontrollplan är risken för intrång i säkerhetsenhetens lokaler eller IT-system värderat till ett högt riskvärde. Som åtgärd utbildades personalen på enheten och det planerades att utredas om en ny lokal kunde vara aktuell. Vidare behandlas risken för säkerheten i stadshuset i stadsledningskontorets internkontrollplan.

Ett annat exempel är överförmyndarnämnden, i vars risk- och internkontrollplan risken för att medarbetare utsätts för hot och våld behandlas. Som förebyggande åtgärd beskrivs att överförmyndarförvaltningen har installerat ett överfallslarm i receptionen och två bärbara larm som kan tas med till förvaltningens besöksrum.

5.2. Behov i befintliga lokaler fångas i regel upp reaktivt

Det finns i nuläget ingen handlingsplan för inventering av skalskyddet i befintliga lokaler. Det pågår inte heller stadsövergripande arbete med att kartlägga säkerhetsläget. Det har däremot gjorts insatser tidigare. För några år sedan gick staden över till en annan leverantör av passersystem. Närmare 250 anläggningar i staden har ett skalskydd enligt detta system och enligt säkerhetssamordnare på teknik- och fastighetsförvaltningen är det relativt få lokaler som inte är utrustade med detta skydd. I övrigt inkommer löpande förfrågningar från verksamheterna till teknik- och fastighetsförvaltningen om exempelvis larm och passersystem.

Enligt säkerhetssamordnare för barn- och utbildningsförvaltningen samt vård- och omsorgsförvaltningen, sker ingen strukturerad inventering av skalskyddsbehovet i dessa verksamheters lokaler. Behov fångas i regel upp reaktivt, efter att det skett en incident eller att brister uppmärksammats på annat sätt.

Stadens informationssäkerhetsstrategi beskriver att frågor kopplade till skalskyddet utifrån ett IT-perspektiv, fångas upp reaktivt genom tips rörande brister i lokalerna. Informationssäkerhetsstrategien efterlyser bättre samordning inom staden och att digitaliseringsenheten blir inkopplade i fler situationer.

5.2.1. Riskanalys av den fysiska säkerheten i stadshuset har genomförts

Ett exempel på riskanalys av befintliga lokaler är den riskanalys av stadshuset som genomfördes under 2016. Riskanalysen initierades av säkerhetsdirektören och genomfördes av personal på säkerhetsenheten och en extern konsult.

I rapporten identifierades 26 risker med bäring på fysisk säkerhet och arbetsmiljö i stadshuset. Ett antal av dem bedömdes utgöra väsentliga risker och i rapporten lämnades förslag på åtgärder.

Flera risker kopplade till skalskydd uppskattades ha höga eller medelhöga riskvärden. Exempelvis identifierades stöld/åtkomst av sekretessbelagd information, stöld av egendom, inbrott, att husets skalskydd och säkerhetsskydd medvetet eller omedvetet sätts ur funktion samt obehöriga personer i lokalen. Det finns flera orsaker till den sistnämnda risken. Bland annat avsaknad av in- och utregistrering, obemannade entréer och att det är enkelt för obehöriga att följa med anställda när de går in.

Utifrån riskrapporten fattade kommunstyrelsen i maj 2018 beslut om ett antal uppdrag. Stadsledningskontoret gavs i uppdrag att inrätta en central funktion med uppgift att samordna det systematiska säkerhets- och trygghetsarbetet i stadshuset samt slutrapportera till kommunstyrelsen och respektive nämnd, vars förvaltning sitter i stadshuset, gavs i uppdrag att utse en kontaktperson för det systematiska säkerhets- och trygghetsarbetet.

Enligt stadens säkerhetsdirektör bestämdes tidigt under 2019 att inrättandet av en central samordningsfunktion för stadshuset skulle flyttas till teknik- och fastighetsförvaltningen och bedrivs inom ramen för arbetet med facility management. Medarbetare rekryterades för uppdraget och arbetet planerades att starta i oktober 2019. På grund av personalbrist av förvaltare behövde dock andra arbetsuppgifter prioriteras och funktionen som säkerhetssamordnare tillsattes inte. Nu har en ny person utsetts att ta över uppdraget. Nämndernas arbete med att utse kontaktpersoner har inväntat att det ska finnas en central säkerhetssamordnare.

Det har emellertid genomförts ett antal åtgärder, utanför ramen för kommunstyrelsens uppdrag. Receptionen har byggts om, området som ordningsvakter är tillåtna att tjänstgöra i har utökats, ett antal ingångar är numera stängda med kodlås, det systematiska brandskyddsarbetet har utvecklats och det pågår ett arbete med att kartlägga besöksmönster för att fastställa en ny zonindelning.

Vidare pågår för närvarande ett projekt för att implementera besöksregistrering i stadens lokaler med reception. Uppdraget består av två delar, dels en nulägesbeskrivning av den fysiska säkerheten och tillhörande inpasseringsrutiner, dels en riskanalys för att identifiera och analysera vilka risker de olika verksamheterna i stadshuset har kopplat till fysisk säkerhet och arbetsmiljö. Användandet av ett besökshanteringssystem i stadshuset ska fungera som en pilot för stadens övriga lokaler.

5.3. Riktlinjer ställer krav på riskanalyser vid ny- och ombyggnation

Enligt riktlinjen för fysisk säkerhet och brandskydd ska varje verksamhet inom staden vid ny- och ombyggnation genomföra en riskanalys på sin verksamhet för att klargöra säkerhetsbehoven. Riskanalysen ska genomföras tillsammans med berörda specialistfunktioner och dokumenteras i Västerås stads incident- och skaderapporteringssystem. I riktlinjen finns dessutom en bestämd standard för den fysiska säkerheten som utgör stadens gemensamma grundnivå vid ny- och ombyggnationer.

Riktlinjen antogs av säkerhetsdirektören i januari 2020. Innan dess har det inte funnits dokumenterade krav på hur den fysiska säkerheten ska tillgodoses vid ny- och ombyggnationer. Enligt säkerhetssamordnare för barn- och utbildningsförvaltningen samt vård- och omsorgsförvaltningen innebär riktlinjen bättre möjligheter att säkerställa att riskanalyser genomförs. Tidigare fanns inget krav på detta att hänvisa till.

5.3.1. Meröppna bibliotek – ett fall med stridande perspektiv

Konceptet "Meröppna bibliotek" tillämpas av fler och fler kommuner. Enligt SKR finns det i Sverige 114 stycken meröppna folkbibliotek. Konceptet innebär att biblioteket är tillgängligt för dem med bibliotekskort även på kvällar och helger, men utan personal på plats.

I Västerås finns sedan tidigare ett folkbibliotek (Skiljebo bibliotek) som tillämpar meröppet-konceptet. Biblioteket byggdes och utformades utifrån premissen att verksamheten skulle bedrivs enligt denna verksamhetsform. Utifrån erfarenheterna från Skiljebo bibliotek och avsikten att utöka tillgängligheten för besökare på övriga bibliotek inledde kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen ett projekt med att implementera meröppet-konceptet på fler av stadens bibliotek. Kommunfullmäktige beviljade medel för detta ändamål och det genomfördes en upphandling av ett passer- och administrationssystem för meröppet till samtliga bibliotek.

Därefter kontaktades teknik- och fastighetsförvaltningen inför installation av utrustningen. I samband med det väckte ansvariga på teknik- och fastighetsförvaltningen ett antal säkerhetsrelaterade frågor kring planerade verksamhetsanpassningar. Bland annat lyftes frågor om försäkringar, brandskydd, utrymningsvägar, tillträde till intilliggande lokaler, stöld av stadens egendom och hur det säkerställs att obehöriga inte får tillträde till lokalerna. Efter att dessa risker aktualiserats skapades en projektorganisation för att arbeta vidare med frågorna.

Ett konsultbolag fick i uppdrag att inventera de risker som meröppet-konceptet kan medföra och ge förslag på säkerhetshöjande åtgärder. I slutrapporten redovisades ett antal risker med en implementering av meröppet-konceptet kopplat till bland annan brand, inbrott och IT-system.

Utifrån riskanalysen uppskattades att nödvändiga åtgärder skulle innebära kostnader för kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen om ca 800 000 kr. Dessa kostnader bedömdes av kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen som för höga för att en implementering av konceptet skulle vara aktuellt.

Både intervjuade tjänstemän från säkerhetsenheten samt teknik- och fastighetsförvaltningen, liksom intervjuad verksamhetsföreträdare för kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen, lyfter fram att det hade varit önskvärt att säkerhetsperspektivet hade behandlats tidigare i processen. Ett annat problem som lyftes i intervju med verksamhetsföreträdare för kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen, är att ärendet behandlades som en verksamhetsanpassning, medan det möjligen borde hanterats som en ombyggnation.

I samband med upphandlingen av passer- och administrationssystemet analyserades inte de risker som lyftes upp inför implementeringen av systemet. Tanken var enligt uppgift att genomföra en fördjupad riskanalys av respektive bibliotek inför implementeringen av systemet.

Intervjuad verksamhetsföreträdare för kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen efterlyser en bredare diskussion inom staden kring prioriteringen mellan olika målbilder och uppdrag. Den uppkomna situationen präglades av att inblandade aktörer hade olika utgångspunkter kring problembilden.

5.3.2. *Rutinerna välfungerande vid projekteringen av Socialtjänstens hus*

Kommunfullmäktige beslutade 2014 att utreda förutsättningarna för att samlokalisera samtliga myndighetsutövande delar i de tre sociala nämnderna. År 2015 beslutade individ- och familjenämnden att utreda förutsättningarna för en samlokalisering. Därefter har frågan utretts och bygget planeras att påbörjas i början av 2020.

Enligt intervjuade säkerhetssamordnare på säkerhetsenheten samt teknik- och fastighetsförvaltningen har säkerhetsperspektivet behandlats tidigt i processen och samarbetet med inblandade aktörer har fungerat väl. Med anledning av att risker kring fysisk säkerhet och skalskydd aktualiserats vid ett tidigt stadium har lokalanpassningar utifrån ett säkerhetsperspektiv varit möjliga att analysera i ett skede där de naturligt kunde inbegripas i projektplaneringen.

5.4. Vår bedömning

Genomgången av nämndernas risk- och internkontrollplaner visar att frågan om fysisk säkerhet och skalskydd behandlas i ett antal fall. Tydligast berörs frågan i stadsledningskontorets risk- och internkontrollplan.

Brister i befintliga lokalers skalskydd fångas i regel upp reaktivt genom tips eller efter inträffade incidenter. Som kommer att beskrivas i nästkommande kapitel är stadens system för incidentrapportering välstrukturerat och har förutsättningar att utgöra ett viktigt verktyg i att identifiera behov av åtgärder. Det kan dock finnas skäl för inblandade aktörer att hitta metoder att arbeta mer proaktivt med frågan. I detta sammanhang hade det underlättat om samtliga förvaltningar hade en utsedd säkerhetssamordnare.

Risikanalysen av den fysiska säkerheten i stadshuset är ett gott exempel på ett riskanalysarbete av befintlig lokal. Arbetet utifrån kommunstyrelsens uppdrag till stadsledningskontoret med anledning av risikanalysen har dock dragit ut på tiden. Det är positivt att ett antal andra åtgärder har genomförts utanför ramen för kommunstyrelsens uppdrag.

Projektet med meröppna bibliotek visar på vikten av fungerande samordning inom staden. Enligt vår bedömning visar det också på väsentligheten av att det finns en funktion på förvaltningarna som har insyn i vilka projekt som är pågående och tillser att säkerhetsperspektivet beaktas. Vissa av dessa projekt kan ligga utanför exempelvis ny- och ombyggnationsprocessen. I dessa fall blir en säkerhetssamordnare med verksamhetsinsyn särskilt viktig.

Offentligt styrda organisationer präglas av att de arbetar utifrån konflikterande eller delvis konflikterande uppdrag och målbilder. I projektet meröppna bibliotek stod säkerhetsperspektivet mot verksamhetens ambition att tillgängliggöra biblioteken. Prioriteringen av perspektiv måste diskuteras i varje enskilt fall.

6. Incident- och skaderapportering

Målet med incident- och skaderapportering är att reducera förekomsten av skador, olyckor och tillbud i organisationen. För att åstadkomma det krävs förebyggande arbetsinsatser som bygger vidare på tidigare inträffade incidenter. För ett ändamålsenligt förebyggande arbete krävs en noggrann inrapportering av skador som omvandlas till ett analysmaterial. Utifrån underlaget kan organisationen identifiera riskområden och lämpliga motåtgärder.

6.1. I riktlinje och övergripande ansvar

I riktlinjen för trygghet och säkerhet beskrivs syftet med, och den övergripande ansvarsfördelningen, för incident- och skaderapporteringsarbetet. Processen för incident- och skaderapporteringen är inte definierad i styrdokument.

Syftet med incident- och skaderapportering är att nämnder och styrelser ska rapportera såväl incidenter som skador. Genom denna rapportering kan staden effektivisera sin hantering av uppkomna skador i stadens försäkringssystem samt få underlag för ett aktivt arbete med det övergripande riskhanteringsarbetet.

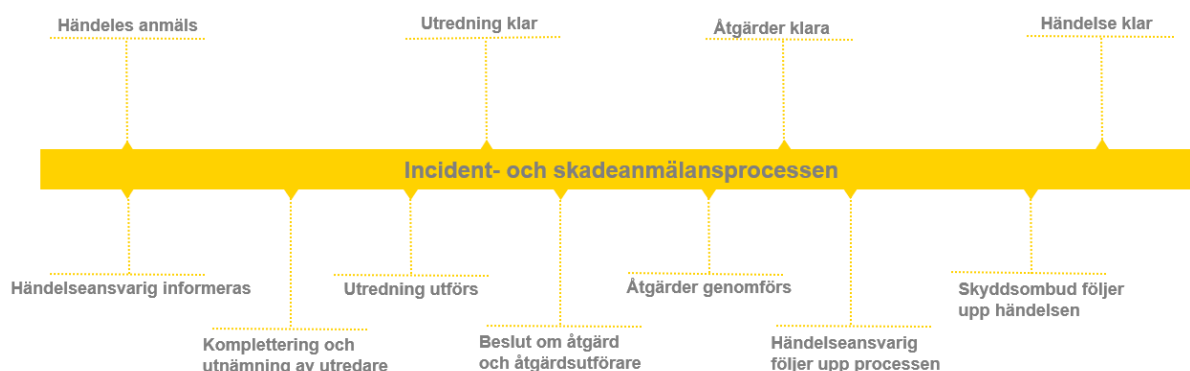
Stadsledningskontoret ansvarar för att tillhandahålla ett incident- och skaderapporteringssystem samt erbjuda utbildning inom detta. Nämnder och styrelser ansvarar för att incidenter och skador rapporteras i systemet samt att använda informationen systemet levererar i riskhanteringsarbetet. Stadsledningskontoret sammanställer incident- och skaderapporteringen för staden som helhet. De sammanlagda analyserna ska användas för det övergripande risk- och sårbarhetsarbetet samt vid upphandling av försäkringar.

6.2. Processen

Stadens incident- och skaderapporteringssystem (KIA) implementerades 2017. I systemet kan händelser såsom tillbud, olycksfall och egendomsskador rapporteras. Exempel kan

misstanke om olaga intrång, stöld och inbrott rapporteras. Under 2019 rapporterades ungefär 2000 incidenter.

Incidenter kan rapporteras via intranätet eller en app. När en incident inrapporterats utser systemet en händelseansvarig. I regel är detta närmaste chef till den medarbetare som rapporterat incidenten. Händelseansvarig kompletterar den ursprungliga anmälan med ytterligare information om händelsen. Det är händelseansvarigs uppgift att säkerställa att anmälan är korrekt och tydlig. Samtliga ändringar som händelseansvarig gör av den ursprungliga anmälan dokumenteras i systemet, så att det är möjligt att spåra genomförda ändringar.



Nästa steg är att en utredare utses. Vanligtvis är händelseansvarig och utredare samma person. Utifrån genomförd utredning kan beslut fattas om åtgärder. Det utses i sådana fall en åtgärdsutförare som genomför beslutade åtgärder. Planerade åtgärder ska dokumenteras i systemet, liksom åtgärdernas genomförande. Efter att åtgärderna genomförts och dokumenteras ska händelseansvarig kontrollera hela incidentflödet.

6.3. Riskanalys

I systemet kan även riskanalyser genomföras för ett antal områden. Som stöd i riskanalyserarbetet finns mallar som är anpassade för respektive område. Bland annat finns mallar för riskanalys av hot och våld, brandskydd samt organisation och social arbetsmiljö. Mellan den 1 januari 2019 och 31 januari 2020 hade det genomförts 401 riskbedömningar i systemet. Kvartalsvis skickas rapporter till HR-avdelningen gällande genomförda riskbedömningar. Bland annat kan redovisas hur många riskanalyser som påbörjats i systemet och hur många som slutförts. Statistiken kan brytas ned till förvaltnings- och enhetsnivå.

Det finns planer på att ta fram en riskbedömningsmall för fysisk säkerhet. Enligt intervjuad säkerhetssamordnare på säkerhetsenheten finns dock potentiella nackdelar med att upprätta en mall för fysisk säkerhet. Risken är att en standardiserad mall i allt för hög utsträckning blir styrande för vilka aspekter som beaktas i riskbedömningen. Kommunens lokaler skiljer sig åt både egenskapsmässigt och riskmässigt. En standardiserad mall kan därför inte anpassas till alla typer av situationer.

6.4. Uppföljning och analys

I KIA finns ett analysverktyg. Genom systemet kan enhetschefer och andra verksamhetsansvariga få ut statistik på inrapporterade incidenter. Incidenterna kan bland annat filtreras per incidenttyp, tidsperiod och verksamhet.

Säkerhetsenheten är den part som tillhandahåller systemet och utvecklar det. Det är däremot nämndernas verksamheter som ansvarar för att rapportera in och använda analysverktyget i riskhanteringsarbetet. Incidentrapporteringsansvarig på säkerhetsenheten önskar en

utveckling där användningen av KIA byggs in i verksamheternas reguljära arbetssätt och därigenom skapar en kultur av riskmedvetenhet i verksamheterna.

6.5. Vår bedömning

Enligt vår bedömning har staden en strukturerad och tydlig process för incident- och skaderapportering. Processen säkerställer tydliga ansvarsroller mellan inblandade parter och en adekvat dokumentation. Dessutom finns i systemet möjlighet att genomföra riskanalyser och följa upp statistik på kommun-, förvaltnings- och enhetsnivå.

Det bör övervägas att införa ett stöd för riskanalys av den fysiska säkerheten. I och med den nya rutiner att riskanalyser ska genomföras vid ny- och ombyggnationer, är det till fördel om det finns en ändamålsenlig vägledning för verksamheterna. Om riskanalyser för fysisk säkerhet integreras tydligare i KIA är möjligheterna bättre att på kommunövergripande nivå följa upp frekvensen och kvaliteten av dessa riskanalyser.

7. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Konkretiseras lagstiftning och föreskrifter i målsättningar och handlingsplaner för stadens säkerhetsarbete på ett ändamålsenligt sätt?	Delvis. Lagstiftning och föreskrifter konkretiseras i en gemensam standard för Västerås stad genom riktlinjen för fysisk säkerhet och brandskydd. Härutöver behandlas frågan i ett antal andra styrdokument. Riktlinjen antogs i januari 2020 och det återstår att se huruvida riktlinjen kommer att konkretiseras i handlingsplaner med aktiviteter och åtgärder.
Finns en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning rörande säkerhetsarbetet i staden?	Nej. Ansvar för den fysiska säkerheten och skalskyddet är uppdelat på flera olika aktörer. Det är säkerhetsenheten som äger styrdokumenterna medan det praktiska arbetet inom dessa frågor bedrivs dock i huvudsak på teknik- och fastighetsförvaltningen. Det finns skäl att se över nuvarande ansvarsfördelning.
Säkerställs en tillräcklig samordning i kommunkoncernen rörande fysisk säkerhet?	Nej. För närvarande finns en utsedd säkerhetssamordnare på tre av stadens förvaltningar. Enligt vår bedömning skulle samordningen i säkerhetsfrågor underlättas om fler förvaltningar hade säkerhetssamordnare. Det finns också skäl att se över möjligheten till ett tvärsektorielt forum för frågan om fysisk säkerhet.
Säkerställs ett systematiskt riskanalysarbete som underlag för prioritering och åtgärder?	Delvis. Av granskningen framkommer att säkerhetsperspektivet inte beaktats eller har beaktats för sent i processerna. Det kan leda till att nödvändiga säkerhetsåtgärder uteblir eller blir mer kostsamma än nödvändigt. Under 2020 antogs en riktlinje för fysisk säkerhet och brandskydd som ställer krav på att riskanalyser genomförs vid ny- och ombyggnationer. Det återstår att se hur kraven kommer omsättas i praktiken.
Har staden ett strukturerat arbetssätt för att identifiera och	Ja. Staden har ett strukturerat arbetssätt att identifiera och hantera brister i den fysiska

<p>hantera brister i den fysiska säkerheten?</p> <p>Är det enkelt för medarbetare och chefer att rapportera incidenter eller upptäckta brister samt bidra till förbättringsåtgärder?</p>	<p>säkerheten i den bemärkelsen att det finns ett ändamålsenligt system för incident- och skaderapportering. Det finns dock skäl att se över möjligheterna att arbeta mer proaktivt med att identifiera brister i den fysiska säkerheten i befintliga lokaler.</p> <p>Ja. Stadens incident- och skaderapporteringssystem är lättillgängligt för medarbetare och innehåller funktioner som möjliggör att åtgärder kan fattas beslut om samt följas upp direkt i systemet.</p>
<p>Har styrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning och återrapportering för att kunna vidta relevanta åtgärder?</p>	<p>Nej. Det finns i nuläget inga bestämda former för uppföljning och återrapportering av den fysiska säkerheten. Enligt vår bedömning finns skäl att efter en tid följa upp efterlevnaden av riktlinjen för fysisk säkerhet och brandskydd.</p>

Västerås den 28 april 2020

Herman Rask
EY

Anja Zetterberg
EY

8. Källförteckning

Dokument

- ▶ Förstudie – meröppna bibliotek
- ▶ Budgetbilaga anpassningar Viksäng
- ▶ Det här är KIA – presentation 2017
- ▶ Gränsdragningslista FK KIF
- ▶ Handlingsplan för säkerhetsskydd
- ▶ Ramfunktionsprogram grundskola
- ▶ Riktlinje för fysisk säkerhet och brandskydd
- ▶ Riktlinje för informationssäkerhet
- ▶ Riktlinje för riskanalys och intern kontroll
- ▶ Riktlinje för Trygghet och säkerhet
- ▶ Samtliga nämnders risk- och kontrollplaner
- ▶ Söderberg & Parterns analys av Bäckby bibliotek
- ▶ Söderberg & Parterns analys av Råby bibliotek
- ▶ Söderberg & Parterns analys av Skiljebo bibliotek
- ▶ Söderberg & Parterns analys av Viksäng bibliotek
- ▶ Söderberg & Parterns analys av Önsta bibliotek
- ▶ Tillämpningsanvisningar för risk- och internkontroll
- ▶ Uppdragsbeskrivning för Besöksregistrering

Intervjupersoner

- ▶ Förvaltare, teknik- och fastighetsförvaltningen
- ▶ Idrottschef, Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen
- ▶ Informationssäkerhetsstrateg, digitaliseringsenheten
- ▶ Kulturchef, Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen
- ▶ Säkerhetsdirektör, säkerhetsenheten
- ▶ Säkerhetssamordnare för barn- och utbildningsförvaltningen samt vård- och omsorgsförvaltningen, säkerhetsenheten
- ▶ Säkerhetssamordnare för teknik- och fastighetsförvaltningen, teknik- och fastighetsförvaltningen
- ▶ Säkerhetsstrateg, säkerhetsenheten