



Granskning av krisberedskap

Rapport
Karlskrona kommun

KPMG AB

2023-05-10

Antal sidor 16



Karlskrona kommun
Granskning av krisberedskap

2023-05-10

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Reglementen och delegationsordning ur ett krisberedskapsperspektiv	6
3.1.1	Kommunstyrelsen	6
3.1.2	Krisledningsnämnden	6
3.2	Styrande dokument inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning	8
3.2.1	Policy för Karlskrona kommuns arbete med krisberedskap	9
3.2.2	Ledningsplan vid kriser och extraordinära händelser och krisledningsorganisation	10
3.2.3	Risk- och sårbarhetsanalys för tiden 2019–2022 och dess uppföljning	12
3.2.4	Utbildning och övning och dess tillämpning	13
3.2.5	Beredskapsfunktioner	14
4	Slutsats och rekommendationer	16

1 Sammanfattning

KPMG har av Karlskrona kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023. Vi kan konstatera att det för närvarande pågår ett arbete att revidera de styrande dokumenten inom krisberedskapsområdet.

Vi bedömer att kommunen till vissa delar har en ändamålsenlig krisledningsorganisation. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen saknar ansvar gällande krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser och att krisledningsnämndens roll bör anpassas till lagstiftningen. Det bör även framgå enligt vår bedömning av styrande dokument hur krisledningsorganisationen är utformad på verksamhetsnivå (nämnd) och för kommunala bolag. Utöver det bedömer vi att en samstämmighet av krisledningsorganisationen inom hela kommunkoncernorganisationen är eftersträvansvärt dvs kommunen centralt, nämnderna och de kommunala bolagen samt att de kommunala bolagen i krisledningsorganisationen bör framgå.

Vi bedömer att det finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys är i enlighet med gällande regler. Vi gör dock bedömningen att risk- och sårbarhetsanalysen bör antas av politisk beslutsinstans. Uppföljning av risk- och sårbarhetsanalysen år 2022 har skett till länsstyrelsen för år 2022. Vi bedömer det som positivt att kommunen centralt processleder och följer upp verksamheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser.

Utifrån vår sammanfattande bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa en översyn av kommunstyrelsens reglemente och dess delegationsordning ur ett krisberedskapsperspektiv.
- Säkerställa en översyn av krisledningsnämndens reglemente.
- Tillse en översyn av reglementet för den nämnd som ansvarar för försörjningsstöd.
- Tillse att det i kommunövergripande styrdokument förtydligas avseende vilka delar av kommunen och kommunkoncernen som dokumenten gäller för och dess beslutsinstans.
- Tillse att risk-och sårbarhetsanalysen beslutas och följs upp av politisk beslutsinstans.
- Tillse en översyn av den centrala krisledningsorganisationen så att den är förenlig med ledning och styrning för ett kommunalt bolag.
- Tillse att styrande dokument som ska gälla för kommunala bolag inte bara beslutas av kommunfullmäktige utan även fastställs via beslut på bolagstämma.
- Tillse att samtliga styrdokument avseende krisberedskap revideras snarast.
- Säkerställ att en utvärdering av Tjänsteman i Beredskapsfunktionen genomförs.

2 Bakgrund

Vi har av Karlskrona kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Under de senaste åren med mindre och större händelser har kommunernas krisberedskapsförmåga prövats och testats i skarpt läge. För att nämna några är flyktingkrisen 2015, pandemin 2020–2022 och nu återigen en flyktingkris. Utöver det har det skett olika former mer lokala svåra händelser och även IT-incidenter som visat hur viktigt det är att kommunens krisberedskap är robust med en förmåga att hantera olika typer av händelser.

En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Pandemin, stormar, cyberattacker med mera har visat vikten av detta.

Denna granskning omfattar kommunens krisberedskap utifrån gällande regelverk samt hur kommunen tillvaratagit erfarenheterna från pandemin för att förbättra arbetet med krisberedskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram riktlinjer och strategidokument rörande styrdokument för krisberedskap, vilket skapar ett tydligt ramverk för kommunens arbete med frågorna.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen har ett ändamålsenligt krisledningsarbete som genomförs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

Revisionsfrågor:

1. Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning/beredskap?
 - Finns det en krisledningsnämnd och är reglementet ändamålsenligt?
 - Ingår, som en del i kommunstyrelsens reglemente uppgifter om krisledning/krisberedskap?
 - Finns riktlinjer, planer och rutiner på kommunövergripande nivå?
 - Har kommunen en ändamålsenlig dokumenterad krisberedskapsplan eller motsvarande?
 - Finns det upparbetade beredskapsfunktioner i kommunen?
 - Finns det en kommunövergripande krisledningsorganisation?
 - Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser?

2. Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler?

- Förekommer en regelbunden uppföljning av risk- och sårbarhetsanalysen med hjälp av indikatorer enligt bilaga till författningen "Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser" (MSBFS 2015:5)
- Används analysens resultat i verksamheten och i samband med uppföljning, identifieras åtgärdsförslag och implementeras förbättringar?

Vi har i granskningen tagit del av öppen information i intervjuer och i styrande dokument inom krisberedskapsområdet.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med tillhörande förordning
- MSBs Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser
- MSBFS 2015:5

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av styrande dokument; Reglementen och delegationsordning, Policy för Karlskrona kommuns arbete med krisberedskap, Ledningsplan Vid kriser och extraordinära händelser, Risk- och sårbarhetsanalys Karlskrona kommun 2019–2022, Utbildning- och övningsplan för kommunens arbete med krisberedskap och civilt försvar 2019–2022. Avtalssamverkan gemensam funktion tjänsteman i beredskap och dess instruktion.

Intervju med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, Säkerhetschef samt beredskapssamordnare har genomförts.

3 Resultat av granskningen

3.1 Reglementen och delegationsordning ur ett krisberedskapsperspektiv

3.1.1 Kommunstyrelsen

Av reglementet¹ framgår att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Det framgår inte av reglementet att kommunstyrelsen har ett övergripande och samordnade ansvar för kommunens arbete med krisberedskap och arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser samt att kommunstyrelsen vid behov får begära hjälp/lämna från annan kommun/region vid en extraordinär händelse när krisledningsnämnden inte är aktiverad.

I delegationsordningen² för kommunstyrelsen finns det inte någon delegationspunkt inom krisberedskapsområdet.

3.1.2 Krisledningsnämnden

I varje kommun ska det finnas en krisledningsnämnd enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH. Val av ledamöter till krisledningsnämnden ska förrättas på samma sätt som till övriga nämnder och styrelser.

Val av ledamöter till krisledningsnämnden för mandatperioden 2023–2026 förrättades 2022 av kommunfullmäktige³.

Krisledningsnämndens reglemente⁴ beslutades av kommunfullmäktige år 2020 och utgör styrdokument för kommunens organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Enligt reglementet utgör nämnden kommunens *högsta ledning* i samband med extraordinära händelser då ordinarie/normala resurser är otillräckliga för att samhällets basfunktion ska fungera på lägsta acceptabla nivå.

Av reglementet framgår att kommunen ska för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Hantering av extraordinära händelser beskrivs i den av kommunfullmäktige fastställda ledningsplanen, *se avsnitt 3.2.2*

Det är ordföranden eller vice ordförande i krisledningsnämnden som bedömer när det råder en extraordinär händelse som innebär att nämnden ska träda i funktion. Vid

¹ Beslutat av kommunfullmäktige 2021-05-25, § 103

² Beslutat av kommunstyrelsen 2021-02-16, § 37

³ Beslutat av kommunfullmäktige 2022-10-25, § 174

⁴ Beslutat av kommunfullmäktige 2020-04-02, § 62

tillfälligt förhinder för ordföranden och vice ordföranden, fullgör den ledamot som har längst tjänstetid som ledamot i krisledningsnämnden ordförandens samtliga uppgifter.

Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som nämnden finner nödvändigt med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

Av reglementet framgår att nämnden får anvisa medel för finansieringen av de uppgifter som bedöms erforderliga för att krisledningsnämnden ska kunna lösa sina uppgifter under extraordinär händelse. Dessa utgifter ska redovisas särskilt och när den extraordinära händelsens slut ska nämnden avge redovisningen till kommunfullmäktige. I intervju beskrivs att deras bedömning är att krisledningsnämnden behöver kunna fatta stora budgetbeslut, därav skrivningarna i reglementet.

Kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra. Det framgår inte att krisledningsnämnden själva kan besluta att nämndens verksamhet ska upphöra.

Krisledningsnämnden får på begäran bistå andra kommuner och landsting som drabbas av en extraordinär händelse i fredstid. Efter att bistånd har lämnats har krisledningsnämnden rätt till skälig ersättning av biståndsmottagaren.

Krisledningsnämnden får under en extraordinärhändelse i fredstid lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild drabbad.

Av reglementet framgår att kommunen ska vid höjd beredskap hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret.

3.1.2.1 Bedömning

Kommunstyrelsen

Vi kan konstatera att det inte framgår av kommunstyrelsens reglemente att det övergripande ansvaret gällande krisberedskap och arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser i kommunen. Vi bedömer att det ska framgå av reglementet att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för krisberedskap samt arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser i kommunen.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har ett ansvar när det råder en extraordinär händelse i kommunen och att kommunstyrelsen strategiska ansvar för ledning och samordning alltid föreligger. Även när krisledningsnämnden är aktiverad.

Vi bedömer att det bör finnas delegationspunkter inom krisberedskapsområdet i kommunstyrelsens delegationsordning i samstämmighet med krisledningsorganisationens utformning.

Krisledningsnämnden

Enligt reglementet för krisledningsnämnden utgör krisledningsnämnden den högsta ledningen för kommunen när den är aktiverad. Enligt vår bedömning ersätter krisledningsnämnden, när den är aktiverad, varken kommunfullmäktiges eller kommunstyrelsens roll i en kommun.

Krisledningsnämnden kan enligt reglementet anvisa medel för finansieringen av de uppgifter som bedöms erforderliga. Av kommunallagen framgår att det är kommunfullmäktige som fördelar budgeten till de olika nämnderna. Enligt vår bedömning är det därav inte möjligt att krisledningsnämnden får anvisa medel för att kunna lösa uppgifter under extraordinära händelser. Utan det är en uppgift som endast ankommer på kommunfullmäktige.

Vi ser det förenligt med krisledningsnämnden uppgifter, att när den övertagit en annan nämnds verksamhetsområde, även förvaltar de medel som nämnden har fördelade från kommunfullmäktige. Men dessa medel, kan enligt vår bedömning, inte omfördelas på annat sätt än vad kommunfullmäktige har bestämt.

Det framgår inte av reglementet att krisledningsnämnden själva kan besluta om nämndens upphörande. Vi bedömer att det ska framgå att även krisledningsnämnden kan besluta om sitt upphörande när en extraordinär händelse bedöms vara över.

Krisledningsnämnden har inte några uppgifter när det råder höjd beredskap, vilket framgår av LEH. Utan nämnden har endast uppgifter vid en extraordinär händelse och det finns ett behov av övertagande av verksamhet inom kommunen av krisledningsnämnden. I nuvarande skrivningar kan det uppfattas som om krisledningsnämnden har uppgifter även vid höjd beredskap. Vi bedömer att reglementet förtydligas i denna del.

Nämnd som ansvarar för försörjningsstöd

Vi bedömer att det bör övervägas att det ekonomiska stödet som kan lämnas till enskild som drabbats av en extraordinär händelse enligt LEH kan ingå i den nämnds uppgifter som vanligtvis handlägger försörjningsstöd till enskild.

3.2 Styrande dokument inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning

I överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022 mellan Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och Regioner (SKR) framgår det hur kommunerna ska arbeta med planeringen utifrån ett krisberedskapsperspektiv. Rådande överenskommelse har justerats och förlängts att gälla ett år till den 31 december 2023.⁵

⁵ MSB 2022-15507, SKR 2022/00754

Av överenskommelsen framgår att kommunerna ska ha följande dokument:

- Styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap som anger kommunens övergripande mål och inriktning med arbetet med krisberedskap under mandatperioden.
- Plan för hantering av extraordinära händelser.
- Utbildnings – och övningsplan.
- Reglemente för krisledningsnämnden.
- Risk-och sårbarhetsanalys.

Det ska även framgå vilken roll kommundirektören har i krisberedskapsarbetet.

I intervju beskrivs att med anledning av att det är ny mandatperiod och den nya överenskommelsen mellan SKR och MSB pågår för närvarande ett arbete i kommunen för att uppdatera de olika styrande dokumenten inom ämnesområdet.

3.2.1 Policy för Karlskrona kommuns arbete med krisberedskap

Policy för Karlskrona kommuns arbete med krisberedskap är beslutad av kommunfullmäktige⁶, nedan policy, motsvarar styrdokumentet som ska beslutas av kommunfullmäktige enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR. Enligt intervju utgör *policy* tillsammans med kommunens *ledningsplan för hantering av extraordinära händelser* kommunens *plan för hantering av extraordinära händelser*. Policy ska uppdateras varje mandatperiod och är nu föremål för uppdatering.

Av *policy* framgår att det är lämpligt styrningen av arbetet med krisberedskapen i så hög utsträckning som möjligt integreras i den ordinarie styr- och ledningsmodellen. I intervju beskrivs att ambitionen är integrera krisberedskapsarbetet mer i det ordinarie styr- och ledningssystem men de är ännu inte där.

Policy gäller för kommunen och av den framgår vilka övriga styrande dokumenten inom krisberedskapsområdet och dess beslutsinstans. Den innehåller en övergripande beskrivning av hur Karlskrona arbetar för att fullfölja de uppgifter som åligger kommunen enligt LEH och beskriver kommunens syfte och mål med sin risk och sårbarhetsanalys, hur kommunen planerar för krisledning och krisberedskap, hur kommunen verkar för samverkan och planering inför, under och efter en samhällsstörning inom ramen för sitt geografiska områdesansvar.

Krishanteringens grundprinciper styr krishanteringen inom Karlskrona kommun:

- Ansvarsprincipen- den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har det under krissituationer.

⁶ Beslutad av kommunfullmäktige 2019-12-17, § 269

- Likhetsprincipen innebär att verksamhetens organisation och lokalering under normala förhållanden ska fungera på liknande sätt under krissituationer
- Närhetsprincipen innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

Det framgår av policyn vilket ansvar exempelvis kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna och de kommunala bolagen, kommundirektören, kommunledningsförvaltningen, VD för de kommunala bolagen och säkerhetschef/säkerhetsskyddschef har inom krisberedskapsarbetet.

3.2.2 Ledningsplan vid kriser och extraordinära händelser och krisledningsorganisation

Ledningsplan vid kriser och extraordinära händelser och krisledningsorganisation, nedan ledningsplan, nedan ledningsplan, behandlar hanteringen av fredstida kriser och är beslutad av kommunfullmäktige⁷. *Ledningsplanen* motsvarar plan för hanteringen av extraordinära händelser enligt överenskommelsen mellan SKR och MSB. Den ska enligt *policyn* beslutas av kommundirektören men är beslutad av kommunfullmäktige. Det framgår inte för vem *ledningsplanen* gäller, det vill säga om den gäller för kommunen, nämnderna och de kommunala bolagen.

Av *ledningsplanen* framgår att regeringen kan besluta om höjd beredskap om Sverige är i krigsfara enligt lagen (1996:1470) om totalförsvar och höjd beredskap. Vid höjd beredskap ska planen kompletteras med nödvändiga åtgärder.

Ledningsplanen beskriver övergripande hur Karlskrona kommuns krisledningsarbete fungerar vid kriser och extraordinära händelser och utgör ramarna för organisationens samlade krisberedskap.

Det finns enligt planen kommunövergripande beredskapsplaner för specifika händelser som till exempel oljeskydd och pandemi.

I *ledningsplanen* framgår en beskrivning av hur kommunen organiseras vid kriser. Beroende på krisens art kan allvarlighetsgraden skifta från störning, allvarlig händelse till extraordinär händelse. Kommunens centrala krisledningsgrupp kan aktiveras enligt intervju när minst två förvaltningar är berörda av krisen.

Den centrala krisledningsgruppen leds av kommundirektören. I den ingår även kommunikationschef, HR-chef, säkerhetschef, chef för drift – och serviceförvaltningen samt räddningschef. Krisledningsgruppen utökas med medlemmar beroende på händelsens art. I intervju beskrivs att kommunen var på väg att införa NATO-modellen⁸ under 2020 men på grund av pandemin fick det avbryta det arbetet. I kommande

⁷ Beslutad av kommunfullmäktige 2020-12-18

⁸ Nato- modellen är en modell krisledningsstab med fasta obligatoriska funktioner.

versionen av *ledningsplanen* beskrivs i intervju att det ska framgå att kommunens centrala krisledningsgrupp arbetar enligt NATO-modellen.

Enligt *ledningsplanen* ska det finnas en verksamhetsledningsgrupp i varje förvaltning och bolag och krisledningsplan/beredskapsplan. Av intervju framgår att det för närvarande sker ett arbete i kommunen med att följa upp förvaltningarnas krisledningsplaner/beredskapsplaner.

Av *ledningsplanen* framgår att om det råder en allvarlig eller extraordinär händelse ska stabsorganisationen aktiveras för att bistå ansvarig chef.

Av *ledningsplanen* framgår följande beskrivningar:

Störning är en händelse som innebär en störning i ordinarie verksamhet hanteras inom ramen för ordinarie verksamhet i berörd förvaltning eller bolag.

En allvarlig händelse är en situation som berör flera verksamheter och kan kräva centrala bedömningar och prioritering av insatser.

En allvarlig händelse kräver stöd och samordning på central nivå men krisledningsnämnden behöver inte aktiveras.

En extraordinär händelse är en situation som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen. En extraordinär händelse kan inte hanteras inom ramen för den berörda förvaltningens krisledningsorganisation utan kräver central samordning och krisledningsnämnd.

Ledningsplanen innehåller en beskrivning av vad respektive aktör förväntas fylla för funktion beroende på krisens allvarlighetsgrad samt en schematisk beskrivning av aktörernas relation till varandra. Se nedan.

Störning	Allvarlig händelse	Extraordinär händelse
Ansvarig nämnd	Kommunstyrelsens arbetsutskott	Krisledningsnämnd
	Kommunens centrala krisledningsgrupp	
Verksamhetens krisledningsgrupp		
Central stödfunktion		
Verksamhet		

I *ledningsplanen* framgår inte kommunstyrelsen roll och funktion i samband med en kris eller om stabsorganisationen är kommunens centrala krisledningsgrupp.

Ledningsplanen saknar beskrivning för hur det centrala krisledningsarbetet fungerar när ett kommunalt bolag är berörd av en kris med allvarlighetsgraden allvarlig händelse eller extraordinär händelse. Intervjuade menar att bolagen följer samma ordning som kommunens nämnder.

3.2.3 Risk- och sårbarhetsanalys för tiden 2019–2022 och dess uppföljning

Vi har tagit del av den öppna delen av risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) i denna granskning. RSA är beslutad av kommundirektören⁹ och gäller för kommunen och dess bolag för tidsperioden 2019–2022. Av kommunens styrmodell¹⁰ framgår att kommundirektören har mandat att besluta om kommunövergripande riktlinjer, regler eller anvisningar som inte har en politisk dimension.

Det beskrivs i intervju att det för närvarande pågår ett arbete i kommunen med att göra en ny RSA för innevarande mandatperiod.

Länsstyrelsen gör årligen en uppföljning av kommunernas arbete med RSA. RSA-arbetet för 2022 har återrapporterats till länsstyrelsen och enligt intervjuade är ambitionen att delge rapporteringen även till kommunstyrelsen. När Länsstyrelsen genomför sina tillsyner/uppföljningar så sker dessa i två steg. Första steget är informationsinhämtning genom ett första möte med ansvariga tjänstemän, vilket hos oss har varit kommundirektör, Säkerhetschef med handläggare inom krisberedskapen. Därefter kallar Länsstyrelsen till ett möte med styrande politiker vanligtvis de som brukar ingå i krisledningsnämnden, detta möte har under föregående period uteblivit.

Länsstyrelsen ska vartannat år redovisa en regional RSA till Regeringskansliet och MSB. Analysen ska bland annat uppmärksamma risker och sårbarheter inom det geografiska områdesansvaret det vill säga länet.

Intervjuade uppgav att varje förvaltning genomför sina egna inledande risk- och sårbarhetsanalyser. Därefter gör säkerhetskyddschef tillsammans med säkerhetssamordnare en inledande bedömning avseende mellan vilka delar av kommunen det finns kritiska beroenden. Därefter uppmärksammas berörda förvaltningar och uppmanas att tillsammans upprätta kontinuitetsplaner. Av intervju framkommer att kommunens säkerhetskyddschef och säkerhetssamordnare processleder och stödjer förvaltningarna i sitt arbete samt säkerställer att arbetet slutförs. En utmaning, som beskrivs i intervju, är tidsbristen hos förvaltningarna att fortsätta arbetet med åtgärder med anledningen av analysen.

Kommunens räddningsförbund och de kommunala bolagen är till viss del involverade i kommunens RSA-arbete enligt intervju. Räddningsförbundet har under tidigare RSA-arbete valt att ta in en extern konsult medan vissa av kommunens bolag har en egen

⁹Beslutad av kommundirektör 2019-10-10

¹⁰Beslutad av kommunfullmäktige 2017-06-20, § 229

säkerhetschef och erbjuds att bli processledda av kommunen i sitt arbete. Det beskrivs i intervju att kommunen har en god bild av bolagens RSA

Av RSA för åren 2019–2022 framgår att i Karlskrona kommun ska RSA skapa en gemensam förståelse för kommunens säkerhetsarbete och hur arbetet ska integreras i den egna verksamheten. Målsättningen är, att resultatet av RSA ska skapa en god säkerhetskultur inom kommunens verksamheter, att medvetandegöra kommunens anställda, invånare och verksamma i kommunen om stadens risker, sårbarheter och vilka konsekvenser som realiserade risker kan få i olika avseenden, att kunna vidta rätt åtgärder för att förebygga dessa risker, sårbarheter och konsekvenser samt att bygga en organisation och ledning inför och under en extraordinär händelse.

RSA för åren 2019-2022 innehåller en övergripande beskrivning av kommunens ansvarsområde och uppgifter, kommunens organisation, inklusive hel- eller delägda bolag och förbundssamarbeten, tillämplig lagstiftning, en beskrivning av kommunens geografiska område, beskrivning av arbetsprocessen och metoden för framtagande av risk- och sårbarhetsanalysen, identifierad samhällsviktig verksamhet, identifierade kritiska beroenden, identifierade och analyserade risker, identifierade sårbarheten och briser i kommunens krisberedskap samt behov av åtgärder. Dokumentet innehåller även indikatorer för bedömning av kommunens generella krisberedskap.

3.2.4 Utbildning och övning och dess tillämpning

Utbildnings- och övningsplan inom krisberedskap 2019–2022 är beslutad av kommundirektören¹¹ och gäller för kommunen. Utbildnings- och -övningsplanen ska underlätta för kommunen att på ett strukturerat sätt vidmakthålla och utveckla den egna organisationens kunskap och förmåga vad gäller krisberedskap och civilt försvar. Karlskrona ska vara robust och ha god beredskap för att hantera kriser och extraordinära händelser, såväl i fredstid som vid höjd beredskap och krig.

Av utbildnings- och övningsplanen framgår en sammanställning av utbildningar och övningar som ska genomföras under perioden 2019–2022. För varje utbildning eller övning framgår datum för övningen, utbildningens eller övningens namn, syfte och förmågor som ska stärkas, deltagare, erfarenhetshantering, budget samt ansvariga för utbildningen eller övningen. Samtliga förvaltningar och bolag ska delta vid minst en övning.

Intervjuade uppger att utbildnings- och övningsplanen endast delvis har kunnat följas då både covid-19-pandemin och Rysslands invasion av Ukraina har tvingat kommunen att hantera dessa befintliga krisers påverkan på kommunen i stället för att genomföra utbildningar och övningar.

¹¹ Beslutad av kommundirektör 2020-02-25

3.2.5 Beredskapsfunktioner

År 2021 inrättades funktionen Tjänsteperson i beredskap (TiB) genom avtalssamverkan, enligt kommunallagen, mellan Karlskrona och Ronneby kommuner¹². Av avtalet för TiB framgår att kommunerna gemensamt årligen ska följa upp och utvärdera samverkan. I intervju framgår att TiB- funktionen inte har utvärderats men det bör utvärderas enligt avtalet. Vid intervju beskrevs att kommunens räddningstjänst och länsstyrelsen upplever upplägget som välfungerande.

I uppdrags- och funktionsbeskrivning för TiB framgår att TiB-verksamheten syftar till att säkerställa att kommunerna snabbt ska kunna agera vid en händelse dygnet runt, årets alla dagar.

Av beskrivningen framgår att TiB har, efter beslut av behörig beslutsfattare, befogenhet att starta krisledning (motsvarande) samt tillse att åtgärder påbörjas för att mildra händelsens påverkan i enlighet med rutiner/riktlinjer i respektive kommun. Det framgår vidare i beskrivningen att för tjänstepersoner som aktivt tjänstgör som TiB är TiB-organisationens verksamhet är prioriterad över ordinarie arbetsuppgifter.

Till beskrivningen för TiB finns en tillhörande TiB- instruktion. Av instruktionen framgår bland annat att TiB tar emot larm eller information om händelser som har, eller kan ha påverkan på den kommunala verksamheten, personal eller kommunala anläggningar eller i övrigt inom kommunernas geografiska område och gör en första bedömning av händelsen. I intervju beskrivs att TiB inte har något beslutsmandat utan kommundirektören är den funktionen som kontaktas av TiB.

I intervju beskrivs att det finns frivillig resursgrupp (FRG) i kommunen som kan finnas med som en resurs i samband en samhällsstörning som exempelvis en skogsbrand.

3.2.5.1 Bedömning

Vi kan konstatera att det i kommunen finns de styrande dokument inom krisberedskapsområdet som ska finnas enligt överenskommelsen mellan SKR och MSB. Vi kan även konstatera att det för närvarande pågår ett arbete med revidering av dessa styrande dokument i kommunen.

För en sammanhållen krisberedskap inom kommunen är det av vikt att det finns styrande dokument som utgör en gemensam grund för planering och inriktningen av krisberedskapsarbetet inom kommunen. Vi bedömer att *policy, ledningsplan, RSA och utbildnings- och övningsplanen* utgör sådana dokument.

För en mer sammanhållen krisberedskap inom kommunkoncernen bedömer vi att det är värdefullt att det för hela kommunkoncernen finns sammanhållna styrande dokument som utgör en grund för gemensamt arbetssätt före, under och efter en kris.

¹² Upprättad av respektive kommuns kommundirektör samt säkerhetsskyddschef respektive säkerhetschef och är delgiven Karlskrona kommunfullmäktige 2021-03-04 § 27, anmälningsärenden

Vi uppfattar det som om *policyn, ledningsplanen, RSA och utbildning och övningsplan* har som ansats att motsvara ett sådana dokument. Ska dessa styrande dokument gälla för de kommunala bolagen ska den enligt vår bedömning beslutas av kommunfullmäktige och därefter fastställas på bolagsstämma. Att så sker är av vikt vid ansvarsprövningen. Bolagsstyrelsen kan därefter anta styrdokumentet.

Ambitionen enligt *policyn* har varit att integrera krisberedskapen i kommunens ordinarie styrmodell. Vi bedömer att det vore lämpligt att så sker för att på sikt stärka robustheten i kommunens samlade krisberedskap.

Vi bedömer att krisberedskapsplan i form av *ledningsplanen vid kriser och extraordinära händelser* delvis är ändamålsenlig. I *ledningsplanen* framgår inte kommunstyrelsens roll och funktion i samband med en kris samt om stabsorganisationen är tillika den centrala krisledningsgruppen vilket vi bedömer är en brist.

Vi bedömer även det utgör en brist att det av *ledningsplanen* inte framgår hur det centrala krisledningsarbetet fungerar när ett kommunalt bolag är berörd av en kris av allvarlighetsgraden allvarlig händelse eller extraordinär händelse. Vi anser att särskild beaktan behöver tas då kommunala bolagsverksamhet inte kan övertas av krisledningsnämnden.¹³

Vi har även noterat att det saknas ett förtydligande avseende vilka delar av kommunen som *ledningsplanen* gäller för, det vill säga om planen endast gäller kommunen eller också kommunens helägda kommunala bolag omfattas av *ledningsplanen*.

Vi noterar att kommunen arbetar med att införa NATO-modellen som stabsmodell. Vi bedömer att det är eftersträvansvärt och mer ändamålsenligt att ha en samstämmig stabsmodell i hela kommunkoncernen det vill säga för kommunen centralt, på verksamhetsnivå (nämnds) och kommunal bolagsnivå för att på så sätt få ökad robusthet för att omhänderta en kris på kort och lång sikt i hela organisationen.

Vi bedömer att kommunen har delvis systematiskt arbete utbildning och övning ur ett kommunövergripande perspektiv. Det har funnits en antagen *plan för utbildning och övning* inom krisberedskap och övningar har delvis genomförts enligt plan. Vi noterar dock att utbildnings- och övningsplanen är antagen av kommundirektören. Det är visserligen i linje med kommunens policy för krisberedskap men enligt vår bedömning har kommundirektören inte beslutsmandat för kommunala nämnder och kommunala bolag.

Vi bedömer att det finns en sammanställd *RSA* som är delvis ändamålsenlig. Vi noterar att *RSA* är antagen av kommundirektören. Det är visserligen i linje med kommunens policy för krisberedskap men enligt vår bedömning har kommundirektören inte

¹³ Handbok i kommunal krisberedskap – övergripande processer (MSB, 2021).

beslutsmandat för kommunala nämnder och kommunala bolag då resultatet av *RSA* kan innebära politiska prioriteringar såsom ekonomiska medel.

Det ska ske uppföljning av *RSA* till länsstyrelsen senast 15 februari varje år enligt MSB föreskrift 2015:5 vilket har skett. Vi bedömer att uppföljningen av kommunens *RSA* - arbete bör delges politisk beslutsinstans. Vi bedömer att det är positivt att kommunen centralt processleder och följer upp verksamheternas arbete med *RSA*.

Vi ser det som positivt att det finns en TiB-funktion i kommunen. Genom det ökar förmågan att snabbare kunna hantera en händelse. Vi bedömer att TiB-funktionen ska utvärderas i enlighet med samverkansavtalet för TiB-funktionen.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis har ett ändamålsenligt krisledningsarbete som genomförs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer. Vi kan konstatera att det för närvarande pågår ett arbete att revidera de styrande dokumenten inom krisberedskapsområdet.

Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen saknar ansvar gällande krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen saknar ansvar gällande krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser och att krisledningsnämndens roll bör anpassas till lagstiftningen. Det bör även framgå enligt vår bedömning av styrande dokument hur krisledningsorganisationen är utformad på verksamhetsnivå (nämnd) och för kommunala bolag. Utöver det bedömer vi att en samstämmighet av krisledningsorganisationen inom hela kommunkoncernorganisationen är eftersträvt dvs kommunen centralt, nämnderna och de kommunala bolagen samt att de kommunala bolagen i krisledningsorganisationen bör framgå.

Vi bedömer att det finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys är i enlighet med gällande regler. Vi gör dock bedömningen att risk- och sårbarhetsanalysen bör antas av politisk beslutsinstans. Uppföljning av risk- och sårbarhetsanalysen år 2022 har skett till länsstyrelsen för år 2022. Vi bedömer det som positivt att kommunen centralt processleder och följer upp verksamheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser.

Utifrån vår sammanfattande bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa en översyn av kommunstyrelsens reglemente och dess delegationsordning ur ett krisberedskapsperspektiv.
- Säkerställa en översyn av krisledningsnämndens reglemente.
- Tillse en översyn av reglementet för den nämnd som ansvarar för försörjningsstöd.
- Tillse att det i kommunövergripande styrdokument förtydligas avseende vilka delar av kommunen och kommunkoncernen som dokumenten gäller för och dess beslutsinstans.

- Tillse att risk-och sårbarhetsanalysen beslutas och följs upp av politisk beslutsinstans.
- Tillse en översyn av den centrala krisledningsorganisationen så att den är förenlig med ledning och styrning för ett kommunalt bolag.
- Tillse att styrande dokument som ska gälla för kommunala bolag inte bara beslutas av kommunfullmäktige utan även fastställs via beslut på bolagstämma.
- Tillse att samtliga styrdokument avseende krisberedskap revideras snarast.
- Säkerställ att en utvärdering av Tjänteman i Beredskaps- funktionen genomförs.

Datum som ovan
KPMG AB

Alfred Tilly
Kommunal revisor

Maria Wiksten
Kommunal revisor

Lars Jönsson
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.