

# Granskning av krisberedskap

## Kungsbacka kommun



## **Innehållsförteckning**

<b>1. Inledning.....</b>	<b>4</b>
1.1. Bakgrund .....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	4
1.3. Revisionskriterier .....	4
1.4. Metod .....	4
<b>2. Krisberedskapsarbetets organisation.....</b>	<b>5</b>
2.1. Vår bedömning .....	5
2.2. Kungsbacka arbetar för ett systematiskt krisberedskapsarbete.....	5
2.3. Krisberedskapsorganisation.....	6
<b>3. Styrning och uppföljning.....</b>	<b>8</b>
3.1. Vår bedömning .....	8
3.2. Krisberedskapsarbetet bedrivs utefter styrdokument.....	8
3.3. Uppföljning av krisberedskapsarbetet .....	10
<b>4. Övning och samverkan .....</b>	<b>12</b>
4.1. Vår bedömning .....	12
4.2. Övning och utbildning .....	12
4.3. Samverkan .....	13
<b>5. Samlad bedömning.....</b>	<b>15</b>
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	15
5.2. Slutsatser och rekommendationer.....	15
<b>Bilaga 1. Bakgrund.....</b>	<b>17</b>
<b>Bilaga 2. Revisionskriterier.....</b>	<b>18</b>
<b>Bilaga 3. Källförteckning.....</b>	<b>20</b>

## Sammanfattning

På uppdrag av kommunrevisionen i Kungsbacka kommun har EY granskat kommunens krisberedskap. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och krisledningsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete, det vill säga i enlighet med lagar och föreskrifter på området.

De huvudsakliga resultat som framkommit i granskningen är följande:

- ▶ På kommunövergripande nivå finns styrdokument som utgör ramar för det systematiska krisberedskapsarbetet.
- ▶ Roller och ansvar i krisberedskapsarbetet beskrivs i policy och beredskapsplan. Det finns viss otydlighet i roll- och ansvarsfördelning mellan förvaltningarna och krisberedskapsspecialisterna från kommunledningskontoret.
- ▶ Krisberedskapsarbetet bedrivs utefter kommunens riktlinjer och planer vars innehåll uppfyller kraven enligt lagstiftning och föreskrifter.
- ▶ Kommunens arbete med risk- och sårbarhetsanalys skulle stärkas av att vid framtagande inkludera kommunens bolag och stiftelse.
- ▶ Det görs i nuläget inte någon systematiserad uppföljning av förvaltningarnas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser.
- ▶ Kommunstyrelsen tar inte del av någon systematisk uppföljning av krisberedskapsarbetet, däremot informeras kommunstyrelsens arbetsutskott löpande om arbetet.
- ▶ Övningar har genomförts och utvärderats i enlighet med lagstiftning.
- ▶ Det saknas systematisk samverkan med kommunens bolag samt det privata näringslivet i det förberedande krisberedskapsarbetet.

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden i stort säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Förtydliga krisberedskapsspecialisternas roll gentemot förvaltningarnas systematiska krisberedskapsarbete.
- ▶ Tillse att implementeringen av det systematiska krisberedskapsarbetet sker i samtliga förvaltningar.
- ▶ Tillse att mallar och rutiner för systematiskt krisberedskapsarbete är kända i hela organisationen.
- ▶ Tillse att det systematiska krisberedskapsarbetet följs upp på förvaltningsnivå samt rapporteras till kommunövergripande nivå.
- ▶ Utveckla intern och extern samverkan i det förberedande krisberedskapsarbetet.

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har bedömt att det är väsentligt att granska kommunens krisberedskap. Under 2021 har Sveriges kommuner fortsatt behövt hantera utmaningar kopplade till covid-19-pandemin. Kommunerna har en central roll i det svenska samhällets krishantering. Mer information om bakgrunden till granskningen finns i bilaga 1.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och krisledningsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete, det vill säga i enlighet med lagar och föreskrifter på området.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen och krisledningsnämnden säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för krisberedskapsarbetet?
- ▶ Har kommunstyrelsen och krisledningsnämnden säkerställt att det finns aktuella och relevanta planer och styrdokument för krisberedskapsarbetet?
- ▶ Har krisledningsnämnden säkerställt att det finns ett ändamålsenligt arbete med risk- och sårbarhetsanalys?
- ▶ Har krisledningsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt övningsarbete?
- ▶ Har kommunstyrelsen och krisledningsnämnden säkerställt ändamålsenliga samverkansformer avseende krisberedskapsarbetet?

### 1.3. Revisionskriterier

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

- ▶ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)
- ▶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5)
- ▶ Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2018–09779)
- ▶ Kommunstyrelsens och krisledningsnämndens reglemente

Dessa beskrivs närmare i bilaga 2.

### 1.4. Metod

Granskningen har genomförts som en dokument- och intervjustudie. Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakfelsgranska rapporten. Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Kommundirektör tillsammans med säkerhets- och beredskapschef
- ▶ Säkerhetssamordnare från kommunens samtliga förvaltningar (två gruppintervjuer)
- ▶ Kommunstyrelsens tillika krisledningsnämndens presidium

## 2. Krisberedskapsarbetets organisation

### 2.1. Vår bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden i stort har säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för krisberedskapsarbetet.

Granskningen visar att det på kommunövergripande nivå finns styrdokument som utgör ramar för det systematiska krisberedskapsarbetet. Roller och ansvar i krisberedskapsorganisationen beskrivs i säkerhets- och beredskapspolicy samt i beredskapsplanen. Kontakten mellan de olika förvaltningarna och säkerhets- och beredskapsenheten vid kommunledningskontoret bedöms fungera väl och har förenklats då varje förvaltning har en samordnande funktion för krisberedskapsarbetet.

Av granskningen framgår att krisberedskapsspecialisternas roll i förvaltningarnas krisberedskapsarbete kan förtydligas. Från förvaltningarnas håll upplevs det inte tydligt hur ansvaret för att driva arbetet fördelas mellan förvaltningarna och specialisterna. Enligt uppgift ska specialisterna agera stöd åt förvaltningarna i det systematiska krisberedskapsarbetet. Från förvaltningarnas håll finns en förväntan att specialisterna ska driva arbetet. Den otydliga rollfördelningen riskerar orsaka en otillräcklig framdrift i förvaltningarnas krisberedskapsarbete. Specialisternas roll och ansvar finns inte dokumenterat.

### 2.2. Kungsbacka arbetar för ett systematiskt krisberedskapsarbete

Kommunens krisberedskapsarbete har utvecklats under de senaste åren. År 2018 bildades säkerhets- och beredskapsenheten vid kommunledningskontoret. Personalstyrkan utökades med en säkerhets- och beredskapschef samt tre krisberedskapsspecialister. Mellan 2018 och 2022 har områdets budget ökat med cirka en miljon kronor till 2,5 miljoner kronor 2022. Merparten av enheten är finansierad av statsbidrag.<sup>1</sup>

Kungsbacka kommun arbetar sedan 2018 för ett systematiskt krisberedskapsarbete. Arbetssättet beskrivs i dokumentet *Systematiskt krisberedskapsarbete* och består av fyra steg:

- ▶ *Upptart* – förankra och utbilda kring arbetssättet i respektive förvaltning, besluta om processer att prioritera och funktioner att inkludera i arbetet.
- ▶ *Analysera* – analysarbete för kontinuitetshantering<sup>2</sup> i enlighet med MSB:s metodstöd.
- ▶ *Göra* – vidta riskreducerande åtgärder utifrån analysarbetet, ta fram förvaltnings-specifika beredskapsplaner.
- ▶ *Följa upp och göra ännu bättre* – följa upp förvaltningarnas riskarbete och kontinuitetsplaner, uppdatera beredskapsplan med tillhörande riktlinjer och rutiner.

Det systematiska krisberedskapsarbetet infördes 2018 för att skapa samsyn kring krisberedskapsarbetet i kommunen. I intervjuer framgår att arbetssättet är väl förankrat på

<sup>1</sup> Ramfinansierade budgetposter avser det digitala radiokommunikationssystemet (RAKEL), tjänsteman i beredskap (TiB) och de delar av säkerhetsarbetet som inte avser krisberedskap såsom bland annat säkerhetsskydd, informationssäkerhet, internt skydd och brottsförebyggande arbete.

<sup>2</sup> Kontinuitetshantering avser att planera för att skapa förutsättningar att möta oönskade händelser.

kommunövergripande nivå där implementeringen startade 2018. På förvaltningsnivå upplevs det dock inte vara implementerat i samma grad utan det finns skillnader mellan förvaltningarna. Skillnaderna uppges i stort bero på att förvaltningarna tidigare arbetade självständigt med krisberedskap och därmed nådde olika nivåer i sin beredskap. Steg ett i det systematiska krisberedskapsarbetet, *Uppstart*, har genomförts med samtliga förvaltningsledningar. Implementeringen har dock prioriterats i förvaltningarna för vård- och omsorg, individ- och familjeomsorg samt teknik som kommit längre än övriga. Deras verksamheter är utpekade fokusområden i kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

En orsak till att arbetssättet inte är tillräckligt implementerat i förvaltningarna uppges vara pandemin och konflikten i Ukraina. Dessa kriser uppges ha försenat implementeringen i samtliga förvaltningar. Detta eftersom förvaltningarna och säkerhets- och beredskapsenheten har prioriterat att hantera kriserna utifrån sina respektive arbetssätt, snarare än att prioritera implementeringen av nytt arbetssätt. Samtidigt har kriserna påvisat behovet av en god beredskap vilket anses ge goda förutsättningar i det vidare arbetet.

### 2.3. Krisberedskapsorganisation

I Kungälv kommun *säkerhets- och beredskapspolicy* beskrivs den ordinarie organisationens ansvar i det förberedande krisberedskapsarbetet. Vid hot om, eller inträffad, händelse eller samhällsstörning aktiveras olika delar av krisberedskapsorganisationen. *Beredskapsplanen* anger krisberedskapsorganisationens roller och ansvar, vilka utgår ifrån ansvarsprincipen. Det vill säga att den som är ansvarig för ett område i normala förhållanden även är ansvarig vid en extraordinär händelse eller samhällsstörning. Nedan illustreras roller och ansvar i arbetet med att förbereda och hantera händelser och störningar.

**Kommunstyrelsen** ansvarar för politisk ledning, samordning och uppföljning av det förberedande krisberedskapsarbetet.

**Krisledningsnämnd** kan aktiveras vid en större samhällsstörning<sup>3</sup>, extraordinär händelse<sup>4</sup> eller höjd beredskap<sup>5</sup> för att fatta skyndsamma beslut. Nämnden kan ta över hela eller delar av uppgifter från nämnder som berörs av händelsen. Nämnden består av kommunstyrelsens arbetsutskott.

**Respektive nämnd** ansvarar i det förberedande och hanterande arbetet för att policy och underliggande riktlinjer gällande krisberedskap tillämpas och följs upp.

**Kommundirektör** ansvarar i det förberedande och hanterande arbetet för att det finns en organisation med befogenheter och resurser för arbetet med säkerhet och beredskap. Kommundirektören beslutar vid en händelse eller samhällsstörning om beredskapsnivå och insatsers ram.

<sup>3</sup> Större samhällsstörning definieras av MSB som företeelser och händelser som hotar eller skadar det som ska skyddas i samhället.

<sup>4</sup> Extraordinär händelse definieras av MSB som en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser.

<sup>5</sup> Höjd beredskap definieras av MSB som en situation där regeringen har större frihet att agera och fatta olika beslut. Andra lagar kan användas vid sidan av dem som gäller i fredstid.

**Kommunövergripande krisledningsorganisationen** består av tretton funktioner som ska hantera en större samhällsstörning, extraordinär händelse eller höjd beredskap. Beredskapsplanen anger inte vilka dessa funktioner är men respektive funktion har separata funktionskort som anger ansvar och verktyg i arbetet. Den kommunövergripande krisledningsorganisationen aktiveras då en störning berör flera av förvaltningarna och påverkar deras sätt att fungera, eller då händelsen är så pass omfattande att förvaltningarna behöver stöd för en effektiv hantering.

**Säkerhets- och beredskapschef** ansvarar för säkerhets- och beredskapsenheten som i det förberedande arbetet leder, samordnar och utvecklar kommunens säkerhets- och beredskapsarbete på uppdrag av kommundirektör.

**Förvaltningschef** ansvarar för säkerheten inom sin verksamhet och för att riktlinjer och rutiner efterlevs samt att förvaltningsspecifika rutiner finns. Förvaltningarna får stöd i sitt förberedande krisberedskapsarbete från krisberedskapsspecialister vid enheten för krisberedskap och säkerhet på kommunledningskontoret. Varje förvaltning har en samordnare för krisberedskapsarbetet.

Av intervjuer framgår att roller och ansvar för det kommunövergripande krisberedskapsarbetet upplevs vara tydliga. Det framgår däremot frågetecken kring krisberedskapsspecialisternas ansvar och vilken roll de har i förvaltningarnas krisberedskapsarbete. Det upplevs inte vara tydligt i vilken utsträckning specialisterna ska ansvara för att driva processen att utveckla förvaltningarnas krisberedskapsarbete och i vilken mån förvaltningarna själva ska driva arbetet. Enligt uppgift ska specialisterna agera stöd i förvaltningarnas arbete med krisberedskap. Specialisternas roll och ansvar finns inte beskrivet i kommunens styrdokument för krisberedskapsarbetet.

Det finns en uppfattning att förvaltningarnas säkerhetssamordnare behöver ytterligare kompetens för att kunna driva arbetet framåt och för att kunna ta stöd av specialisterna. I dagsläget finns det inte någon struktur för regelbundna möten och kompetensutveckling mellan förvaltningarnas säkerhetssamordnare och specialisterna.

### 3. Styrning och uppföljning

#### 3.1. Vår bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden i stort har säkerställt att det finns aktuella och relevanta planer och styrdokument för krisberedskapsarbetet.

Granskningen visar att arbetet med krisberedskap bedrivs utifrån riktlinjer och planer beslutade av kommunfullmäktige, kommunstyrelse och kommundirektör. Riktlinjerna och planernas innehåll uppfyller kraven enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter.

Respektive förvaltning ska ta fram egna beredskapsplaner. Som stöd i arbetet med att ta fram beredskapsplaner används en mall från MSB. Mallen är inte känd i samtliga förvaltningar. Det upplevs finnas ett behov av ytterligare skriftliga rutiner för förvaltningarnas arbete med krisberedskap. Skriftliga rutiner skulle främja ett homogent arbetssätt med krisberedskap mellan förvaltningarna.

Vi bedömer att krisledningsnämnden i stort har säkerställt att det finns ett ändamålsenligt arbete med risk- och sårbarhetsanalys.

Kommunens arbete med risk- och sårbarhetsanalys följer i stort MSB:s riktlinjer. Uppföljning av analysen rapporteras till Länsstyrelsen enligt riktlinjer. Analysen skulle stärkas av att vid framtagande inkludera kommunens bolag och stiftelse. Det finns även utvecklingsområden kring uppföljning av förvaltningarnas analyser då det i nuläget inte görs någon systematiserad uppföljning av förvaltningarnas arbete. Kommunstyrelsen tar inte heller del av någon systematisk uppföljning av krisberedskapsarbetet, däremot informeras kommunstyrelsens arbetsutskott löpande om arbetet. Vi menar att kommunstyrelsens och förvaltningens styrning på området kan stärkas med löpande, dokumenterad uppföljning.

#### 3.2. Krisberedskapsarbetet bedrivs utefter styrdokument

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), föreskrifter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt överenskommelsen om kommunernas krisberedskap mellan MSB och Sveriges kommuner och regioner (SKR)<sup>6</sup> anger flera planer och styrdokument som kommuner ska upprätta för sitt krisberedskapsarbete. Dessa illustreras och beskrivs nedan.

---

<sup>6</sup> MSB 2018–09779





Figur 2: Styrdokument för kommunens krisberedskapsarbete.

### 3.2.1. Styrdokument för krisberedskapsarbetet uppfyller lagstiftningens krav

På övergripande nivå finns en *säkerhets- och beredskapspolicy* samt en *riktlinje för krisberedskap och civilt försvar*. Kommunfullmäktige fastställde dessa styrdokument 2019. Tillsammans utgör policyn och riktlinjen de övergripande styrdokument som kommunen ska ta fram enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR. Policyn anger roller och ansvar i arbetet med krisberedskap och gäller samtliga nämnder, bolag och stiftelser i kommunen. Riktlinjen beskriver i enlighet med överenskommelsen mål och inriktning för krisberedskapsarbetet, däribland det geografiska områdesansvaret och anger planeringen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalys. Enligt uppgift baseras riktlinjens mål och inriktning på kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

Enligt LEH ska kommunen analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys på det sätt som föreskrivs i MSB:s föreskrift.<sup>7</sup> Föreskriften anger sju punkter som ska ingå i analysen, däribland beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i beredskapen samt behov av åtgärder. Senast den 31 oktober det första kalenderåret efter ordinarie val ska kommunfullmäktige rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys till Länsstyrelsen.

Kommunfullmäktige godkände en *risk- och sårbarhetsanalys* i oktober 2019 vilket är i enlighet med föreskriven tidplan. I intervju framgår att kommunen tidigare anlitat konsulter för att arbeta fram analysen. Nu bedrivs arbetet självständigt inom kommunen utifrån arbetssättet *systematiskt krisberedskapsarbete*.

Risk- och sårbarhetsanalysen omfattar samtliga punkter som anges i MSB:s föreskrifter. Exempelvis samhällsviktiga verksamheter inom kommunens geografiska områden och kritiska beroenden för dessa verksamheter. Kommunens bolag och stiftelse har inte inkluderats i analysen eller arbetet med den. Ett aktivt deltagande av kommunala bolag i framtagandet av kommunens risk- och sårbarhetsanalys är önskvärt enligt MSB. Detta för att analysen ska ge en helhetsbild över den kommunala organisationens beredskap och behovet av åtgärder för ökad beredskap. I intervju framgår att det är ett utvecklingsområde att involvera bolag och privat näringsliv i arbetet med analysen. Länsstyrelsen noterar även i uppföljning ett antal utvecklingsområden. De avser tydlighet i analysen såsom att förtydliga kopplingen mellan

<sup>7</sup> MSBFS 2015:5.

samhällsviktiga verksamheter och kritiska beroenden samt att beskrivning av sårbarheter även avser kommunens förmåga och inte bara beroenden.

Kommuner ska enligt LEH även fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras, utifrån resultatet av risk- och sårbarhetsanalysen. *Beredskapsplan Kungsbacka kommun 2022* bygger på risk- och sårbarhetsanalysen och riktlinjen för krisberedskap och civilt försvar. Planen utgör riktningen för ledningsarbetet inom krisberedskap vid hot om eller inträffade samhällsstörningar, extraordinära händelser och höjd beredskap. Planen ska ses som en handbok och beskriver arbetet utifrån ett före-, under- och efterperspektiv. Beredskapsplanen uppdateras vid behov och revideras årligen. Det framgår inte hur uppföljning eller utvärdering av en händelse eller planen ska rapporteras.

Vid tidigare uppföljningar från Länsstyrelsen har utvecklingsbehov noterats vad gäller kommunens arbete med risk- och sårbarhetsanalys samt beredskapsplan. Beredskapsplanen, då kallad *Handlingsplan för samhällsstörning*, ansågs inte tillräckligt förankrad på förvaltningsnivå och dess innehåll inte tillräckligt specifikt, åtgärdsinriktat eller aktuellt. Bristerna ansågs omhändertagna vid Länsstyrelsens uppföljning 2020. Förutom omarbetad beredskapsplan har även policy och riktlinje för krisberedskapsarbetet tagits fram sedan dess vilka uppfyller Länsstyrelsens krav på innehåll.

### *3.2.2. Upplevd otydlighet gällande stödjande dokumentation i förvaltningarnas arbete*

Som grund för den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen ska samtliga förvaltningar göra egna analyser. Samtliga förvaltningar har tagit fram risk- och sårbarhetsanalyser, med stöd från säkerhets- och beredskapsenheten. I intervju framgår dock att arbetet med att vidta åtgärder utifrån analyserna inte nått så långt som önskat. Förvaltningarna ska enligt kommunens arbetssätt ta fram beredskapsplaner på förvaltningsnivå. Arbetet med att ta fram beredskapsplaner på förvaltningsnivå pågår, i dagsläget har tre av nio förvaltningar fastställt beredskapsplaner. Som tidigare nämnts har förvaltningarna kommit olika långt i krisberedskapsarbetet.

Som stöd i arbetet med att ta fram beredskapsplaner används en mall från MSB. Vid intervjuer framkommer dock att det inte är tydligt hur mallen ska användas samt att den inte är känd i alla förvaltningar. Vissa intervjuade lyfter ett behov av mallar på förvaltningsnivå för att främja ett homogent arbetssätt i förvaltningarna.

## **3.3. Uppföljning av krisberedskapsarbetet**

### *3.3.1. Uppföljning sker löpande på kommunövergripande nivå*

Enligt LEH ska kommunen regelbundet följa upp sin risk- och sårbarhetsanalys och med utgångspunkt i denna bedöma sin generella krisberedskap.

Uppföljningen på kommunövergripande nivå sker löpande inom ramen för arbetet med systematiskt krisberedskapsarbete vilket inkluderar uppföljning och att vidta åtgärder. Säkerhets- och beredskapsenheten samt kommundirektör följer löpande upp arbetet på kommunövergripande nivå. Det sker däremot ingen övergripande årlig dokumenterad uppföljning. Uppföljningen sker inom de olika projekt som pågår inom ramen för det

systematiska krisberedskapsarbetet. Kommundirektör och säkerhets- och beredskapschef informerar regelbundet kommunstyrelsens arbetsutskott om arbetet. Kommunstyrelsen tar inte del av någon formell, systematisk uppföljning av krisberedskapsarbetet, delvis till följd av att kommunstyrelsen inte fastställt något mål för krisberedskap. De intervjuade upplever att uppföljningen av krisberedskapsarbetet fungerar bra på kommunövergripande nivå.

Uppföljningen och bedömningen av kommunens krisberedskapsarbete rapporteras årligen till Länsstyrelsen. Därtill rapporteras risk- och sårbarhetsanalys vart fjärde år. I Länsstyrelsens uppföljning av kommunens arbete 2018 framkommer en del utvecklingsområden som tidigare nämnt, exempelvis rörande styrdokument och kommunens samverkan med externa aktörer. Vid 2020 års uppföljning framgår att kommunen åtgärdat bristerna vad gäller styrdokument men samverkan lyfts fortsatt som ett utvecklingsområde.

### *3.3.2. Formerna för uppföljning av förvaltningarnas arbete skiljer sig åt*

Uppföljning på förvaltningsnivå görs inte i samma utsträckning som på kommunövergripande nivå. I intervjuer framkommer att det är förvaltningarnas ansvar att se till att åtgärder vidtas utifrån deras risk- och sårbarhetsanalyser. Till skillnad från den kommunövergripande nivån hålls på förvaltningsnivå inga regelbundna avstämningar eller uppföljningar av arbetet med risk- och sårbarhetsanalys och det systematiska krisberedskapsarbetet. En förvaltning uppger att risk- och sårbarhetsanalys är inkluderad i förvaltningsbudgeten och att arbetet följs upp årligen. I andra fall uppger förvaltningarna att ingen systematiserad uppföljning görs av risk- och sårbarhetsanalysen. Sammantaget framgår det vara otydligt på vilket sätt förvaltningarna ska arbeta vidare med de risker och sårbarheter som identifieras. Detta delvis till följd av att det systematiska krisberedskapsarbetet ännu inte implementerats fullt ut.

I dagsläget uppges att uppföljningen på förvaltningsnivå är ett utvecklingsområde. Ambitionen är att säkerhets- och beredskapsenheten årligen på ett systematiskt sätt ska följa upp förvaltningarnas arbete och deras behov av stöd. Under 2022 används kommunens uppföljningsverktyg för att följa upp de förvaltningar där det systematiska krisberedskapsarbetet implementerats. Detta ska sedan kunna rapporteras till förvaltningsledning och kommunledning och utgöra grunden för uppföljningen till Länsstyrelsen.

## 4. Övning och samverkan

### 4.1. Vår bedömning

Vi bedömer att krisledningsnämnden i allt väsentligt har säkerställt ett ändamålsenligt övningsarbete.

Granskningen visar att det i kommunens övningsplan framgår återkommande och specifika övningar och utbildningar. Det framgår inte tydligt vilka övningar och utbildningar som förtroendevalda ska delta vid. Övningar har genomförts och utvärderats i enlighet med LEH. Vi noterar dock att utbildningar och övningar inte kunnat genomföras enligt fastställd plan under pandemin utan insatser har behövt planeras om till att ske digitalt.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden enbart delvis har säkerställt ändamålsenliga samverkansformer avseende krisberedskapsarbetet.

Granskningen visar att kommunen samverkar med en rad myndigheter och med externa aktörer. Samverkan inom det geografiska områdesansvaret med externa aktörer har fungerat väl vid extraordinära händelser. Vad gäller det förberedande krisberedskapsarbetet finns dock utvecklingsområden i samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret med kommunens bolag samt det privata näringslivet. I dagsläget finns inte någon systematisk samverkan etablerad. Vi menar att en utökad samverkan i det förberedande arbetet hade ökat kommunens beredskap.

### 4.2. Övning och utbildning

I LEH framgår att kommunen ansvarar för att förtroendevalda och tjänstepersoner får den utbildning och övning som behövs för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser. Mot bakgrund av detta ska kommunen ta fram en utbildnings- och övningsplan. I MSB:s vägledning för kommunens utbildnings- och övningsplan framgår att kommunen ska:

- ▶ Genomföra och utvärdera minst två övningar under en mandatperiod.
- ▶ Öva krisledningsnämnd och tjänstepersonsledning minst en gång per mandatperiod.
- ▶ Om tillfälle ges, delta i samverkansövningar på regional eller nationell nivå.

Kungsbacka kommuns *utbildnings- och övningsplan 2020–2023* ingår i kommunens beredskapsplan 2022. I utbildnings- och övningsplanen redogörs för återkommande och specifika utbildningar och övningar i enlighet med MSB:s vägledning. I intervju framgår att planen baseras på kommunens risk- och sårbarhetsanalys, erfarenheter från tidigare övningar samt aktuella händelser. Exempelvis kommer en övning gällande kärnenergi att genomföras under 2022 utifrån förändringar i beredskapskrav på nationell nivå.

Enligt utbildnings- och övningsplan ska den kommunövergripande krisledningsorganisationen delta i en övning och en utbildning årligen.<sup>8</sup> Det framgår inte tydligt i planen vilka övningar

---

<sup>8</sup> En utbildning och en övning i stabsmetodik ska genomföras årligen.

kommunens förtroendevalda är inkluderade i. I intervju framgår att pandemin har påverkat övningsarbetet och att planen inte kunnat följas. Aktiviteter har planerats om utifrån smittläget. Antalet utbildningar och övningar som kunnat genomföras under mandatperioden motsvarar dock kraven enligt LEH. Under 2019 genomfördes en övning rörande pågående dödligt våld samt vattenhändelse. Under våren 2020 deltog kommunen i en digital samverkansövning rörande totalförsvaret ledd av MSB och Försvarmakten. Under 2021 genomfördes en övning av inlarmning och uppstart av krisledningsorganisationen i händelse av kärnenergiolycka. Samtliga övningar har utvärderats skriftligen och av övningarnas uppföljningsrapporter framgår de styrkor och svagheter som noterades i övningen. De intervjuade upplever att det finns en skuld vad gäller övning och utbildning, exempelvis rörande kärnenergi.

Förvaltningarna ska inkludera utbildnings- och övningsplaner i sina beredskapsplaner. Intervjuade uppger att den kommunövergripande utbildnings- och övningsplanen kan vara till hjälp i förvaltningarnas arbete med att ta fram utbildnings- och övningsplaner. I intervjuer framgår dock att övningar främst sker kommunövergripande. En orsak till att förvaltningarna inte involveras på samma sätt uppges vara att det systematiska krisberedskapsarbetet ännu inte implementerats fullt ut.

#### **4.3. Samverkan**

Kommuner har enligt LEH ett geografiskt områdesansvar. Ansvar innebär att kommuner inom sitt geografiska område ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och samordnar planerings- och förberedelsearbetet. Enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR om kommuners krisberedskap ska kommunen dessutom samverka med kommuner och andra aktörer utanför det egna geografiska området för att erhålla samverkansersättning.

I Kungsbacka kommuns beredskapsplan framgår att kommunen i det förberedande arbetet samverkar med flera myndigheter och organisationer. Kommunen deltar i olika samverkansgrupper vilka träffas med regelbunden frekvens, nedan anges några exempel:

- ▶ *Forum för nationell beredskapsutveckling* – säkerhets- och beredskapsansvariga från samtliga aktörer som berörs av överenskommelsen om krisberedskap mellan MSB och SKR såsom kommuner och länsstyrelser, Försvarmakten och Socialstyrelsen
- ▶ *Krissamverkan i Västra Götaland* – säkerhets- och beredskapsansvariga från samtliga kommuner i Västra Götalandsregionen tillsammans med Länsstyrelsen och nationella aktörer såsom Polismyndigheten och Svenska kyrkan
- ▶ *Regionala rådet i Halland* – kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör samt kommunikationschef från samtliga kommuner i Halland deltar tillsammans med Länsstyrelsen och nationella aktörer såsom Polismyndigheten och Svenska kyrkan
- ▶ *SäkNät Halland* – säkerhets- och beredskapsansvariga från samtliga kommuner i Halland
- ▶ *GR-nätverk för samhällsskydd och beredskap* – säkerhets- och beredskapsansvariga från medlemskommunerna i Göteborgsregionens kommunalförbund
- ▶ *RSG SäkSam* – säkerhets- och beredskapsansvariga från samtliga medlemskommuner i Räddningstjänsten Storgöteborg

Syftet med samverkansgrupperna ovan är att arbeta förberedande men även att vid händelse eller samhällsstörning arbeta med hanteringen av den. Grupperna underlättar aktörsgemensam inriktning och samordning när det finns behov av att agera tillsammans. Vid extraordinära händelser så som pandemin har samverkan i vissa av grupperna ovan utökats. Till exempel har Regionala rådet i Halland haft veckovisa möten, till skillnad från två gånger årligen.

I intervjuer framgår att förutsättningarna för att samverka inom kommunen vid extraordinär händelse eller kris upplevs vara goda. Avstämningsmöten mellan kommunledningen och det kommunala bolaget och stiftelsen hålls vid behov. Under pandemin har regelbundna möten hållits med stiftelsen Tjolöholms slott då de som besöksmål påverkats i stor utsträckning av pandemin. Då säkerhetsläget försämrats i Ukraina har möten hållits med det kommunala bostadsbolaget Eksta Bostads AB, eftersom då mottagandet av flyktingar medfört ett ökat behov av bostäder.

Eksta Bostads AB och stiftelsen Tjolöholms slott deltar däremot inte i framtagandet av kommunens risk- och sårbarhetsanalys, som tidigare nämnt. Även samverkan med näringslivet i det förberedande arbetet lyfts som ett utvecklingsområde. I dagsläget finns inte någon systematisk samverkan etablerad. Näringslivet spelar en viktig roll i beredskapsarbetet gällande kontinuitet och lagerhållning. Det upplevs som en utmaning från kommunens sida att få tillräcklig kontakt med näringslivet gällande dessa frågor.

Även Länsstyrelsen påtalar vid uppföljning 2018 att kommunen är i behov av att upprätta och stärka samverkan med fler aktörer före, under och efter en händelse eller störning. Kommunen uppmanades att upprätta ett lokalt samverkansorgan för att skapa en strukturerad samverkan med privata och offentliga aktörer i kommunen. Vid uppföljning 2020 rekommenderar Länsstyrelsen kommunen att ta fram en rutin för samverkan.

## 5. Samlad bedömning

### 5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<i>Har kommunstyrelsen och krisledningsnämnden säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för krisberedskapsarbetet?</i>	<b>I stort.</b> Roller och ansvar beskrivs i säkerhets- och beredskapspolicyn samt beredskapsplanen. Krisberedskapsspecialisternas roll i förvaltningarnas krisberedskapsarbete kan dock förtydligas.
<i>Har kommunstyrelsen och krisledningsnämnden säkerställt att det finns aktuella och relevanta planer och styrdokument för krisberedskapsarbetet?</i>	<b>I stort.</b> Arbetet med krisberedskap bedrivs utifrån riktlinjer och planer beslutade av kommunfullmäktige, kommunstyrelse och kommundirektör. Riktlinjerna och planernas innehåll uppfyller kraven enligt LEH och MSB:s föreskrifter. Stödjande mallar för förvaltningarnas krisberedskapsarbete är inte kända i samtliga förvaltningar.
<i>Har krisledningsnämnden säkerställt att det finns ett ändamålsenligt arbete med risk- och sårbarhetsanalys?</i>	<b>I stort.</b> Kommunens arbete med risk- och sårbarhetsanalys följer i stort MSB:s föreskrifter. Uppföljning av analysen rapporteras till Länsstyrelsen i enlighet med riktlinjer. Analysen skulle dock stärkas av att inkludera kommunens bolag och stiftelse i dess framtagande. Det finns även utvecklingsområden kring uppföljning av förvaltningarnas arbete och analyser som inte sker systematiskt på förvaltningsnivå eller till kommunstyrelsen.
<i>Har krisledningsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt övningsarbete?</i>	<b>Ja.</b> I kommunens övningsplan framgår återkommande och specifika övningar och utbildningar för förtroendevalda och tjänstepersoner. Det är dock inte tydligt vid vilka insatser som förtroendevalda ska delta. Övningar under mandatperioden har genomförts och utvärderats i enlighet med LEH.
<i>Har kommunstyrelsen och krisledningsnämnden säkerställt ändamålsenliga samverkansformer avseende krisberedskapsarbetet?</i>	<b>Delvis.</b> Kommunen samverkar med myndigheter och externa aktörer i krisberedskapsarbetet. Samverkan inom det geografiska områdesansvaret med externa aktörer har fungerat väl vid extraordinära händelser. Vad gäller det förberedande krisberedskapsarbetet finns dock utvecklingsområden i samverkan med kommunens bolag och det privata näringslivet.

### 5.2. Slutsatser och rekommendationer

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen och krisledningsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete, det vill säga i enlighet med lagar och föreskrifter på området. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och

grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden i stort säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete. Vi noterar att utveckling har skett på området och att det pågår en implementering av ett systematiskt arbetssätt vilket vi ser positivt på.

Det systematiska krisberedskapsarbetet bedrivs efter fastställda styrdokument och ramar och är implementerat på kommunövergripande nivå. På förvaltningsnivå är det systematiska krisberedskapsarbetet inte implementerat fullt ut och olika förvaltningar har kommit olika långt i arbetet. Exempelvis har tre av nio förvaltningar fastställt beredskapsplaner. På kommunövergripande nivå saknas i dagsläget tydliga strukturer för att följa upp förvaltningarnas arbete. Därtill finns vissa otydligheter vad gäller roll- och ansvarsfördelning mellan säkerhets- och beredskapsenheten samt förvaltningarna. Granskningen visar även på utvecklingsområden kopplat till samverkan. I dagsläget involveras inte kommunens bolag och stiftelse i det planerande och förberedande arbetet. Likaså är samverkan med externa aktörer inom ramen för det geografiska områdesansvaret ett utvecklingsområde.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Förtydliga krisberedskapsspecialisternas roll gentemot förvaltningarnas systematiska krisberedskapsarbete.
- ▶ Tillse att implementeringen av det systematiska krisberedskapsarbetet sker i samtliga förvaltningar.
- ▶ Tillse att mallar och rutiner för systematiskt krisberedskapsarbete är kända i hela organisationen.
- ▶ Tillse att det systematiska krisberedskapsarbetet följs upp på förvaltningsnivå samt rapporteras till kommunövergripande nivå.
- ▶ Utveckla intern och extern samverkan i det förberedande krisberedskapsarbetet.

Göteborg 20 juni 2022



Fanny Nilsson  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Lydia Andersson  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Rebecka Rask  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB



## Bilaga 1. Bakgrund

Under 2021 har Sveriges kommuner fortsatt behövt hantera utmaningar kopplade till covid-19-pandemin. Konflikten i Ukraina har skapat osäkerhet i omvärlden, där händelseförlopp kring flyktingströmmar och IT-säkerhet visar på vikten av beredskap. Kommunerna har en central roll i det svenska samhällets krishantering. Det är väsentligt att det finns rutiner och arbetssätt för att hantera alla typer av kriser, även sådana som inte har identifierats i förväg. Kommunerna måste kunna hantera situationer som präglas av stor osäkerhet. De behöver därför aktivt arbeta för att minska sårbarheten i sin verksamhet.

Enligt Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska kommuner minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. I lagen framgår att kommunerna bland annat ska:

- ▶ Genomföra risk- och sårbarhetsanalyser
- ▶ Inom sina geografiska områden verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas
- ▶ Regelbundet utbilda och öva politiker och tjänstepersoner så att de kan lösa sina arbetsuppgifter även i en krissituation

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) har löpande tecknat överenskommelser om kommunernas arbete med krisberedskap. Under 2018 tecknades även en överenskommelse avseende kommunernas arbete med civilt försvar. Vikten av krisberedskap och civilt försvar har tydliggjorts av MSB och SKR.

I Kungsbacka kommun ansvarar kommunstyrelsen och krisledningsnämnden för arbetet med krisberedskap. Av kommunstyrelsens reglemente framkommer att styrelsen ansvarar för de förberedelser som behövs för verksamheten vid höjd beredskap och extraordinära händelser. Krisledningsnämnden ansvarar enligt reglemente för att fullgöra de uppgifter som regleras i LEH och ska leda kommunen under en extraordinär händelse.

## **Bilaga 2. Revisionskriterier**

### **Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap**

LEH föreskriver att kommunerna är skyldiga att analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan komma att påverka den egna verksamheten. Resultatet ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. LEH anger att kommuner med beaktande av analysen för varje mandatperiod ska fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Planen ska bland annat beskriva styrning och samverkan inom krisledningsorganisationen. Kommunen ska varje år kontrollera planen och revidera den vid behov.

Enligt LEH ska kommunen också se till att förtroendevalda och tjänstemän får den utbildning som de behöver för att kunna klara sitt säkerhetsåtagande.

Kommunerna har enligt LEH ett geografiskt områdesansvar som innebär att kommuner inom sitt geografiska område ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och samordnar planerings- och förberedelsearbetet.

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

Författningen innehåller närmare föreskrifter om kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser enligt LEH. Risk- och sårbarhetsanalysen ska fastställas av lägst kommunstyrelsen. Föreskrifterna anger att kommunen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige ställa samman och rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys enligt följande uppställning:

1. Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
2. Beskrivning av arbetsprocess och metod.
3. Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.
4. Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
5. Identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område.
6. Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.
7. Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat

### **Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2018–09779)**

Överenskommelsen mellan Myndigheten för samhällsberedskap (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) preciserar statens förväntningar på hur uppgifterna enligt LEH ska genomföras i form av målbeskrivningar och riktlinjer för hur verksamhet och ersättning ska följas upp.

Senast den 31 december under den nya mandatperiodens första år ska styrdokument med mål och inriktning för krisberedskapsarbetet, reglemente för krisledningsnämnden, plan för hantering av extraordinära händelser, samt utbildnings- och övningsplan vara beslutade.

Kommunfullmäktige ska besluta om övergripande styrdokumentet, reglemente för krisledningsnämnd. Lägst kommundirektör kan besluta om plan för handlings av extraordinära händelse och utbildnings- och övningsplan.

Enligt överenskommelsen ska kommunen genomföra och utvärdera minst två övningar under en mandatperiod, bland annat utifrån de brister som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen. Målet är att krisledningsnämnden ska övas minst en gång per mandatperiod. Vidare ska kommunen inom sitt geografiska områdesansvar dessutom samverka med kommuner och andra aktörer utanför det egna geografiska området för att erhålla samverkansersättning.

### **Kommunstyrelsens reglemente**

Enligt reglementet ansvarar kommunstyrelsen för den verksamhet som anges i 3 kap i lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Kommunstyrelsen ansvarar för den verksamhet som framgår av 7 § lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Kommunstyrelsen utser ledamot i hemvärnsråd enligt hemvärnsförordningen (1997:146).

Föreskrifter om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara med mera.

### **Krisledningsnämndens reglemente**

Enligt reglemente är krisledningsnämnden kommunens ledande politiska organ om kommunen drabbas av en extraordinär händelse. Med extraordinär händelse avses en sådan händelse 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.

Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som är nödvändigt med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Ett sådant beslut ska omgående sändas till den nämnd som berörs.

## **Bilaga 3. Källförteckning**

### **Intervjuer**

- ▶ Två gruppintervjuer med säkerhetssamordnare och krisberedskapsspecialister. 2022-04-26
- ▶ Säkerhets- och beredskapschef samt kommundirektör. 2022-04-29
- ▶ Kommunstyrelsens tillika krisledningsnämndens presidium. 2022-05-06

### **Dokumentation**

- ▶ Beredningsplan Kungsbacka kommun 2022
- ▶ Beredningsplan förvaltning – Mall
- ▶ Beslut efter Länsstyrelsens uppföljning av KBA kommun 2018
- ▶ Minnesanteckningar från Länsstyrelsens återkoppling på LEH till Kungsbacka kommun 2020
- ▶ Kommunstyrelsens förvaltningsbudget 2022
- ▶ Reglemente kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente krisledningsnämnden
- ▶ Riktlinje för krisberedskap och civilt försvar
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys 2019
- ▶ Systematiskt krisberedskapsarbete
- ▶ Utvärderingsrapport KBA Eld o vatten
- ▶ Utvärderingsrapport larmövning
- ▶ Överenskommelse om samverkansperson