

Granskning av kommunens kris- och katastrofberedskap

Robertsfors kommun



Innehåll

Sammanfattning	2
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Metod och avgränsning.....	3
1.4 Revisionskriterier.....	4
2 Granskningsresultat	5
2.1 Roll- och ansvarsfördelning.....	5
2.2 Risk- och sårbarhetsanalys samt planer för krisberedskap.....	7
2.3 Utbildning och övning	10
2.4 Samverkan.....	10
2.5 Uppföljning och återrapportering	11
3 Sammanfattande bedömning	13
Bilaga 1: Källförteckning	15

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Robertsfors kommun genomfört en granskning av kommunens kris- och katastrofberedskap. Granskningens syfte var att granska och bedöma om kris- och katastrofberedskapen inom Robertsfors kommun är ändamålsenlig och anpassad till de krav som ställs i lagstiftningen.

Vår **sammanfattande bedömning** är att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden *delvis* har säkerställt ett ändamålsenligt kris- och katastrofarbete, som är anpassat till och uppnår grundläggande kraven inom lagstiftningen.

Vi baserar vår bedömning på att det i stort finns en tydlig dokumenterad roll- och ansvarsfördelning och att kommunens styrdokument till sitt innehåll följer kraven på området. Kommunen har även en utvecklad samverkan. Däremot ser vi utvecklingsområden vad gäller roller och ansvar i det förberedande arbetet samt uppföljning inom förvaltning och till kommunstyrelsen.

Utifrån granskningsresultatet **rekommenderar** vi kommunstyrelsen:

- ▶ Tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen genom att tydliggöra befintliga styrdokument och upprätta nya styrdokument i enlighet med vad som föreskrivs på området
- ▶ Säkerställa att krisledningsnämndens ledamöter blir formellt valda
- ▶ Se över behovet av att krisledningsnämnden utgörs av en mindre enhet i stället för kommunstyrelsens 13 ledamöter
- ▶ Säkerställa att kommunens styrdokument och planer antas i rätt tid i enlighet med föreskrifter på området
- ▶ Säkerställa att förtroendevalda och tjänstepersoner övas i enlighet med Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- ▶ Utveckla en uppföljningsstruktur för krisberedskapsarbetet som innefattar att resultatet rapporteras till kommunstyrelsen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunen ska bland annat verka för en säker och trygg kommun genom att förebygga och hantera risker, förluster, störningar och skador på grund av oförutsedda händelser. Genom god planering ska kommunen förhindra eller minimera negativa konsekvenser för anställda, kommuninvånare, verksamhet, egendom, ekonomi och miljö. Om ändå negativa konsekvenser uppstår ska beredskap finnas för detta.

En extraordinär händelse är en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma beslut och insatser av en kommun (till exempel extrem väderlek eller långvarigt elavbrott).

Enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska det i varje kommun finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter då extraordinära händelser i fredstid inträffar. Genom denna lagstiftning har bl.a. kommunernas skyldighet att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser och kommunernas ansvar för den fredstida krishanteringen i det egna geografiska området reglerats. Lagen syftar till att kommunerna ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. Kommunen ansvarar således för att den kommunala verksamheten fungerar så störningsfritt som möjligt. Ansvaret omfattar även de delar som externa entreprenörer utför för kommunens räkning.

Kommunens revisorer har utifrån genomförd risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en kommunövergripande granskning av kris- och katastrofberedskap.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att granska och bedöma om kris- och katastrofberedskapen inom Robertsfors kommun är ändamålsenlig och anpassad till de krav som ställs i lagstiftningen.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är roll- och ansvarsfördelning för arbetet med kris- och katastrofberedskap tydlig?
- ▶ Upprättas riskanalyser och planer som är aktuella och fastställda av rätt instans samt i enlighet med berörd lagstiftning?
- ▶ Har utbildningar och övningar för extraordinära händelser genomförts för berörd personal inom verksamheten?
- ▶ Finns en ändamålsenlig samverkan inom kommunkoncern och med externa aktörer avseende krisberedskap?
- ▶ Sker ändamålsenlig uppföljning av arbetet med kris- och katastrofberedskapen till ansvarig nämnd?

1.3 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentanalys och intervjuer. Granskningen är kommunövergripande och avser kommunstyrelsen och krisledningsnämnden. Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

Vi använder följande bedömningsskala för bedömning utifrån revisionsfrågorna:

I allt väsentligt uppfyllt	Grön
Delvis uppfyllt	Gul
Ej uppfyllt	Röd

Se källförteckning för granskade dokument och intervjupersoner.

1.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Granskningens huvudsakliga revisionskriterier är följande:

1.4.1 Kommunallagen (2017:725)

Enligt 6 kap. 1 § ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Av 6 kap. 6 § framgår att nämnderna inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag och annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i tillfredställande sätt.

1.4.2 Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) anger att kommuner bland annat ska:

- ▶ Analysera extraordinära händelser och hur dessa kan påverka den egna verksamheten i en risk- och sårbarhetsanalys, (2 kap. 1 §)
- ▶ Planera krisberedskapen i en plan, (2 kap. 1 §)
Utbilda och öva förtroendevalda och personal utifrån en utbildnings- och övningsplan. (2 kap. 8 §)

1.4.3 Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022

Överenskommelsen mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) om kommuners krisberedskap reglerar hur ersättningen från MSB ska förvaltas i kommunernas arbete med krisberedskap. För att kommuner ska kunna få ersättning ska kommuner arbeta i enlighet med lagar och föreskrifter med risk- och sårbarhetsanalys, planering, geografiskt områdesansvar samt utbildning och övning.

1.4.4 MSB:s föreskrift (MSBFS 2015:5) om kommuners risk- och sårbarhetsanalys.

MSB:s föreskrifter för kommuners risk- och sårbarhetsanalys utgår från LEH. Föreskrifterna anger sju punkter som ska ingå i analysen. Kommuner är skyldiga att anpassa risk- och sårbarhetsanalysen efter de egna behoven och övriga förutsättningar i kommunen samt rapportera till kommunfullmäktige senast den 31 oktober under det första kalenderåret.

1.4.5 MSB:s handbok i kommunal krisberedskap - övergripande processer (okt 2021).

MSB:s handbok om kommunal krisberedskap beskriver översiktligt hur kommuner ska organisera sitt krisberedskapsarbete. Handboken är ett konkret stöd som utgår ifrån LEH, föreskrifter och förordningar.

2 Granskningsresultat

Granskningsresultatet nedan är uppdelat efter granskningens fem revisionsfrågor som avser: ansvarsfördelning, riskanalys och planer, utbildning och övning, samverkan samt uppföljning. Varje avsnitt avslutas med en bedömning för respektive revisionsfråga.

2.1 Roll- och ansvarsfördelning

Kommunens roll- och ansvarsfördelning samt organisation avseende krisberedskapsarbete beskrivs översiktligt i kommunens olika styrdokument för krisberedskap. Styrdokumentet beskriver olika delar av organisationen för krisberedskap. I avsnittet nedan beskrivs ansvarsfördelning på politisk nivå och inom förvaltningen.

Vi har tagit del av följande dokument som beskriver roll- och ansvarsfördelning:

- ▶ *Kommunstyrelsens reglemente (2018-06-18 KF § 50)*
- ▶ *Styrdokument för krisberedskap 2019-2022 (2020-03-02 KF § 19)*
- ▶ *Krisledningsplan (2020-03-02 KF § 19)*
- ▶ *Arbetsinstruktioner för kommunchef (2022-04-11 § 49)*

2.1.1 Politisk ansvarsfördelning i krisberedskap

Kommunstyrelsen: I kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen är kommunens övergripande lednings- och styrningsorgan. Ett av styrelsens ansvarsområden är att ansvara för arbetet enligt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Detta avser att minska sårbarheten och säkra god förmåga att hantera krissituationer.

Krisledningsnämnden: Krisledningsnämndens uppdrag framgår i styrdokument för krisberedskap. Enligt styrdokumentet ska krisledningsnämnden aktiveras när organisationsstrukturer och befintliga resurser inte är tillräckliga. Kommunstyrelsens ordförande, eller om denne har förhinder vice ordförande, bedömer när en extraordinär händelse medför politiska beslut som kräver att krisledningsnämnden ska aktiveras. När nämnden aktiverats kan nämnden överta andra nämnder och utskotts beslutsrätt och verksamhetsansvar. Krisledningsnämnden kan därigenom begränsa verksamheten till det som är nödvändigt.

Intervjuade uppger att krisledningsnämndens roll och ansvar upplevs otydligt. Otydligheten avser när krisledningsnämnden är aktiverad och vilka uppgifter nämnden har under händelse av kris. Intervjuade lyfter att otydligheten delvis följer av bristande tydlighet i styrdokument. Vid tiden för granskningen saknar krisledningsnämnden ett reglemente. Enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR om kommunernas krisberedskap¹ ska ett reglemente för krisledningsnämnden fastställas av fullmäktige inför varje mandatperiod. I intervju uppges det finnas planer på att upprätta ett reglemente för krisledningsnämnden.

Enligt kommunens styrdokument för krisberedskap ska kommunstyrelsen utgöra krisledningsnämnd. Av granskningen framgår ingen beskrivning av hur ledamöter ska väljas till krisledningsnämnden. Enligt kommunallagens bestämmelser² ska ledamöter i en nämnd

¹ MSB 2018-09779

² Kommunallagen kap. 6 § 16

väljas av kommunfullmäktige, vilket även omfattar krisledningsnämnd. Krisledningsnämndens ledamöter har inte blivit personligen valda utan nämnden uppges utgöras av kommunstyrelsen.

Av kommunens styrdokument framgår inte tydligt vad kommunstyrelsen har för ansvar ut-
anför kris, det vill säga kommunstyrelsens ansvar i det förberedande arbetet.

2.1.2 Ansvarsfördelning inom förvaltningens krisledningsorganisation

Kommunchef: Kommunchefens roll och ansvar inom krisledning framgår i krisledningsplanen. Enligt planen är kommunchefen den ledande tjänstepersonen i krisberedskapsarbetet. Kommunchefen ansvarar för ledning och samordning i händelse av en samhällsstörning. Kommunchefen ansvarar även för den centrala krisledningsorganisationen och är föredragande för krisledningsnämnden när den aktiveras. Kommunchefens ansvar utanför kris beskrivs i styrdokumentet för krisberedskap. Av styrdokumentet framgår kommunchefens ansvar för styrning och uppföljning samt antagande av styrdokument.

Krisledningsgrupp: Enligt krisledningsplanen utgör krisledningsgruppen kommunens strategiska ledning för krisberedskap. Gruppen utgörs av kommunens ledningsgrupp som består av kommunchef, sektorchefer, ekonomichef, personalchef samt IT-chef. Vid behov kan även andra funktioner ingå. Krisledningsgruppens uppdrag under kris är att skapa en samlad lägesbild, fatta inriktningsbeslut och tydliggöra olika verksamheters roll. Vid behov av samverkan med externa aktörer under kris agerar gruppen inriktnings- och samordningsfunktion inom kommunens geografiska område. I det förberedande arbetet anger styrdokumentet för krisberedskap att gruppen ansvarar för framtagande av risk- och sårbarhetsanalys.

Beredskapssamordnare: Beredskapssamordnarens uppdrag beskrivs i styrdokument för krisberedskap. Enligt styrdokumentet ska beredskapssamordnaren samordna, stödja, följa upp och utveckla kommunens krisberedskap.

I intervjuer beskrivs roll- och ansvarsfördelningen inom förvaltningens krisberedskapsarbete vara tydlig. Intervjuade menar att ansvaret inom krisledningsorganisationen framgår tydligt i de styrdokument som omfattar krishantering och det förberedande arbetet. Dessutom beskrivs organisationens begränsade storlek medföra fördelar då kännedomen för varandras roller är hög. Det beskrivs även vara en styrka i arbetet att beredskapssamordnaren arbetar halvtid som samordnare i Umeå kommun. Samordnaren upplevs därmed få bredare perspektiv på arbetet och ge möjlighet till mer samarbete.

Intervjuade beskriver dock en viss osäkerhet kring roll- och ansvarsfördelningen under en kris. Under pandemin har arbetet fungerat väl inom förvaltningen men intervjuade påtalar behov av att öva krishantering. Det uppges ha planerats en större övning för krisledningsorganisationen som förskjutits till följd av pandemin. Övningen planeras hållas våren 2023.

Kommunchefens instruktion som kommunstyrelsen antagit april 2022 anger inte kommunchefens uppdrag avseende krisberedskap. Enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR ska kommunstyrelsen ange arbetsuppgifter avseende krisberedskap i en sådan instruktion. Som tidigare nämnts regleras kommunchefens roll och ansvar dock i övriga styrdokument.

2.1.3 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden *delvis* säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för arbetet med kris- och katastrofberedskap.

Granskningen visar att det inom organisationen finns en god kännedom om varandras uppdrag och roller vilket vi ser positivt på. Dessutom beskriver kommunens styrdokument i stort roll- och ansvarsfördelningen på ett tydligt sätt. Däremot noterar vi att styrdokumentet inte anger kommunstyrelsens ansvar i det förberedande arbetet, att krisledningsnämnden inte har något reglemente samt att kommunchefens instruktion inte anger arbetsuppgifter avseende krisberedskapsarbetet. Därtill har ledamöterna i krisledningsnämnden inte blivit formellt valda, vilket inte är i enlighet med kommunallagen. Vi noterar även att kommunens krisledningsnämnd utgörs av kommunstyrelsens 13 ledamöter i stället för arbetsutskottets fem ledamöter. Vi menar att det finns risker kopplat till att nämnden har många ledamöter utifrån möjligheten att snabbt sammankallas samt de krav som finns för när en nämnd är beslutsför.

2.2 Risk- och sårbarhetsanalys samt planer för krisberedskap

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), föreskrifter från MSB samt överenskommelsen om kommunernas krisberedskap mellan MSB och SKR anger flera planer och styrdokument som kommuner ska upprätta för sitt krisberedskapsarbete. Dessa beskrivs nedan.

2.2.1 Risk- och sårbarhetsanalys

Enligt LEH ska kommunen analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur händelserna kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys så som föreskrivs i MSB:s föreskrift³. 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 eller kommunstyrelsen rapportera resultatet av arbetet med analysen till Länsstyrelsen.

Vi har tagit del av följande dokument:

- ▶ *Risk- och sårbarhetsanalys 2019-2022 (2020-03-02 KF § 19)*

Risk- och sårbarhetsanalysen har fastställts senare än vad MSB:s föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalysen anger. Samtliga kommunens styrdokument för krisberedskap, inkluderat risk- och sårbarhetsanalys, har fastställts senare än vad föreskrifterna kräver. Enligt uppgift var dokumenten färdigställda i tid och rapporterades till Länsstyrelsen. Däremot kunde kommunfullmäktige inte besluta om styrdokumentet förrän vid det första sammanträdet 2020. Kommunen var i dialog med Länsstyrelsen kring detta.

Analysen omfattar samtliga punkter som anges i föreskriften. Exempelvis innehåller analysen kartläggning av samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område, och kritiska beroenden för dessa verksamheter. Vidare innehåller analysen identifierade risker kopplat till respektive verksamhet, som värderats utifrån sannolikhet och konsekvens.

³ MSBFS 2015:5

Inför den nya mandatperioden görs nu en riskinventering inom samhällsviktiga verksamheter som grund för ny analys. I samband med detta arbete uppger intervjuade att ambitionen är att verksamheterna ska ha mer fokus på beredskap i det dagliga arbetet.

2.2.2 Styrdokument för krisberedskap

Kommuner ska enligt överenskommelsen mellan SKR och MSB ta fram ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap. Styrdokumentet ska ange kommunens övergripande mål och inriktning för arbetet, beskrivning av process för risk- och sårbarhetsanalys, ambitioner för arbetet med geografiska områdesansvaret samt planering för mandatperioden. Kommunfullmäktige ska besluta om styrdokumentet senast den 31 december under den nya mandatperiodens första år.

Vi har tagit del av följande dokument:

- ▶ *Styrdokument för krisberedskap 2019-2022 (2020-03-02 KF § 19)*

Styrdokumentet har fastställts senare än vad överenskommelsen anger. Styrdokumentet omfattar samtliga punkter som anges i överenskommelsen mellan MSB och SKR. Enligt styrdokumentet är det övergripande målet för krisberedskapen under mandatperioden att uppnå en systematisk arbetsprocess i alla verksamheter inom arbetet med krisberedskap. Detta ska göras genom ett ständigt arbete med kartläggning av riskbilder som leder till prioriteringar, målsättningar och planering av aktiviteter och åtagande.

2.2.3 Krisledningsplan

Kommuner ska enligt LEH med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen varje mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Planen ska enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR beslutas av lägst kommundirektören senast den 31 december under den nya mandatperiodens första år. I planen ska det bland annat framgå hur kommunen ska organisera sig under en extraordinär händelse, hur samverkan ska bedrivas samt vilka lokaler med nödvändig teknisk utrustning för samverkan och ledning kan användas.

Vi har tagit del av följande plan för hanterandet av extraordinära händelser:

- ▶ *Krisledningsplan (2020-03-02 KF § 19)*

Krisledningsplanen har fastställts senare än vad överenskommelsen anger. Planen innehåller samtliga punkter som anges i överenskommelsen mellan MSB och SKR, däribland beskrivning av organisation och samverkan

Intervjuade beskriver att krisledningsplanen inför kommande revidering ska inkludera ett större fokus och tydlighet i ansvaret för förvaltningarnas förberedelsearbete inför kris.

2.2.4 Plan för utbildning och övning

Enligt LEH ansvarar kommunen för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser. Enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR ska kommunen ta fram en utbildnings- och övningsplan som beslutas av lägst kommunchefen senast den 31 december under mandatperiodens första år.

Vi har tagit del av följande dokument:

► *Plan för utbildning och övning (kommunchef 2020-05-10)*

Planen för utbildning och övning har beslutats senare än överenskommelsen mellan MSB och SKR anger. Planen anger de utbildningar och övningar avseende krisberedskap som planerats för mandatperioden, vars omfattning överensstämmer med kraven enligt LEH. Planen anger insatsernas tidsåtgång och frekvens samt vilka som ska delta.

2.2.5 **Kriskommunikationsplan**

Enligt handboken från MSB om kommunal krisberedskap ska kommuner planera sin kris-kommunikation i förväg. Planeringen bör omfatta kommunens verksamhetsansvar, sam-ordning av information till allmänheten inom det geografiska områdesansvaret på lokal nivå och deltagande i samverkan på regional nivå.

Vi har tagit del av följande dokument:

- Bilaga till krisledningsplan (2020-03-02 KF § 19)

I krisledningsplanen finns kommunens kriskommunikationsplan. Kriskommunikationsplanen syftar till att förbygga otydligheter, motverka ryktesspridning och ge allmänheten möjlighet att bidra till hanteringen av krisen. Det framgår i planen att under händelse av kris ska kommunchefen besluta om vilka som ska arbeta med kriskommunikation under händelsen. Dessa utsedda personer ska ansvara för sammanställning, produktion och distribution av kommunens information till allmänheten, massmedia, personal och samverkande aktörer under krishändelsen. Kopplat till planen finns även en konkret mall som stabspersonalen ska använda vid händelse av kris för kriskommunikation.

2.2.6 **Cybersäkerhet**

Vi har valt att inkludera kommunens arbete med cybersäkerhet för att säkerställa hur cyberhot hanteras.

Kommunen har inget övergripande styrdokument för arbetet med cybersäkerhet. I intervjuer uppges att arbetet med cybersäkerhet till största del sker inom kommunförvaltningens IT-kontor. Cybersäkerhet uppges ha uppmärksammats särskilt sedan en krasch av kommunens interna nät inträffade 2017. Under återuppbyggnaden av nätet uppges det ha tillsatts ytterligare resurser och intervjuade beskriver att arbetet har haft höga ambitioner vad gäller säkerhet. För minskad sårbarhet har kommunen flera internet- och serverleverantörer för att ha en större spridning och därmed högre beredskap mot cyberattacker.

Riskerna kring cyberhot ska ytterligare ha uppmärksammats när Kalix kommun utsattes för en IT-attack 2021. I intervjuer uppges IT-attacken ha bidragit till att samtliga verksamheter sett över möjligheterna att bedriva sina verksamheter under eventuell IT-attack eller krasch och vidtagit åtgärder utifrån översynen.

2.2.7 **Bedömning**

Vi bedömer att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden *i allt väsentligt* har säkerställt att det finns aktuella riskanalyser och planer som följer berörd lagstiftning.

Granskningen visar att kommunens styrdokument följer den lagstiftning och föreskrifter som finns på området vad gäller innehåll samt vilken instans som ska fastställa dokumen-

ten. Däremot noterar vi att samtliga dokument har fastställts senare än vad LEH och överenskommelsen mellan MSB och SKR anger. Dessutom noterar vi att krisledningsnämnden inte har något reglemente och att kommunchefens instruktion inte anger arbetsuppgifter avseende krisberedskap. (se avsnitt 2.1)

2.3 Utbildning och övning

Enligt LEH ansvarar kommunen för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser. Kommunen ska genomföra och utvärdera minst två övningar under en mandatperiod. Krisledningsnämnd och tjänstemannaledning ska övas minst en gång per mandatperiod.

Vi har tagit del av följande dokument:

- ▶ *Plan för utbildning och övning (kommunchef 2020-05-10)*

I planen för utbildning och övning framgår de insatser avseende krisberedskap som planerats för mandatperioden 2018-2022, vilket överensstämmer med kraven enligt LEH. Alla planerade utbildningar och övningar har inte genomförts under mandatperioden. I intervju framkommer att insatser har hänskjutits till nuvarande mandatperiod till följd av pandemin. Innan pandemin genomfördes enligt uppgift en totalförsvarsövning som Försvarsmakten höll i. Kommunens genomförde ingen utbildning eller övning i egen regi. Intervjuade påtalar dock att arbetet med pandemin och mottagande av flyktingar fungerat väl, och i praktiken har fungerat som en övning.

Kommunen har inte några tydliga rutiner för utvärdering av genomförda utbildningar och övningar, vilket ska göras enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR.

2.3.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden *delvis* har säkerställt att utbildningar och övningar för extraordinära händelser genomförts för berörd personal.

Granskningen visar att kommunen under mandatperioden 2018-2022 inte har genomfört tillräckliga övningar och utbildningar avseende krishantering för berörda funktioner inom kommunen. Enbart en övning har genomförts under mandatperioden. Vi noterar att arbetet under pandemin och mottagande av flyktingar har fungerat väl, vilket kan anses som en övning för krisorganisationen.

2.4 Samverkan

Kommunerna ska enligt LEH verka för samverkan och samordning inom kommunens geografiska områdesansvar, på lokal nivå. I ansvaret ingår att samverka och uppnå samordning i förberedelsearbetet med både offentliga myndigheter, privata aktörer inom näringsliv och civilsamhälle som bedriver samhällsviktig verksamhet.

Vi har tagit del av följande samverkansavtal:

- ▶ Överenskommelse - Samverkan före, under och efter samhällsstörningar i Västerbottens län (2019)

I kommunens styrdokument för krisberedskap framgår kommunens arbete med samverkan inom deras geografiska områdesansvar. Ambitionen för samverkan beskrivs vara att verka för samordning inom ramen för den ordinarie organisationsstrukturen och befintliga nätverk. Enligt styrdokumentet utgör nedan aktörer och forum grunden för samverkan.



Figur 1. Illustration av Robertsfors samverkansforum, källa: *Styrdokument för krisberedskap*

Av intervjuer framgår att kommunen har haft god samverkan med civilsamhället och näringslivet under kris, såsom pandemin och mottagandet av flyktingar från Ukraina. Samverkan har avsett samordning av utrustning, bostäder och aktiviteter av olika slag. Intervjuade upplever att kommunens begränsade storlek ger bra möjligheter till samverkan då det ofta finns god kontakt mellan aktörer.

Sedan 2019 ingår kommunen i en regional överenskommelse med kommuner och myndigheter i Västerbottens län om arbetsformer och rutiner som ska gälla, före, under och efter samhällsstörningar inom länet. Syftet med överenskommelsen är att skapa goda förutsättningar för länets krisberedskapsaktörer att kunna samverka vid en samhällsstörning som kräver samordnade insatser. I intervju uppges den regionala samverkan vara välfungerande men att den tidvis har upplevts vara omfattande och därmed svår att prioritera.

2.4.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen säkerställt en *i allt väsentligt* ändamålsenlig samverkan avseende krisberedskap inom kommunkoncernen och med externa aktörer.

Granskningen visar att det finns en samverkan vad gäller arbetet inför och under kris med externa aktörer såsom myndigheter och övriga kommuner i länet samt lokala civilsamhället och näringslivet. Vi ser positivt på att det finns en upprättad regional överenskommelse för arbetet.

2.5 Uppföljning och återrapportering

Enligt LEH ska kommuner hålla Länsstyrelsen informerad om vilka åtgärder som vidtagits med förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget. Kommunen ska årligen redovisa hur ersättningen för krisberedskapsarbetet har använts.

Vi har tagit del av följande upphandlingsdokument:

- ▶ *Intern utvärdering av Robertsfors kommuns hantering av Covid-19 (2022-06-23)*

Kommunen har under året till Länsstyrelsen redovisat hur ersättningen för krisberedskapsarbetet har använts samt rapporterat skriftlig uppföljning kring kommunens arbete utifrån LEH och överenskommelsen mellan MSB och SKR.

Av granskningen framgår inte att kommunstyrelsen eller kommunledning tagit del av någon dokumenterad uppföljning vad gäller det övergripande krisberedskapsarbetet. Det framgår inte heller att det finns något arbetssätt för uppföljning, varken inom förvaltningen eller till kommunstyrelsen. I styrdokumentet för krisberedskap framgår att uppföljningar och utvärderingar ska genomföras efter utförda aktiviteter. Kommunchefen ansvarar för uppföljning av de mål och inriktning som fastställts för mandatperioden. Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av någon uppföljning eller utvärdering av genomförda aktiviteter. Intervjuade beskriver behov av att framöver inrätta löpande systematiska utvärderingar av krisberedskapsarbetet.

Enligt krisledningsplanen ska en dokumenterad utvärdering av krisledningsorganisationen genomföras efter en kris. Vid tiden för granskningen genomförs en utvärdering av kommunens hantering av Covid-19-smittspridningen. Enligt uppgift kommer utvärderingen att presenteras i mars 2023.

2.5.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen *inte* har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av arbetet med kris- och katastrofberedskapen.

Granskningen visar att det saknas rutiner för regelbundna uppföljningar av arbetet med krisberedskap till förvaltningsledning och kommunstyrelse, utöver rapporteringen till Länsstyrelsen. Vi vill betona vikten av att det sker löpande uppföljningar av hur arbetet fungerar och vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas. Vi menar att en sådan uppföljning bör rapporteras till hela kommunstyrelsen.

3 Sammanfattande bedömning

Vår **sammanfattande bedömning** är att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden *delvis* har säkerställt ett ändamålsenligt kris- och katastrofarbete, som är anpassat till och uppnår grundläggande kraven inom lagstiftningen.

Vi baserar vår bedömning på att det i stort finns en tydlig dokumenterad roll- och ansvarsfördelning och att kommunens styrdokument till sitt innehåll följer kraven på området. Kommunen har även en utvecklad samverkan. Däremot ser vi utvecklingsområden vad gäller roller och ansvar i det förberedande arbetet samt uppföljning inom förvaltning och till kommunstyrelsen.

Revisionsfråga	Bedömning
Är roll- och ansvarsfördelning för arbetet med kris- och katastrofberedskap tydlig?	Delvis. Granskningen visar att det inom organisationen finns en god kännedom om varandras uppdrag och roller. Styrdokumenten beskriver i stort roll- och ansvarsfördelningen på ett tydligt sätt. Styrdokumenten anger dock inte kommunstyrelsens ansvar i det förberedande arbetet, krisledningsnämnden har inte något reglemente och kommunchefens instruktion anger inte arbetsuppgifter avseende krisberedskap. Ledamöterna i krisledningsnämnden har inte blivit formellt valda. Krisledningsnämnden utgörs av kommunstyrelsens 13 ledamöter i stället för arbetsutskottets fem ledamöter. Det finns risker kopplat till att nämnden har många ledamöter utifrån möjligheten att snabbt sammankallas samt krav för när en nämnd är beslutsför.
Upprättas riskanalyser och planer som är aktuella och fastställda av rätt instans samt i enlighet med berörd lagstiftning?	Ja. Granskningen visar att kommunens styrdokument följer lagstiftning och föreskrifter på området vad gäller innehåll samt vilken instans som ska fastställa dokumenten. Däremot har samtliga dokument fastställts senare än vad som krävs. Dessutom har krisledningsnämnden inte något reglemente och kommunchefens instruktion anger inte arbetsuppgifter avseende krisberedskap.
Har utbildningar och övningar för extraordinära händelser genomförts för berörd personal inom verksamheten?	Delvis. Granskningen visar att kommunen under mandatperioden 2018-2022 inte har genomfört tillräckliga övningar och utbildningar avseende krishantering. Enbart en övning har genomförts under mandatperioden. Vi noterar att arbetet under pandemin och mottagande av flyktingar har fungerat väl, vilket kan anses som en övning för krisorganisationen.
Finns en ändamålsenlig samverkan inom kommunkoncern och med externa aktörer avseende krisberedskap?	Ja. Granskningen visar att det finns en samverkan kring arbetet inför och under kris med externa aktörer såsom myndigheter och övriga kommuner i länet samt lokala civilsamhället och näringslivet.
Sker ändamålsenlig uppföljning av arbetet med kris- och katastrofberedskapen till ansvarig nämnd?	Nej. Granskningen visar att det saknas rutiner för regelbunden uppföljning av arbetet med krisberedskap till förvaltningsledning och kommunstyrelse, utöver rapporteringen till Länsstyrelsen. Vi vill betona vikten av att det sker löpande uppföljningar av hur arbetet fungerar och vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas. En sådan uppföljning bör rapporteras till hela kommunstyrelsen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen:

- ▶ Tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen genom att tydliggöra befintliga styrdokument och upprätta nya styrdokument i enlighet med som föreskrivs på området
- ▶ Säkerställa att krisledningsnämndens ledamöter blir formellt valda
- ▶ Se över behovet av att krisledningsnämnden utgörs av en mindre enhet i stället för kommunstyrelsens 13 ledamöter
- ▶ Säkerställa att kommunens styrdokument och planer antas i rätt tid i enlighet med föreskrifter på området
- ▶ Säkerställa att förtroendevalda och tjänstepersoner övas i enlighet med LEH
- ▶ Utveckla en uppföljningsstruktur för krisberedskapsarbetet som innefattar att resultatet rapporteras till kommunstyrelsen

Robertsfors den 20 februari 2023

Lydia Andersson,
Projektledare, EY
Samuel Larsson
Projektmedarbetare, EY

Christer Marklund,
Certifierad kommunal yrkesrevisor,
Uppdragsledare, EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Krisledningsnämndens presidium, 2022-12-13
- ▶ Kommunchef med beredskapssamordnare samt tillväxt- och säkerhetschef, 2022-12-06
- ▶ Samhällsbyggnadschef med socialchef och barn- och utbildningschef, 2022-12-06

Dokumentation:

- ▶ Arbetsinstruktioner för kommunchef (2022-04-11 § 49)
- ▶ Bilaga till krisledningsplan (2020-03-02 KF § 19)
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente (2018-06-18 KF § 50)
- ▶ Krisledningsplan (2020-03-02 KF § 19)
- ▶ Plan för utbildning och övning (kommunchef 2020-05-10)
- ▶ Rapportering till Länsstyrelsen
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys 2019-2022 (2020-03-02 KF § 19)
- ▶ Styrdokument för krisberedskap 2019-2022 (2020-03-02 KF § 19)
- ▶ Upphandlingsdokument för intern utvärdering av Robertsfors kommuns hantering av Covid-19 (2022-06-23)
- ▶ Överenskommelse - Samverkan före, under och efter samhällsstörningar i Västerbottens län (2019)