



Granskning av kommunens krisberedskap

Rapport

Askersunds kommun

KPMG AB

2024-02-14

Antal sidor 18



Askersunds kommun
Granskning av kommunens krisberedskap

2024-02-14

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	7
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Reglementen och delegationsordning ur ett krisberedskapsperspektiv	8
3.2	Sammanhållet kommunövergripande arbete inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning	10
3.3	Nämndspecifikt arbete med krisberedskap	15
4	Samlad bedömning och rekommendationer	18

1 Sammanfattning

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

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har förberett för ett ändamålsenligt krisledningsarbete, att genomföras i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen inte har förberett för ett ändamålsenligt krisledningsarbete.

Vår bedömning bygger vi på ett antal iakttagelser vi gjort i vår granskning. Vi har kunnat notera att kommunens plan för hantering av extraordinära händelser samt dess utbildnings- och övningsplan för mandatperioden 2023–2026 inte beslutats inom tidsramen enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR, det vill säga under 2023. Kommunens centrala krisledningsorganisation är inte funktionsindeland utan förvaltningscheferna ska leda krisen samtidigt som de ska leda sin verksamhet. Det finns inte heller någon beredskapsfunktion i kommunen, vilket enligt vår bedömning medför risk att initiering och samordning av det inledande krisledningsarbetet (upptäcka, verifiera, larma och informera) eftersätts.

Kommunstyrelsen har inte tagit del av risk- och sårbarhetsanalysens sekretessbelagda del, innehållandes behov av åtgärder kopplade till kritiska beroenden och risker. Detta bör, enligt vår bedömning, försvåra för kommunstyrelsens möjlighet att fullgöra kommunens uppgifter enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Utöver ovanstående är vår bedömning att barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden samt kultur- och tekniknämnden delvis har förberett för ett ändamålsenligt krisledningsarbete.

De granskade nämnderna saknar struktur för uppföljning av kritiska beroenden. De genomför inte heller något eget systematiskt arbete avseende övning och utbildning inom krisberedskap.

Inom socialnämnden finns ett behov av att uppdatera den egna risk- och sårbarhetsanalysen. För kultur- och tekniknämnden saknas egna risk- och sårbarhetsanalyser.

I det följande redovisas samlad bedömning av revisionsfråga per revisionsobjekt:

Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning/beredskap	
Kommunstyrelsen	Nej
Barn- och utbildningsnämnden	Delvis
Socialnämnden	Delvis
Kultur- och tekniknämnden	Delvis
Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler?	
Kommunstyrelsen	Delvis
Barn- och utbildningsnämnden	Delvis
Socialnämnden	Delvis
Kultur- och tekniknämnden	Delvis
Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser?	
Kommunstyrelsen	Nej
Barn- och utbildningsnämnden	Nej
Socialnämnden	Nej
Kultur-och tekniknämnden	Delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Föreslå fullmäktige att revidera styrelsens och nämndernas reglementen utifrån ett krisberedskapsperspektiv, där styrelsens och nämndernas ansvar förtydligas.
- Föreslå fullmäktige en översyn av krisledningsnämndens reglemente ur ändamålsenlighet

2024-02-14

- Tillse att samtliga styrdokument avseende krisberedskap, i enlighet med överenskommelsen mellan MSB och SKR, fastställs i tid.
- Utveckla den övergripande utbildnings- och övningsplanen, så att det framgår vilka övningar/utbildningar som ska genomföras och när.
- Färdigställ arbetet med att skapa en funktionsindelad krisledningsstab.
- Utöva en mer aktiv styrning avseende krisberedskapsfrågor.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- Skapa ett mer systematiskt och sammanhållet krisberedskapsarbete.
- Regelbundet följa upp identifierade kritiska beroenden.
- Planera och genomföra egna övningar kopplat mot krisberedskap och samhällsstörningar.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Skapa ett mer systematiskt och sammanhållet krisberedskapsarbete.
- Uppdatera sin risk- och sårbarhetsanalys.
- Regelbundet följa upp identifierade kritiska beroenden.
- Planera och genomföra egna övningar kopplat mot krisberedskap och samhällsstörningar.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kultur- och tekniknämnden att:

- Skapa ett mer systematiskt och sammanhållet krisberedskapsarbete.
- Genomföra egna risk- och sårbarhetsanalyser för nämndens verksamheter.
- Regelbundet följa upp identifierade kritiska beroenden.
- Planera och genomföra egna övningar kopplat mot krisberedskap och samhällsstörningar.

2 Bakgrund

KPMG har av Askersund 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 potentiell flyktingkris. Utöver det har flera lokala händelser inträffat, så som IT-attacker, som visar 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.

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.

Askersunds kommuns revisorer drar i sin riskanalys slutsatsen att kommunens arbete med krisberedskap behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har förberett för ett ändamålsenligt krisledningsarbete, att genomföras i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

1. Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning/beredskap?
 - Ingår krisledning/krisberedskap som en del av kommunstyrelsens, nämndernas arbetsuppgifter?
 - Finns det en krisledningsnämnd särskilt fokus på ett ändamålsenligt reglemente?
 - Finns en planering för obligatoriska funktioner?
 - Finns det kommunövergripande riktlinjer, planer och rutiner för krisledning/krisberedskap?
 - Finns det upparbetade beredskapsfunktioner i kommunen?
2. Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler?

2024-02-14

- 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 resultatet från analysens resultat i verksamheten och i samband med uppföljning?
 - Utifrån analysens resultat; identifieras åtgärdsförslag och implementeras förbättringar?
3. Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser?

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden samt kultur - och tekniknämnden och det övergripande krisledningsarbetet på central nivå. I detta ingår också att titta på vilket stöd och resurser som kommer nämnderna tillgodo för deras interna krisplanering.

Granskningen avser inte gemensamma nämnder och kommunalförbund.

Då detta är en granskning som i sig själv kan komma att beröra både sårbarheter kan utformningen av rapport och redovisning ske på annat sätt än vad revisionen är vana vid. Detta är enligt vår bedömning möjligt i undantagsfall enligt Skyrevs rekommendationer. Det finns olika sätt att närma sig denna utmaning och denna bör diskuteras med revisorerna efter att en del av granskningen är genomförd men innan arbetet med sammanställning av rapport påbörjas

2.2 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med tillhörande förordning
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022 samt förläggning 2022–2023 mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB och Sveriges Kommuner och Regioner, SKR
- MSB:s Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser och MSBF 2015:5
- Försvarsberedningsrapport Kraftsamling
- MSB stabsmetodik, introduktion
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut.



Askersunds kommun
Granskning av kommunens krisberedskap

2024-02-14

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer och avstämningar med tjänstepersoner och politiker.

En förteckning över granskade dokument och de befattningar som intervjuats återfinns i bilaga A nedan. Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Reglementen och delegationsordning ur ett krisberedskapsperspektiv

3.1.1 Reglementen och delegationsordning

Kommunstyrelsen

I kommunstyrelsens reglemente¹ framgår att styrelsen ansvarar för kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Krisledningsnämndens verksamhet regleras i krisledningsnämndens reglemente.

Utöver det anges i reglementet, att styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning samt att styrelsen ansvarar för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Styrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls.

I delegationsordningen för kommunstyrelsen² saknas delegationspunkter inom krisberedskapsområdet.

Krisledningsnämnden

Kommunfullmäktige har förrättat val av ledamöter och dess ersättare till krisledningsnämnden för innevarande mandatperiod.³

Av krisledningsnämndens reglemente⁴ framgår att krisledningsnämndens ordförande, eller vid dennes frånvaro vice ordförande, avgör när krisledningsnämnden ska aktiveras.

Det framgår även av reglementet att krisledningsnämnden ska besluta att de uppgifter nämnden övertagit från andra nämnder återgår till ordinarie nämnd när förhållanden medger samt att kommunfullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet inte längre behövs.

Enligt reglementet framgår inte att kommunstyrelsen kan besluta att nämnden kan avaktiveras och dess verksamhet upphör. Det framgår inte heller nämnden kan be/lämna hjälp till annan kommun/region vid en extraordinär händelse och besluta om dess ersättning.

En krisledningsnämnd har inte någon delegationsordning då uppgifterna regleras i reglementet.

¹ Dnr 22KS76

² Dnr 22KS176

³ Kommunfullmäktiges protokoll 2022-12-12 § 174

⁴ Dnr 23KS142

2024-02-14

Övriga nämnder

I barn- och utbildningsnämndens⁵, kultur -och tekniknämndens⁶ samt socialnämndens⁷ reglemente saknas det uppgifter inom krisberedskapsområdet.

Det ingår inte i någons nämnds reglemente den särskilda formen av försörjningsstöd för den som drabbats av en extraordinär händelse och som finns reglerat i lag 2006:544.

Delegationsordningarna för barn- och utbildningsnämnden⁸, kultur- och tekniknämnden⁹ samt socialnämnden¹⁰ saknar beslutspunkter inom krisberedskapsområdet.

3.1.2 Bedömning

I kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen har ett övergripande ansvar för krisberedskapen enligt lag 2006:544.

Vi bedömer också att en översyn av nämndernas reglementen bör genomföras. Detta för att saknas ansvarsområdet krisberedskap. I detta sammanhang anser vi att även reglementet för krisledningsnämnden bör ses över mot bakgrund av att reglementet saknar vissa uppgifter som bör framgå av reglementet

Uppgifter om krisberedskap bör framgå av reglementen för att förtydliga ansvar inom området. Detta för att säkerställa att ansvarsprincipen efterlevs och att det föreligger en sammanhållen krisberedskap inom kommunens samtliga nämnder.

I delegationsordningarna för nämnderna och kommunstyrelsen saknas det beslutspunkter avseende krisberedskap. Vi bedömer att det bör ske en översyn av nämndernas och kommunstyrelsens delegationsordningar ur ett krisperspektiv. Detta mot bakgrund av att det kan finnas behov av att fatta andra former av beslut vid kris än i normalsituationen.

Vi bedömer att det i socialnämndens reglemente bör ingå som en uppgift att kunna lämna ersättning till enskild som drabbats av en extraordinär händelse enligt lag 2006:544.

I en genomgång och revidering av kommunstyrelsens reglemente anser vi att beslut om att lämna och ta emot hjälp från annan kommun eller region och besluta om dess ersättning bör ingå. Detta avser situationer när det råder en extraordinär händelse och krisledningsnämnden inte är aktiverad. Enligt vår bedömning bör även krisledningsnämnden ha motsvarande uppgift när det råder en extraordinär händelse och krisledningsnämnden är aktiverad.

När krisledningsnämnden är aktiverad bör även kommunstyrelsen ha möjlighet att avaktivera nämnden. Vilket bör framgå av reglementet för krisledningsnämnden.

⁵ Dnr 22KS76

⁶ Dnr 22KS76

⁷ Dnr 22KS76

⁸ Dnr 22BOU25

⁹ Dnr 23KOT17

¹⁰ Dnr 23SN23

3.2 Sammanhållet kommunövergripande arbete 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 2023.¹¹ I överenskommelsen regleras även den statliga ersättningen till kommunerna; 2.4 anslaget.

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 bör även framgå vilken roll kommundirektören har i krisberedskapsarbetet i kommunstyrelsens instruktion till denne.

I samband med intervjuerna beskrevs att det pågår för närvarande ett arbete i att revidera dessa styrande dokument. Enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR ska styrdokumentet, reglementet för krisledningsnämnden, planen för hantering av extraordinära händelser, samt utbildnings- och övningsplanen vara beslutade senast 31 december under den nya mandatperiodens första år.

3.2.1 Styrdokument för krisberedskap i Askersunds kommun

Styrdokumentet för krisberedskap i Askersunds kommun beskriver hur kommunen har för avsikt att fullgöra de uppgifter som åligger den enligt LEH (lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Dokumentet är beslutat av fullmäktige¹² och utgör styrdokumentet enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR.

Styrdokumentet är kommunövergripande och omfattar samtliga verksamheter inom kommunen. Målet med Askersunds kommuns krisledningsarbete är enligt styrdokumentet att minska risken för och konsekvenserna av samhällsstörningar, trygga hälsan och den personliga säkerheten för människor, samt hindra eller begränsa skador på egendom och miljö.

Den civila beredskapen i Askersund bygger enligt styrdokumentet på tre grundprinciper:

¹¹ MSB 2022–15507, SKR 2022/00754

¹² Beslutsdatum 2023-11-27

- **Ansvarsprincipen:** den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under en samhällsstörning.
- **Likhetsprincipen:** verksamhetens normala organisation och lokalisering ska så långt som möjligt bibehållas under en samhällsstörning.
- **Närhetsprincipen:** samhällsstörningar ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Den instans som närmast berörs ska svara för ledning av de åtgärder som erfordras för att kunna hantera samhällsstörningen på ett effektivt sätt.

Fullmäktige identifierar i styrdokumentet behovet av utbildning och övning samt behovet av tekniska åtgärder som prioriterade områden inom krisberedskapsarbetet. Åtgärder ska enligt styrdokumentet konkretiseras i handlingsplaner.

Av styrdokumentet framgår att kommunstyrelsen ansvarar för kommunens uppgifter enligt LEH. Kommunstyrelseförvaltningens krisberedskapssamordnare har i uppgift att driva, utveckla, samordna och följa upp krisberedskapsarbetet.

I styrdokumentet beskrivs att det inom kommunen ska finnas en säkerhetsgrupp, med med deltagare från förvaltningar och bolag. Gruppen sammankallas av krisberedskapssamordnaren och har bland annat i uppdrag att samordna kommunens arbete med krisberedskap. Under intervjuerna lyftes ingen information om gruppens existens eller arbete.

3.2.2 Plan för extraordinära händelser och krisledningsorganisation

Askersunds kommun har en plan för hantering av extraordinära händelser för mandatperioden 2023–2026¹³. Planen är beslutad av kommundirektören i februari 2024¹⁴ och utgör plan för extraordinära händelser enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR.

Syftet med kommunens plan för hantering av extraordinära händelser är att den ska vara ett hjälpmedel för att kunna ha en så god beredskap som möjligt vid såväl mindre som större samhällsstörningar.

Planen är baserad på kommunens risk- och väsentlighetsanalys, (se avsnitt 3.2.3 nedan).

Om en krishändelse blir omfattande finns enligt planen möjlighet att aktivera kommunens krisledningsnämnd. Krisledningsnämnden utgörs av kommunstyrelsens arbetsutskott. Krisledningsnämnden och dess ansvar beskrivs i detalj under avsnitt 3.1.1 ovan.

I planen ges en översiktlig beskrivning av kommunens krisledningsorganisation. Kommunens krisledningsgrupp ska enligt planen vara flexibel och kunna anpassas till

¹³ Sammanställd av säkerhetssamordnare 2019-12-19

¹⁴ Dnr 24KS21

aktuell händelse. Krisledningsgruppen utgörs enligt planen av kommunledningsgruppen. Det anges inte hur krisledningsgruppen aktiveras.

Kommundirektör, kommunens säkerhetssamordnare och stabscheferna kan enligt planen besluta om aktivering av en krisledningsstab. Stabens syfte är att avlasta beslutsfattare genom att bland annat ta fram beslutsunderlag, omsätta beslut i arbetsuppgifter och sprida information. Den leds av en stabschef och bemannas utifrån händelsens behov av medarbetare som är utbildade i stabsmetodik. I planen för extraordinära händelser förtydligas att denna bemanning kan utgöras av berörd förvaltningschef, personer med nyckelkompetens samt representanter från samverkande organisationer (exempelvis Nerikes Brandkår).

Av kommunstyrelsens instruktion för kommundirektören¹⁵ framgår att direktören är föredragande för krisledningsnämnden när denna aktiverats. Vid krissituationer eller samhällsstörningar där krisledningsnämnden väljer att inte aktiveras ansvarar kommundirektören för ledning och samordning av kommunens verksamhet. Kommundirektören ansvarar enligt instruktionen även för utveckling av kommunens geografiska områdesansvar i fråga om extraordinära händelser.

3.2.3 Risk- och sårbarhetsanalys

Risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) är Askersunds kommuns analys av vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Dokumentet är beslutat av kommunstyrelsen¹⁶ och utgör risk- och sårbarhetsanalys enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR.

Askersunds kommuns RSA är uppdelad i två delar:

- Del ett är analysens grunddokument och innehåller all öppen information, det vill säga den information som inte omfattas av sekretess. I denna del beskrivs identifierade risker och deras generella konsekvenser på samhället.
- Del två omfattas av sekretess¹⁷ och beskriver behov av åtgärder kopplat mot identifierade risker för kommunens samhällsviktiga verksamhet.

Kommunens risk- och sårbarhetsanalys har utformats enligt ett länsgemensamt stöd för RSA som tagits fram av Region Örebro län, regionens kommuner samt Länsstyrelsen i Örebro. Arbetet med att sammanställa Askersunds kommuns RSA är i huvudsak utfört genom workshops med förvaltningarna, ledda av krisberedskapssamordnaren. Kommunens tidigare RSA för 2019–2022 har använts som underlag vid sammanställningen.

3.2.4 Utbildnings- och övningsplan och dess tillämpning

Kommunen har en övergripande utbildnings- och övningsplan för mandatperioden 2023–2026. Planen är beslutad av kommundirektören den 2 februari 2024 och tillhandahålls under granskningens avslutande skede. Planen utgör utbildnings- och

¹⁵ Beslutsdatum 2024-02-02

¹⁶ Beslutsdatum 2023-10-03

¹⁷ 18 kap. 13 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

övningsplan för extraordinära händelser enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR.

I utbildnings- och övningsplanen anges huruvida övning och/eller utbildning ska genomföras under mandatperiodens respektive år. Planen omfattar såväl kommunens krisledningsorganisation som förvaltningar och kommunala bolag.

Av planen framgår att ingen övningsverksamhet var planlagd under år 2023, vilket bekräftades under intervjuer. För 2024–2026 är övning och utbildning planerat för krisledningsorganisationen. I planen listas exempel på övningar eller utbildningar, men det framgår inte vilka som är planerade att genomföras eller när. För nämndernas förvaltningar och de kommunala bolagen anges att utbildning och övning kommer genomföras efter önskemål. Undantag är tekniska förvaltningen, där planen innehåller krav på övning inom särskilt angiven verksamhet.

3.2.5 Beredskapsfunktioner

Under intervjuerna framkom att det inte finns beredskapsfunktion för tjänsteman i beredskap (TiB) i Askersunds kommun. Vi har inte kunnat identifiera några kontaktvägar i händelse av krissituation på kommunens hemsida.

3.2.6 Beskrivning av krissituation

Följande är en beskrivning för hur en krissituation omhändertogs: Under 2022 drabbades Askersund av en större vattenläcka. Enligt de intervjuade initierades ett kommunledningsmöte ett antal timmar efter att läckan uppdagats, varpå beslut fattades om att gå upp i stabsläge. Krisledningsnämnden aktiverades inte. Inget beslut om att upprätta främre stabspåsar fattades. Krisberedskapssamordnaren och två förvaltningschefer åkte på eget initiativ till platsen för att leda krisarbetet. Samverkan med grannkommuner genomfördes, vilket bidrog till att krissituationen kunde hanteras.

Rollen som stabschef roterade under förloppet av vattenläckan mellan två av kommunens förvaltningschefer, som även ingick i ledningsgruppen. De intervjuade ger en enhetlig bild av att detta ledningssystem inte fungerade effektivt.

3.2.7 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte har en ändamålsenlig organisation för krisledning/beredskap,

Kommens plan för hantering av extraordinära händelser för mandatperioden 2023–2026 är inte beslutad inom den tidsram som anges i den överenskommelse som träffats mellan MSB och SKR. Här anges att planen ska beslutas av lägst kommundirektör senast den 31 december under den nya mandatperiodens första år, det vill säga under år 2023.

Vi noterar att kommunen i dagsläget inte har en funktionsindelad stab. Enligt MSB:s stabsmetodik¹⁸ bidrar funktionsindelning till att skapa struktur så att flera arbetsuppgifter kan genomföras parallellt, samtidigt som den underlättar styrningen av

¹⁸ Stabsmetodik – Introduktion, reviderad februari 2023

2024-02-14

staben. Enligt vår bedömning bör förvaltningschefer som regel ej ingå i krisledningsstaber, då de vid en samhällsstörning kommer att behöva leda driften av sin egen förvaltning. Vi konstaterar att ett förändringsarbete pågår inom kommunens krisledningsorganisation, bland annat avseende att stabsfunktionerna går mot en funktionsindelning.

Granskningen visar att det inte finns någon tjänsteman i beredskap i Askersunds kommun. Det finns inget krav att en kommun ska ha en TiB-funktion. Vår bedömning är dock vi ser en risk att initiering och samordning av det inledande krisledningsarbetet (upptäcka, verifiera, larma och informera) kan bli eftersatt med nuvarande avsaknad av tydlig beredskapsorganisation.

Vår bedömning är att det finns en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys, innehållandes såväl kritiska beroenden som åtgärdsförslag. Vi bedömer samtidigt att det finns brister i uppföljningen av analysen. Vi noterar att kommunstyrelsen inte tagit del av analysens stängda del, innehållandes behov av åtgärder kopplade till kritiska beroenden och risker. Vår bedömning är att detta bör innebära svårigheter för kommunstyrelsen att fullgöra kommunens uppgifter enligt lag 2006:544 — när man saknar insikt i den fullständiga risk- och sårbarhetsanalysen.

Därutöver är vår bedömning att kommunen inte arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser.

Kommens utbildnings- och övningsplan för mandatperioden 2023–2026 är inte beslutad inom de ramar som gäller enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR. Till det konstaterar vi att den kommunövergripande utbildnings- och övningsverksamheten avseende krisberedskap saknar såväl specifik planering som regelbundenhet i utförandet. MSB understryker i sin nationella strategi för systematisk övningsverksamhet¹⁹ att just övning är avgörande för en kommuns förmåga att hantera en krissituation. Det är kommunernas enda verktyg att förbereda ledning och medarbetare för hur de ska agera vid en skarp händelse.

¹⁹ Publicerad oktober 2020

3.3 Nämndspecifikt arbete med krisberedskap

Av Askersunds styrdokument för krisberedskap framgår att varje nämnd ansvarar för krisberedskapen inom sina egna verksamheter. Nämnderna ska genom sina förvaltningar:

- medverka vid kommunens risk- och sårbarhetsanalyser
- ha egen planering för hur kriser inom den egna verksamheten ska hanteras,
- ha beredskap för att utifrån sin fackkompetens delta i hantering av kriser på kommunövergripande nivå
- tillse att personalen är utbildad och övad för olika situationer.

3.3.1 Barn- och utbildningsnämnden (BUN)

Det finns krishanteringsplan²⁰ beslutad av förvaltningens ledningsgrupp där vissa delar är äldre och det beskrivs att det föreligger behov av revidering.

I intervjuer beskrivs att det finns telefonlistor i varje skolas krispärm och en app för in-/utrymning men den når ej alla mottagare.

Det beskrivs att högstadiet delar lokaler med bland annat biblioteket och det saknas samordnat samband exempelvis högtalare. Det beskrivs att medel har äskats för detta men det har inte beviljats.

Nämnden har enligt intervjuer en egen risk -och sårbarhetsanalys som utgår från den kommungemensamma. Det beskrivs att i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser har kritiska beroenden identifierats. Vidare framkommer att det tidigare saknades struktur för rapportering av uppföljning av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Fr.o.m. 2024 ska uppföljning göras och årligen lyftas till ledningsgruppen för förvaltningen och utvecklingsledare ansvarar för uppföljning.

Vidare framkommer att nämnden saknar en egen utbildning- och övningsplan och att skarpa situationer för inrymningar har skett under de senaste två åren.

3.3.2 Bedömning (BUN)

Vår bedömning är att barn- och utbildningsnämnden delvis förberett för ett ändamålsenligt arbete med krisledning/beredskap.

Nämnden saknar struktur för uppföljning av kritiska beroenden. Vi noterar även att förvaltningen inte genomför något eget systematiskt kopplat avseende övning och utbildning inom krisberedskap.

3.3.3 Kultur- och tekniknämnden (KTN)

I intervjuer beskrivs att det saknas plan för avbrott. Inom kultur- och fritidsverksamheten beskrivs att det finns incident och responsplan samt panikläsningsrutin för förvaltningsbyggnad. Inom teknikverksamheten beskrivs att det

²⁰ Daterad 2022-05-19

finns viss systematik upparbetad men det saknas prioriteringsordningar och inte någon plan för att hantera ett avbrott.

Inom kultur – och fritidsverksamheten finns det sambandsvägar upprättade med alternativ. Förvaltningen delar lokal med bland annat högstadiet och det saknas samordnat samband med exempelvis högtalare.

Inom tekniska verksamheten beskrivs att sambandsvägar finns upprättade men inte några rutinsatta alternativ i det fall sambandet är ur funktion.

Nämnden är enligt beskrivning delaktig i kommunens risk- och sårbarhetsanalys med saknar en egen risk- och sårbarhetsanalys. Kritiska beroenden är identifierade. Inom kultur- och fritidsverksamheten verksamheten saknas det uppföljning av kritiska beroenden och det beskrivs att som kontrollpunkt i internkontrollplanen ingår säkerhet vid evenemang. För tekniska verksamheten så följs ett kritiskt beroende upp genom en upphandlad tjänst. För övriga kritiska beroenden saknas det rutiner för uppföljning.

Nämndens saknar enligt intervju en egen utbildnings- och övningsplan. Inom kultur- och fritidsverksamheten ska det enligt beskrivning övas utrymning minst en gång per år. Även övningar gällande pågående dödligt våld har skett sedan 2018. För tekniska verksamheten är enligt beskrivning utbildning – och övningsverksamheten eftersatt med anledning av hög chefsomsättning dock har flertalet personer gått stabsutbildning.

3.3.4 **Bedömning (KTN)**

Vår bedömning är att kultur- och tekniknämnden delvis förberett för ett ändamålsenligt arbete med krisledning/beredskap.

Vi konstaterar att nämnden inte har genomfört några egna risk- och sårbarhetsanalyser och saknar enligt vår bedömning struktur för uppföljning av kritiska beroenden, utöver den uppföljning inom tekniska verksamheten som upphandlats. Nämnden saknar egen planering för övning och utbildning inom krisberedskap. Viss övnings- och utbildningsverksamhet genomförs dock inom nämndens verksamhetsområde kultur, evenemang och fritid.

3.3.5 **Socialnämnden**

Nämnden har en egen krishanteringsplan som är reviderad ²¹ och det beskrivs att behov av revidering föreligger. I planen finns larmkedjor beskrivna och telefonen är det primära sambandet.

I krishanteringsplanen finns larmkedjor där sambandet är primärt telefonen. Det beskrivs att det inte finns några alternativa kommunikationsvägar direkt till medarbetarna. Utan informationen får ske manuellt genom enhetscheferna till medarbetarna. Om telefonnät saknas beskrivs att fysiska besök sker hos brukarna.

Det beskrivs att nämnden har en egen risk- och sårbarhetsanalys som har sin utgångspunkt i kommunens övergripande. Dock är analysen från 2020 och behöver därav uppdateras. Kritiska beroenden är uppdaterade men det beskrivs att det saknas

²¹ Daterad 2021-01-27



Askersunds kommun

Granskning av kommunens krisberedskap

2024-02-14

rutin för uppföljning av kritiska beroenden. Flera av deras kritiska beroenden kräver stöd enligt intervju från andra nämnder exempelvis kultur – och tekniska nämnden.

Det saknas utbildning- och övningsplan för nämnden och det beskrivs att det sker inte några egna krisövningar under de senaste åren. Dock delar tjänstepersoner i kommunövergripande stabsövningar.

3.3.6 Bedömning (SN)

Vår bedömning är att socialnämnden delvis förberett för ett ändamålsenligt arbete med krisledning/beredskap.

Vi konstaterar att förvaltningen behöver uppdatera sin risk- och sårbarhetsanalys. Förvaltningen saknar enligt vår bedömning struktur för uppföljning av kritiska beroenden. Vi noterar även att förvaltningen inte genomför något eget systematiskt arbete avseende övning och utbildning inom krisberedskap.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har förberett för ett ändamålsenligt krisledningsarbete, att genomföras i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen inte har förberett för ett ändamålsenligt krisledningsarbete.

Vår bedömning bygger vi på ett antal iakttagelser vi gjort i vår granskning. Vi har kunnat notera att kommunens plan för hantering av extraordinära händelser samt dess utbildnings- och övningsplan för mandatperioden 2023–2026 inte beslutats inom tidsramen enligt överenskommelsen mellan MBS och SKR, det vill säga under 2023. Kommunens centrala krisledningsorganisation är inte funktionsindeldad utan förvaltningscheferna ska leda krisen samtidigt som de ska leda sin verksamhet. Det finns inte heller någon beredskapsfunktion i kommunen, vilket enligt vår bedömning medför risk att initiering och samordning av det inledande krisledningsarbetet (upptäcka, verifiera, larma och informera) eftersätts.

Kommunstyrelsen har inte tagit del av risk- och sårbarhetsanalysens sekretessbelagda del, innehållandes behov av åtgärder kopplade till kritiska beroenden och risker. Detta bör, enligt vår bedömning, försvåra för kommunstyrelsens möjlighet att fullgöra kommunens uppgifter enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Utöver ovanstående är vår bedömning att barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden samt kultur- och tekniknämnden delvis har förberett för ett ändamålsenligt krisledningsarbete.

De granskade nämnderna saknar struktur för uppföljning av kritiska beroenden. De genomför inte heller något eget systematiskt arbete avseende övning och utbildning inom krisberedskap.

Inom socialnämnden finns ett behov av att uppdatera den egna risk- och sårbarhetsanalysen. För kultur- och tekniknämnden saknas egna risk- och sårbarhetsanalyser.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Askersunds kommun

Granskning av kommunens krisberedskap

2024-02-14

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Föreslå fullmäktige att revidera styrelsens och nämndernas reglementen utifrån ett krisberedskapsperspektiv, där styrelsens och nämndernas ansvar förtydligas.
- Föreslå fullmäktige en översyn av krisledningsnämndens reglemente ur ändamålsenlighet
- Tillse att samtliga styrdokument avseende krisberedskap, i enlighet med överenskommelsen mellan MSB och SKR, fastställs i tid.
- Utveckla den övergripande utbildnings- och övningsplanen, så att det framgår vilka övningar/utbildningar som ska genomföras och när.
- Färdigställ arbetet med att skapa en funktionsindelad krisledningsstab.
- Utöva en mer aktiv styrning avseende krisberedskapsfrågor.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- Skapa ett mer systematiskt och sammanhållet krisberedskapsarbete.
- Regelbundet följa upp identifierade kritiska beroenden.
- Planera och genomföra egna övningar kopplat mot krisberedskap och samhällsstörningar.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Skapa ett mer systematiskt och sammanhållet krisberedskapsarbete.
- Uppdatera sin risk- och sårbarhetsanalys.
- Regelbundet följa upp identifierade kritiska beroenden.
- Planera och genomföra egna övningar kopplat mot krisberedskap och samhällsstörningar.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kultur- och tekniknämnden att:

- Skapa ett mer systematiskt och sammanhållet krisberedskapsarbete.
- Genomföra egna risk- och sårbarhetsanalyser för nämndens verksamheter.
- Regelbundet följa upp identifierade kritiska beroenden.
- Planera och genomföra egna övningar kopplat mot krisberedskap och samhällsstörningar.



Askersunds kommun
Granskning av kommunens krisberedskap

2024-02-14

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lind
Certifierad kommunal revisor

Maria Wiksten
Kommunal revisor

Fredric Gyllensten
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.