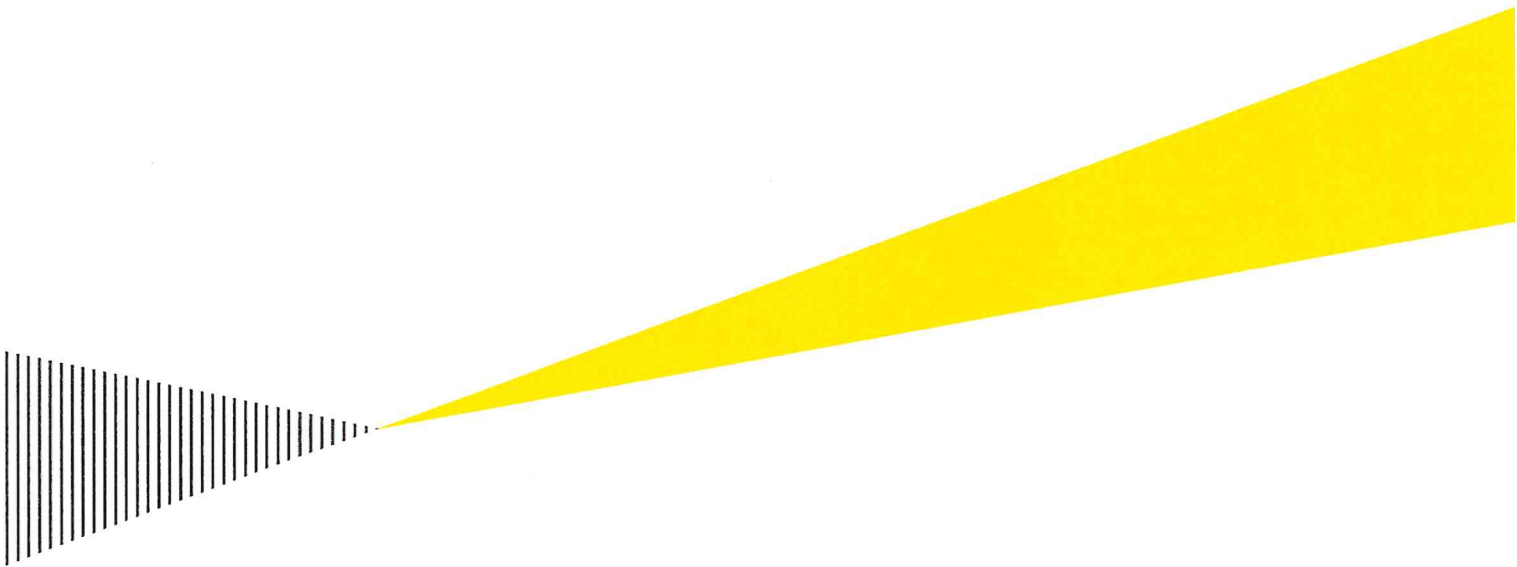


KS2023/309-3

Granskningsrapport maj 2023
Genomförd på uppdrag av revisorerna

Granskning av Krisberedskapsarbetet

Tranås kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Organisation	5
3.2. Rutiner	7
3.3. Återrapportering	11
3.4. Rekommendationer granskning 2020	11
4. Sammanfattande bedömning	14
5. Källförteckning	16
6. Revisionskriterium	17

1. Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna har gett EY i uppdrag att granska om kommunstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete.

Den sammanfattande bedömningen är att det finns grundläggande förutsättningar för krisberedskapsarbetet. Detta är i sig dock inte tillräckligt för att säkerställa en god krisberedskap. Vår bedömning är att kommunstyrelsen behöver stärka arbetet på ett flertal punkter.

Det konstateras i rapporten att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för krisberedskapsarbetet. Samtliga obligatoriska dokument, som ska finnas utifrån lag om extraordinära händelser samt överenskommelse mellan MSB och SKR, finns att ta del av. Däremot är flera av dessa styrdokument antingen inte beslutade på rätt nivå, alternativt att det är otydligt hur de är beslutade. I granskningen framförs att det är av väsentlig betydelse att styrdokument är behandlade på rätt nivå för att bära vikt i krisberedskapsarbetet.

Det upprättades ett styrdokument för krisberedskap och civilt försvar för föregående mandatperiod, kallat delprogram. I delprogrammet definierades 8 åtgärder vilka skulle färdigställas under perioden. Granskningen visar att endast två av dessa åtgärder fullföljdes. Det är vår bedömning att kommunstyrelsen bör lägga större vikt vid att säkerställa att samtliga åtgärder genomförs inom ramen för innevarande mandatperiods styrdokument.

Respektive nämnd har i uppgift att säkerställa sin egen krisledningsorganisation och beredskapsplanering. Kommunstyrelsen har trots detta det övergripande ansvaret såväl organisatoriskt för krisberedskapen som utifrån sin uppsiktsplikt. Av granskningen är det bedömningen att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning inhämtar information om nämndernas kontinuerliga arbete.

Inom ramen för granskningen har också revisorernas tidigare granskning av krisberedskap följts upp. Bedömningen är att kommunstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder för två av de tidigare rekommendationerna och delvis beaktat de resterande två.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställ att obligatorisk dokumentation beslutas och på rätt nivå.
- ▶ Kontinuerligt följa upp att respektive nämnd säkerställt sin krisledningsorganisation och sin beredskapsplanering.
- ▶ Säkerställa att de prioriterade områdena enligt delprogram för krisberedskap och civilt försvar genomförs.
- ▶ Överväga att omvandla överenskommelsen med Tranås United till ett avtal, samt att utvärdera om innehållet i överenskommelsen motsvarar krav på efterfrågade tjänster.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH) reglerar kommuners agerande vid extraordinära händelser. 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. I LEH anges att kommunerna bland annat ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och ha en plan för hantering av extraordinära händelser. Hur kommunerna har förberett och arbetat med detta ligger till grund för hur det nuvarande arbetet bedrivs och vilket resultat det ger.

Spridningen av coronaviruset och konflikter i Sveriges närområde visar på ett mycket tydligt sätt behovet av en flexibel organisation som snabbt kan ställa om sin verksamhet för att möta det behov som medborgarna har. Det framgår av reglemente att kommunstyrelsen ansvarar för kommunens uppgifter enligt LEH samt lagen om totalförsvar och höjd beredskap (krisledningsnämnd).

Revisorerna genomförde 2020 en granskning av säkerhetsarbete, beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Det framkom i denna granskning att det fanns förbättringsområden inom säkerhetsskyddsarbetet. Det framkom att kommunstyrelsen inte i avtal formaliserat kommunikationstjänster med den externa utföraren avseende extraordinära händelser och höjd beredskap. Detta var tillika en rekommendation. Det lämnades därtill ytterligare tre rekommendationer; Att besluta om delprogram för krisberedskap samt krisledningsnämndens reglemente, att färdigställa säkerhetsskyddsanalysen, samt att se över fördelningen av de sammankallande uppgifterna för krisledningsnämnd och krisledningsstab.

Kommunens revisorer har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det finns ett behov av att granska krisberedskapsarbetet. Revisorerna har därför beslutat att genomföra en granskning av kommunens krisberedskap.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen beaktat de rekommendationer som lämnades i revisorernas granskningsrapport 2020?
- ▶ Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap?
 - Finns en ändamålsenlig samverkan och övningar med andra kommuner?
- ▶ Har det upprättats ändamålsenliga rutiner, policys och dokument avseende krisberedskap?

- ▶ Får kommunstyrelsen en tillräcklig återrapportering och uppföljning avseende krisledningsarbetet?
- ▶ Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med MSB:s riktlinjer?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts under perioden mars-maj 2023. Granskningen har skett genom intervjuer och dokumentstudier. Se källförteckning i avsnitt 5.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt 6.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- ▶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB:s) föreskrifter och råd
- ▶ Kommunala mål och styrande dokument

3. Granskningsresultat

3.1. Organisation

Politisk ansvarsfördelning

Fullmäktige har antagit reglemente för krisledningsnämnden. Av reglementet framgår att nämnden består av tre ledamöter och tre ersättare. Krisledningsnämnden väljs särskilt av kommunfullmäktige och förutsätts normalt bestå av ledamöter och ersättare i kommunstyrelsens arbetsutskott.

Av intervju framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott sedan valet 2022 består av fem personer. Krisledningsnämnden består däremot fortsatt av tre personer.

Enligt reglemente är det ordförande som bestämmer om och när krisledningsnämnden ska aktiveras. Om ordförande har förhinder bestämmer vice ordförande om krisledningsnämnden ska aktiveras. Av reglementet framgår vidare nämndens ansvar och befogenheter. Nämnden får exempelvis fatta beslut om att överta hela, eller delar av, verksamhetsområden från övriga nämnder. Övertagandet ska ske i den omfattning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Av *plan för hantering av extraordinär händelse och svåra samhällspåfrestningar* beskrivs en extra ordinär händelse enligt följande: "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 en kommun eller region."

Roll- och ansvarsfördelning på tjänstepersonsnivå

Av *instruktion för kommundirektör*, beslutad av kommunstyrelsen 2020-12-15, framgår att kommundirektören ansvarar för att det finns en ändamålsenlig krisledning på kommunen och på förvaltningen. I ansvaret ingår att säkerställa att nödvändiga bestämmelser och instruktioner för civilförsvaret och säkerhetsarbete, inklusive informations säkerhetsarbete, finns.

Av *plan för hantering av extraordinär händelse i Tranås kommun* framgår att kommundirektören organiserar med hjälp av räddningstjänsten en stab som stöd till såväl tjänstemannaledning som krisledningsnämnd. Denna stab kan bemannas med specialister från exempelvis kommunledningsförvaltningen inklusive räddningstjänsten, samhällsbyggnadsförvaltningen med flera. Funktioner i staben bemannas och anpassas efter situation och behov. Av intervju framgår att kommunstyrelsens ordförande- och vice ordförande medverkat vid vissa stabsmöten under pandemin för att på så vis informeras om situationen.

Den kommunövergripande samordningen av krisberedskap, brottsförebyggande, internt skydd samt skydd mot olyckor sker på uppdrag av kommunstyrelsen och är placerad på räddningstjänsten. Räddningstjänsten tillhandahåller beredskapssamordnare som stöd till förvaltningarnas arbete samt svarar för den kommunövergripande planeringen. Inom kommunstyrelsens organisation fullgör

räddningschefen det dagliga krisberedskapsarbetet tillsammans med biträdande räddningschef och beredskapssamordnare. Räddningschefen är tillika säkerhetsskyddschef.

Enligt *plan för hantering av extraordinär händelse och svåra samhällspåfrestningar*, framgår att varje förvaltning ansvarar för sitt verksamhetsområde och räddningstjänsten har en särskild roll att samordna arbetet och bevaka utvecklingen utifrån kommande riskbilder. Vid händelser fattar förvaltningarna koordinerade beslut utifrån en gemensam lägesbild.

Av *Delprogram krisberedskap och civilt försvar 2019-2022* framgår att koncernledningsgruppen i kommunen ansvarar för att leda kommunens arbete i vardagen såväl som vid en särskild eller extraordinär händelse. Utöver detta ska koncernledningsgruppen även utgöra inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) inom kommunens geografiska område vid en händelse. Vid en särskild händelse som kan utvecklas till en extraordinär händelse ska koncernledningsgruppen föreslå till kommunstyrelsens ordförande att krisledningsnämnden ska träda i kraft. Efter detta fortsätter koncernledningsgruppen att leda arbetet i kommunen utifrån krisledningsnämndens beslut och inriktning.

Det framgår av *delprogram krisberedskap 2019-2022* att varje förvaltning och bolag ska inom ramen för sitt krisberedskapsarbete bland annat:

- ▶ Delta i kommunens övergripande arbete med risk- och sårbarhetsanalyser
- ▶ Rapportera vid förestående eller inträffad händelse
- ▶ Självständigt arbete med till exempel risk- och sårbarhetsanalys, planering, utbildning och övning
- ▶ Bedriva kontinuitetshantering

Av intervju framgår att kommunstyrelsen inte har kontrollerat att nämnder och bolag arbetar självständigt med till exempel planering, utbildning och övning. Däremot är nämnder och bolag en del av det kommunövergripande arbetet med risk- och sårbarhetsanalys. Enligt uppgift kommer nämnderna kontrolleras senare under året. Detta för att säkerställa att det vidtagits åtgärder med anledning av de kritiska beroenden som framkommer av risk- och sårbarhetsanalysen. Detta har däremot inte skett tidigare.

Samverkan

Av intervju framgår att räddningschefen för Tranås kommun tillika är räddningschef för Ydre kommun. Kommunerna har tidigare även delat beredskapssamordnare. Numera har Ydre kommun egen beredskapssamordnare.

Av *Delprogram krisberedskap och civilt försvar 2019-2022* framgår att kommunen i det regionala perspektivet samarbetar med andra kommuner, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Polismyndigheten, Region Jönköpings län, Försvarsmakten och övriga myndigheter med syfte att ta det geografiska områdesansvaret. Detta görs inom organisationen för det som kallas F-samverkan.

F-samverkan är länets gemensamma forum före, under och efter särskilda händelser. Det framgår av delprogrammet att samverkan främst syftar till att samordna arbetet inom länet men är också länets gemensamma kontaktyta gentemot nationella aktörer.

Vid intervju uppges syftet vara att hjälpas åt i det operativa räddningsarbetet såväl som det förebyggande arbetet. Det framgår att nätverket F-samverkan träffas varje torsdag för att diskutera aktuella frågor. Vidare försöker kommunerna inom nätverket att vara i samtakt med varandra inom ramen för sitt säkerhetsarbete. Inom nätverket finns även undergrupper, exempelvis beredskapssamordnarnätverk.

Det framgår av intervju att Länsstyrelsen anordnar gemensamma övningar. 2023 planeras totalförsvarsövning innan sommaren.

3.1.1. Bedömning

Bedömningen är att kommunstyrelsen har säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för krisberedskapsarbetet.

Trots att respektive nämnd ansvarar för att säkerställa sin krisledningsorganisation och beredskapsplanering anser vi att kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt, bör kräva återrapportering av nämndernas kontinuerliga arbete. Detta i syfte att säkerställa att samtliga nämnder hanterar de identifierade kritiska beroenden på ett adekvat sätt.

3.2. Rutiner

Kommunen har flera styrdokument avseende krisberedskap. Lagen om extraordinära händelser samt MSB:s och SKR:s överenskommelse om krisberedskap fastställer vilka dokument som ska tas fram av kommunerna. I tabellen nedan framgår fattade beslut om dokumenten. Samtlig dokumentation ska enligt LEH antas varje mandatperiod.

Obligatoriska dokument utifrån lag och överenskommelse mellan MSB och SKR	Beslutad
Risk- och sårbarhetsanalys	Beslutad av kommundirektör 2019. Exakt datum saknas.
Plan för hantering av extraordinära händelser	KF 2021-08-30
Utbildnings- och övningsplan	Publicerad 2019-09-13, oklart när eller om den är beslutad.
Reglemente krisledningsnämnd	KF 2021-11-01
Styrdokument för kommunens krisberedskap	KS 2021-08-24
Instruktion för kommundirektören som anger vilka uppgifter som kommundirektören ska ha avseende krisberedskap	KS 2020-12-15

Enligt uppgift saknas exakt datum när risk- och sårbarhetsanalys (RSA) är beslutad. Däremot framgår det av dokumentet att den antagits av kommundirektören. Vidare hittas inget datum av kommunen för antagande av utbildnings- och övningsplan. Däremot framgår av planen att den är publicerad 2019-09-13.

Enligt överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan MSB och SKR ska styrdokument för kommunens krisberedskap antas av kommunfullmäktige. Inom ramen för granskningen har vi endast tagit del av protokoll där kommunstyrelsen antagit styrdokumentet.

Utbildnings- och övningsplan ska beslutas lägst av kommundirektör.

Styrdokumentet, reglementet för krisledningsnämnden, planen för hantering av extraordinära händelser, samt utbildnings- och övningsplanen ska enligt överenskommelse vara beslutade senast 31 december under den nya mandatperiodens första år.

Av intervju framgår att RSA ska ses över under året. Av intervju framgår att det inte finns någon tydlig plan kring övriga dokumentation. Däremot uppges att styrdokument som enligt lag ska antas vid ny mandatperiod ska beslutas. Av intervju framgår att flera styrdokument nyligen uppdaterats och planeras därför inte att revideras. Bland annat beslutade kommunstyrelsen 2021-08-30 kring plan för hantering av särskild händelse, samhällskris samt extraordinär händelse i Tranås kommun.

Utbildnings- och övningsplan planeras däremot att revideras. Av intervju framgår att kommunen inte genomfört planerade övningar för mandatperioden på grund av coronapandemin. Arbetet för planerade övningar inom kommunen har inte återupptagits därefter med undantag för en övning kring cybersäkerhet 2022.

Av *Delprogram krisberedskap och civilt försvar 2019-2022* framgår att det utgör styrdokument för Tranås kommuns arbete med krisberedskap och civilt försvar. Vid intervju framgår att delprogrammet planeras att ses över och byta namn eftersom det är ett delprogram till ett handlingsprogram som inte hanterar krisberedskap. *Delprogram krisberedskap och civilt försvar 2019-2022* innehåller de delar som enligt MSB ska finnas i styrdokument för krisberedskap.

Risk- och sårbarhetsanalys

Kommunen har genomfört en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) för perioden 2019-2022. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av kommunens RSA.

Risk- och sårbarhetsanalysen är oförändrad sedan granskningen 2020. Det framförs att revideringar kommer att ske under 2023.

Kommunens RSA innehåller samtliga delar enligt MSB:s föreskrifter och råd. Vid tidigare granskning lyftes fram att vissa delar är utförligare än andra och att avsnittet om risker för kommunen och kommunens geografiska område är utförligt och innehåller en gedigen analys. Däremot konstaterades att avsnittet "Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område" endast innehåller en kort beskrivning av vilka typer av verksamheter som av MSB lyfts fram vanligt förekommande i kommunerna. Vidare framförs att det saknas en beskrivning av

Tranås kommuns verksamheter. Likaså att avsnittet om "Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamheter" endast ges allmänna beskrivningar och det uppgavs finnas en avsaknad av tillräckligt fokus på de kommunala verksamheterna.

Av intervju framgår att ett arbete med att ta fram ny och uppdaterad RSA pågår. Arbetet har inletts med kontinuitetsplanering. Beredskapssamordnare träffar samtliga förvaltningar i syfte att identifiera risker i verksamheterna.

Förvaltningarna ska bland annat återkoppla kring sina kritiska beroenden¹. Resultatet av dessa träffar, samt deras återkoppling kring bland annat kritiska beroenden, kommer sedermera att sammanställas i en övergripande risk- och sårbarhetsanalys. Av intervju framgår att respektive förvaltning ansvarar för att identifiera sina risker och beroenden.

Det framgår av intervju att beredskapssamordnare har utbildat processledare vars uppdrag är att sammanställa respektive förvaltnings risker och beroenden. Processledaren deltar även vid träffarna mellan verksamheter och beredskapssamordnare.

Delprogram krisberedskap och civilt försvar 2019-2022 (styrdokument för krisberedskap)

Delprogram krisberedskap och civilt försvar 2019-2022 utgör styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap. Av delprogrammet framgår bland annat övergripande mål för arbetet med krisberedskap. Vidare framgår vilka åtgärder som kommunen åtagit sig att genomföra under mandatperioden. Åtgärderna var:

Åtgärd	Status maj 2023
Aktualisera informationssäkerheten inom kommunen med bland annat arbetet med signalskydd.	Arbetet pågår
Utveckla användandet av Rakelsystemet för förbättrad redundans till telekommunikationerna.	Genomfört
Öka krisledningsstabens uthållighet genom att skapa ytterligare stabsskift.	Arbetet pågår
Se över möjligheten att utveckla förrådshållningen vid kommunens centralförråd i syfte att stärka beredskapen vid kris.	Arbetet pågår

¹ Kritiskt beroende är ett beroende som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera. Det karaktäriseras av att en störning i en levererande verksamhet snabbt och varaktigt försämrar funktionen hos den beroende verksamheten.

Skriva avtal med livsmedelsbutiker om mat- och dryckesförsörjning under extraordinära händelser.	Ej genomfört
Skapa ett lokalt krishanteringsråd eller liknande med viktiga krisaktörer i kommunen, både interna och externa, för att främja samverkan i krishantering före, under och efter en kris.	Ej genomfört
Det ska stå inskrivet i socialtjänstens katastrofplan var man hämtar mer medicin i händelse av brist.	Genomfört
	Ej genomfört

Enligt uppgift har 2 av 8 åtgärder genomförts. Av *delprogram krisberedskap och civilt försvar 2019-2022* framgår att ovan satsningar syftar till att öka kommunens förmåga att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet samt stärka förmågan att hantera extraordinära händelser. Det framgår även att satsningarna ska genomföras. Enligt uppgift är vissa av åtgärderna inte längre aktuella.

Övriga styrdokument

För Tranås kommun finns krislednings- och informationsplan som anger krisledningsnämndens funktionsbeskrivning, stabsfunktioner, stabsresurser samt vem som ansvarar för information och administration. Dokumentet innehåller även kontaktuppgifter till samtliga. Kommunen har även förutbestämd plats som funktioner träffas vid krisarbete.

3.2.1. Bedömning

Det kan konstateras att kommunen har de obligatoriska styrdokumenterna som ska finnas utifrån lag och överenskommelse mellan MSB och SKR. Det är däremot vår bedömning att flera av dessa styrdokument antingen inte är beslutade på rätt nivå, alternativt att det är otydligt hur de är beslutade. Exempelvis är det oklart om utbildnings- och övningsplan är beslutad samt om styrdokumentet för krisberedskap beslutats av kommunfullmäktige. Det är av väsentlig betydelse att styrdokument är behandlade på rätt nivå för att bära vikt i krisberedskapsarbetet.

Utöver obligatorisk dokumentation finns andra styrdokument som ska stödja arbetet under en kris, som blandat annat krislednings- och informationsplan, vilket vi bedömer vara ett gott stöd vid kris.

Vi noterar att ett arbete med upprättande av ny RSA pågår. Vi vill betona vikten av att arbetet färdigställs innan den 31 oktober.

Vi noterar vidare av *delprogram krisberedskap och civilt försvar 2019-2022* att endast två av de åtta åtagna uppgifterna fullföljts. Detta menar vi vara otillräckligt.

Det är av vikt att sådana uppgifter vilka bedömts vara av vikt att åtgärda också fullföljs.

3.3. Återrapportering

Av intervju framgår att det är kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) som i regel tar del av information kring krisberedskapsarbetet. KSAU beslutar sedermera om vilken informationen som ska föras vidare till kommunstyrelsen. 2023-03-14 tog kommunstyrelsen del av information gällande verksamheternas arbete med kontinuitetsplanering. Räddningschefen informerade även om frågor rörande säkerhetsskydd 2022-12-13.

Av kommunstyrelsens protokoll 2022-03-15 framgår att kommundirektören informerat om förberedelse för flyktingmottagande med anledning av kriget i Ukraina.

Av *delprogram krisberedskap 2019-2022* framgår att Tranås United leder informationsarbetet vid större kriser. Det framgår även att krisledningsnämndens ordförande och kommunstyrelsens ordförande ska informeras vid händelser som kräver samordning. Det framgår inte vem som ansvarar för att informera krisledningsnämndens- och kommunstyrelsens ordförande.

Av intervju framgår att kommundirektören återrapporterar och informerar kommunstyrelsen kring eventuella kriser. Detta framgår däremot inte i styrande dokumentation som exempelvis plan för hantering av extraordinära händelser, samt instruktion för kommundirektören.

3.3.1. Bedömning

Det kan konstateras att kommunstyrelsen tagit del av information kring det pågående arbetet med att upprätta kontinuitetsplanering och beroenden. Likaså arbetet med säkerhetsskydd. Det ses som positivt att kommunstyrelsen tagit del av information kring krisberedskapsarbetet. Vi menar däremot att det inte är tillräckligt tydliggjort i styrande dokumentation vem som ansvarar för att den politiska ledningen får en korrekt lägesbild och beslutsunderlag i samband med en kris eller samhällsstörning. Därtill vill vi likt i bedömningen under 3.1.1 påtala vikten av att kommunstyrelsen genom sin uppsiktsplikt också kontinuerligt inhämtar rapportering av förvaltningarnas arbete för att minimera riskerna med sina beroenden och kontinuitetsplanering. Inte bara inför upprättande av RSA.

3.4. Rekommendationer granskning 2020

Inom ramen för granskningen har vi kontrollerat hur kommunstyrelsen beaktat de rekommendationer som lämnades i revisorernas granskningsrapport 2020.

Följande rekommendationer lämnades i samband med granskningen 2020:

1. Upprätta ett avtal med Tranås United om kommunikationstjänsterna som köps av bolaget. I avtalet bör bland annat omfattningen på tjänsterna vid extraordinära händelser och höjd beredskap specificeras särskilt.

2. Låt fullmäktige anta: "Delprogram krisberedskap 2019-2022" och krisledningsnämndens reglemente, förslagsvis som två separata dokument.
3. Färdigställ säkerhetsskyddsanalysen.
4. Se över fördelningen av uppgiften att sammankalla krisledningsnämnden och krisledningsstaben.

Rekommendation 1 - Avtal med Tranås United

Av granskning 2020: Det ansågs vara en tydlig brist att kommunen inte i avtal med sin utförare (Tranås United) har reglerat vad som ingår i tjänsten kriskommunikation och inte formellt bundit upp bolaget att bistå kommunikationstjänster vid extraordinära händelser och höjd beredskap.

Åtgärd: Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en överenskommelse mellan Tranås kommun och Tranås United avseende kommunikationsuppdraget. Överenskommelsen saknar datum.

Av överenskommelsen framgår att Tranås United ansvarar för proaktivt stöd till utformande av pressmeddelanden och kommunikationsstrategi efter initiativ från kommunens verksamheter. Tranås United ansvarar även för att samordna kommunikation i samband med extraordinär händelse. Det framgår vid intervju att överenskommelsen inte är ett avtal i sig. Därtill framförs att detta saknar vissa funktioner som skulle vara önskvärda, exempelvis jour.

Av *delprogram krisberedskap och civilt försvar* samt i *plan för hantering av extraordinär händelse*, framgår det vad Tranås Uniteds roll är vid extraordinära händelser samt höjd beredskap. Av delprogram framgår att vid inträffade kriser och vid större kriser leder Tranås United informationsarbetet.

Av *plan för hantering av extraordinär händelse* framgår att Tranås United innehar kommunikationsfunktion i krisledningsstab.

Rekommendation 2 - Anta Delprogram och krisledningsnämndens reglemente

Av granskning 2020: Styrdokumentet för krisberedskapsarbetet Delprogram 2019-2022 var inte formellt antaget. Krisledningsnämndens reglemente var inte antagit av fullmäktige.

Åtgärd: Delprogram 2019-2022 är antaget av kommunstyrelsen 2021-08-24. Krisledningsnämndens reglemente är antagit av fullmäktige 2021-11-01. Av intervju framgår dock styrdokumentationen kommer ses över och att delprogrammet behöver byta namn.

Rekommendation 3 - Säkerhetsskyddsanalysen

Av granskning 2020: Enligt överenskommelsen mellan SKR och staten ska kommunerna påbörja säkerhetsskyddsarbetet under 2018 och genomföra det under 2019 och 2020. Av intervjuer framförs att flera delar inom säkerhetsskyddsarbetet återstår. En säkerhetsskyddschef har utsetts men däremot har t.ex. inte arbetet med säkerhetsskyddsanalysen påbörjats.

Åtgärd: Av intervju framgår att kommunen arbetar med att färdigställa säkerhetsskyddsanalysen och att den lämnades in till Länsstyrelsen under hösten

2022. Länsstyrelsen återkopplade senare att säkerhetskyddsanalysen inte var komplett och att kommunen behöver åtgärda detta senast juni 2023. Det framgår vid intervju att det finns ett pågående arbete att åtgärda de punkter som Länsstyrelsen hade synpunkter på. Det framgår även av intervju att det upplevs att kommunen inte får ett tillräckligt stöd vid framtagandet av säkerhetskyddsanalysen av Länsstyrelsen. Bland annat uppges att kommunen efterfrågat stöd vid framtagandet men inte fått svar.

Rekommendation 4 - Fördelningen för uppgiften att sammankalla krisledningsnämnden och krisledningsstaben

Av granskning 2020: Lösningen med att krisledningsnämndens ordförande som sammankallar staben och en tjänsteman som sammankallar krisledningsnämnden ansågs inte ändamålsenlig.

Åtgärd: Rekommendationen är åtgärdad i plan för extraordinär händelse. Numera är det Krisledningsnämndens ordförande som sammankallar krisledningsnämnden och krisledningsstaben. I dennes frånvaro övergår uppgiften till vice ordförande.

3.4.1. Bedömning

Revisionsfråga	Bedömning
Upprätta ett avtal med Tranås United om kommunikationstjänsterna som köps av bolaget. I avtalet bör bland annat omfattningen på tjänsterna vid extraordinära händelser och höjd beredskap specificeras särskilt.	Delvis uppfyllt
Låt fullmäktige anta: "Delprogram krisberedskap 2019-2022" och krisledningsnämndens reglemente, förslagsvis som två separata dokument.	Uppfyllt
Färdigställ säkerhetskyddsanalysen.	Delvis uppfyllt
Se över fördelningen av uppgiften att sammankalla krisledningsnämnden och krisledningsstaben.	Uppfyllt

Av granskningen kan vi konstatera att två av fyra rekommendationer från tidigare granskning är uppfylld. Den första och tredje rekommendationen menar vi är delvis uppfyllda. Avseende den första rekommendationen finns en överenskommelse, denna är dock inte ett avtal i sig. Därtill instämmer vi i den förmedlade bilden vid intervjuer att där finns möjligheter att utveckla innehållet i överenskommelsen. Den fjärde rekommendationen som avser säkerhetskyddsanalysen bedöms delvis vara uppfylld. Analysen är föremål för Länsstyrelsens kontroll vid tillfället för granskningen.

4. Sammanfattande bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att det finns grundläggande förutsättningar för krisberedskapsarbetet. Detta är i sig dock inte tillräckligt för att säkerställa en god krisberedskap. Vår bedömning är att kommunstyrelsen behöver stärka arbetet på ett flertal punkter.

Det finns enligt vår bedömning en tydlig roll- och ansvarsfördelning för krisberedskapsarbetet. Samtliga obligatoriska dokument vilka krävs enligt LEH och överenskommelse mellan MSB och SKR finns också att ta del av. Det är däremot vår bedömning att flera av dessa styrdokument antingen inte är beslutade på rätt nivå, alternativt att det är otydligt hur de är beslutade. Det är av väsentlig betydelse att styrdokument är behandlade på rätt nivå för att bära vikt i krisberedskapsarbetet.

Vi noterar att det i *delprogram krisberedskap och civilt försvar 2019-2022* beslutades om åtta åtgärder för perioden varav endast två färdigställdes. Det är vår bedömning att större vikt framgent bör läggas vid att säkerställa att åtgärderna uppfylls.

Trots att respektive nämnd ansvarar för att säkerställa sin krisledningsorganisation och beredskapsplanering anser vi att kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt, bör kräva återrapportering av nämndernas kontinuerliga arbete. Detta i syfte att säkerställa att samtliga nämnder hanterar de identifierade kritiska beroenden på ett adekvat sätt. Vi noterar dock att kommunstyrelsen uppdaterats kring arbetet med verksamheternas arbete med kontinuitetsplanering och säkerhetsskydd.

Avslutningsvis görs bedömningen att kommunstyrelsen fullt ut beaktat två av de fyra rekommendationer som lämnades i granskningsrapporten från 2020. De andra två menar vi delvis är uppfyllda.

Revisionsfråga	Svar
Har kommunstyrelsen beaktat de rekommendationer som lämnades i revisorernas granskningsrapport 2020?	Delvis. Två av fyra rekommendationer är fullt ut uppfyllda.
Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap?	Delvis. Organisationen bedöms vara tydlig. Kommunstyrelsen bör dock inom ramen för uppsiktsplikten följa upp nämndernas beredskapsarbete.
Finns en ändamålsenlig samverkan och övningar med andra kommuner?	Ja.
Har det upprättats ändamålsenliga rutiner, policys och dokument avseende krisberedskap?	Delvis. Kommunen har de obligatoriska dokumenten som bör finnas utifrån lag och överenskommelse mellan MSB och SKR. Däremot är det inte tydligt om samtliga av dessa dokument är beslutade och beslutade på rätt nivå.

Får kommunstyrelsen en tillräcklig återrapportering och uppföljning avseende krisledningsarbetet?	Ja.
Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med MSB:s riktlinjer?	Ja.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställ att obligatorisk dokumentation beslutas och på rätt nivå.
- ▶ Kontinuerligt följa upp att respektive nämnd säkerställt sin krisledningsorganisation och sin beredskapsplanering.
- ▶ Säkerställa att de prioriterade områdena enligt delprogram för krisberedskap och civilt försvar genomförs.
- ▶ Överväga att omvandla överenskommelsen med Tranås United till ett avtal, samt att utvärdera om innehållet i överenskommelsen motsvarar krav på efterfrågade tjänster.

Linus Aldefors
EY

Victor Klügel
EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Räddningschef
- ▶ Beredskapssamordnare
- ▶ Kommundirektör

Analyserade dokument

- ▶ Plan för hantering av särskild händelse, samhällskris samt extraordinär händelse i Tranås kommun
- ▶ Reglemente för krisledningsnämnden i Tranås kommun
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys 2019
- ▶ Svar på revisionens granskning av krisledning och krisorganisation, 2020-09-18
- ▶ Återrapportering av frågor kring revisionsrapport om krisledning, 2021-09-28
- ▶ Utbildnings- och övningsplan samt plan för extraordinära händelser, 2019-09-13
- ▶ Överenskommelse mellan Tranås kommun och Tranås United avseende kommunikationsuppdraget- uppdrag och avgränsningar
- ▶ Delprogram krisberedskap och civilt försvar 2019-2022
- ▶ Instruktion för kommundirektören
- ▶ Protokoll kommunstyrelsen 2022 och 2023

6. Revisionskriterium

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Av förordning (2006:637) framgår att varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Planerna ska enligt 4 § FEH innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under förhöjd beredskap. Vidare uttrycker LEH att samtliga regioner och kommuner ska ha en krisledningsnämnd som ska fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. I LEH framgår vidare att kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Slutligen ställer LEH och FEH upp en skyldighet för kommuner att hålla länsstyrelsen och ansvarig myndighet informerad om vidtagna förberedelser inför extra ordinära händelser.

Kommunerna ska även lämna lägesrapporter samt information om händelseutvecklingen vid sådana händelser till länsstyrelsen och ansvarig myndighet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB:s) föreskrifter och råd

Enligt MSB:s föreskrifter, beslutade 2015-01-26, ska kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) innehålla följande:

- ▶ Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
- ▶ Beskrivning av arbetsprocess och metod.
- ▶ Identifierad samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området.
- ▶ Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
- ▶ Identifierade och analyserade risker för kommunen och dess geografiska område.
- ▶ Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.

- ▶ Behov av åtgärder med anledning av resultatet i risk- och sårbarhetsanalysen.

Resultatet av kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalys ska rapporteras till länsstyrelsen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige. Enligt MSB:s föreskrifter ska kommunen regelbundet följa upp sin RSA. Uppföljningen och bedömningen ska rapporteras till länsstyrelsen senast den 15 februari året efter varje av mandatperiodens fyra år.

Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022 MSB 2018-09779, SKR 18/03101

Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022 reglerar uppgifter och ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap enligt LEH. Kommunen ska för varje ny mandatperiod fastställa en krisledningsplan. Inom ramen för kommunens krisberedskap ska kommunstyrelsen fastställa en instruktion för hur kommundirektören ska leda förvaltningen under kommunstyrelsen samt vilka uppgifter kommundirektören har.

Kommunen ska ta fram ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap som ska ange övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden. Styrdokumentet ska enligt överenskommelsen innehålla:

- ▶ Övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund.
- ▶ Kommunens övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys.
- ▶ Kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar.
- ▶ Vilken planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperioden.

Vidare anger överenskommelsen att:

- ▶ Styrdokument ska beslutas av kommunfullmäktige.
- ▶ Reglementet för krisledningsnämnden ska beslutas av kommunfullmäktige.
- ▶ Planen för hantering av extraordinära händelser ska beslutas av lägst kommundirektören.
- ▶ Utbildnings- och övningsplanen ska beslutas av lägst kommundirektören.
- ▶ Styrdokumentet, reglementet för krisledningsnämnden, planen för hantering av extraordinära händelser, samt utbildnings- och övningsplanen ska vara beslutade senast 31 december under den nya mandatperiodens första år.

Därtill anger överenskommelsen att kommunen ska ta fram ett reglemente för krisledningsnämnden.

Kommunen ska ha en regelbundet övad och utbildad krisorganisation samt en plan för utbildning och övning.

Överenskommelsen mellan MSB och SKR är förlängd och har justerats till att gälla till och med 31 december 2023.