

Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige**Revisionsrapport ” Granskning av det kommunens krisberedskap”**

De förtroendevalda revisorerna i Lindesbergs kommun har granskat kommunens krisberedskap. Den övergripande revisionsfrågan är: har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer?

Efter genomförd granskning bedömer vi att Lindesbergs kommunstyrelse inte har säkerställt en krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Detta då förbättringspotential främst identifierats inom organisation i det systematiska arbetet men även avseende risk - och sårbarhetsanalysen och samverkansarbetet.

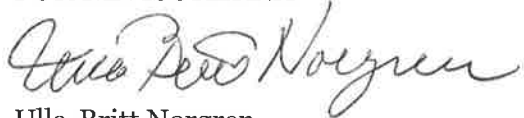
Revisorerna lämnar följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ ändamålsenlig och förankrad dokumentation avseende krisberedskap samt kontinuerlig uppföljning av denna.
- Tillgodose att krisberedskapsorganisationens syfte och ansvar dokumenteras och tydligt kommuniceras ut i kommunens verksamheter.
- Utred behovet av ett formellt beredskapskrav både i tjänstemannaorganisationen och i den politiska organisationen.
- Säkerställ en kommunövergripande utbildnings- och övningsplan vilken inkluderar uppföljning och erfarenhetsåterföring.
- Utred former för samverkan mellan aktörer som tillgodoser samhällsviktig verksamhet och initiera samverkan mellan dessa aktörer.

Bedömningarna i sin helhet tillsammans med rekommendationer har sammanfattats i en revisionsrapport, som behandlats och godkänts av revisorerna vid sammanträdet 2019-05-23.

Revisorerna har beslutat att överlämna rapporten till kommunstyrelsen med önskan om skriftligt svar senast 26 september med kommentarer till granskningen om vilka åtgärder styrelsen planerar att vidta. Svaret skall ställas till revisorerna samt PwC, Tobias Björn, Box 885, 721 23 Västerås.

FÖR REVISORERNA



Ulla-Britt Norgren
Ordförande

Granskning av kommunens krisberedskap

Lindesbergs kommun

April 2019

Daniela Todosijevic

Sophie Karlsson



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och Revisionsfråga	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Kontrollmål	3
1.5 Avgränsning	3
1.6 Metod	3
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1 Organisation för krisledning och krisberedskap Kontrollmål: Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning/ - beredskap?	5
2.1.1 Politisk organisation	5
2.1.2 Tjänstemannaorganisation	5
2.1.3 Beredskap	7
2.1.4 Bedömning	8
2.2 Systematiskt arbete	9
2.2.1 Dokumentation	9
2.2.2 Övning och utbildning	10
2.3.3 Bedömning	10
2.3 Risk – och sårbarhetsanalys	11
Kontrollmål: Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer?	11
2.3.1. Bedömning	11
2.4 Samverkan	12
Kontrollmål: Arbetar kommunen ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?	12
2.4.1. Bedömning	13
3. Revisionell bedömning	14
4. Bilagor	16
Bilaga 1 – Granskad dokumentation	16
Bilaga 2 – Förkortningar	16

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Lindesberg kommuns förtroendevalda revisorer granskat kommunens krisberedskap. Den övergripande revisionsfrågan, följt av kontrollmål, är:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer?*

Efter genomförd granskning bedömer vi att Lindesbergs kommunstyrelse **inte** har säkerställt en krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Detta då förbättringspotential främst identifierats inom organisation i det systematiska arbetet men även avseende risk - och sårbarhetsanalysen och samverkansarbetet.

För sammanställd bedömning av respektive kontrollmål se **avsnitt 3**.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ ändamålsenlig och förankrad dokumentation avseende krisberedskap samt kontinuerlig uppföljning av denna.
- Tillgodose att krisberedskapsorganisationens syfte och ansvar dokumenteras och tydligt kommuniceras ut i kommunens verksamheter.
- Utred behovet av ett formellt beredskapskrav både i tjänstemannaorganisationen och i den politiska organisationen.
- Säkerställ en kommunövergripande utbildnings- och övningsplan vilken inkluderar uppföljning och erfarenhetsåterföring.
- Utred former för samverkan mellan aktörer som tillgodoser samhällsviktig verksamhet och initiera samverkan mellan dessa aktörer.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunerna har en viktig roll i samhällets krisberedskap. Kommunen ansvarar bland annat för stöd, service och information till invånarna. Ju bättre kommunerna är på att hantera kriser, desto bättre blir hela samhället på att hantera kriser.

En viktig grund för kommunernas krisberedskap är de uppgifter som framgår av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen syftar till att kommuner skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. 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 en kommun.

Enligt lagen skall kommunen analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa inom kommunen och hur de kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Vidare skall det även finnas en krisledningsnämnd i varje kommun för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser.

Revisorerna har med utgångspunkt i väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska Lindesbergs kommuns beredskap inför och vid kris, katastrof eller extraordinära händelser.

1.2 Syfte och Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att besvara revisionsfrågan: *Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer?*

1.3 Revisionskriterier

- Lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH, FEH).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5).
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2012-5541).

1.4 Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan har följande kontrollmål formulerats:

- Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap?
- Har kommunen ändamålsenlig dokumentation för krisberedskap och arbetar de systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser?
- Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer?
- Arbetar kommunen med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

1.5 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen. I övrigt se de kontrollmål som formulerats.

1.6 Metod

Vi har inom ramen för uppdraget granskat styrande dokumentation samt genomfört intervjuer med berörda tjänstemän och politiker.

Intervjuer har genomförts med:

- Kommundirektör, Lindesbergs kommun
- Säkerhetskoordinator med ansvar för krisberedskap i Lindesberg och Nora, Lindesbergs kommun
- Säkerhetsskyddschef och IT- chef , Lindesbergs kommun
- Kommunstyrelsens ordförande, Lindesbergs kommun
- Kommunikatör med helhetsansvar för kommunens kommunikation, Lindesbergs kommun

En lista på den dokumentation som granskningen tagit del av återfinns i bilaga 1. Rapporten har faktagranskats av de intervjuade.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Organisation för krisledning och krisberedskap

Kontrollmål: Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning/ -beredskap?

2.1.1 Politisk organisation

I kommuner och landsting ska det enligt *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* (härefter benämnd LEH) finnas en krisledningsnämnd (KLN) för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. KLN:s verksamhet regleras enligt LEH. KLN:s funktion finns i kommunen beskrivet i dokumentet "*Krishanteringsplan - Handlingsplan för organisation och ledning vid små och stora oönskade händelser*" (2016-01-18, reviderad 2017). Under intervjuerna framkommer att all dokumentation rörande krisberedskap kommer att ses över under aktuell mandatperiod.

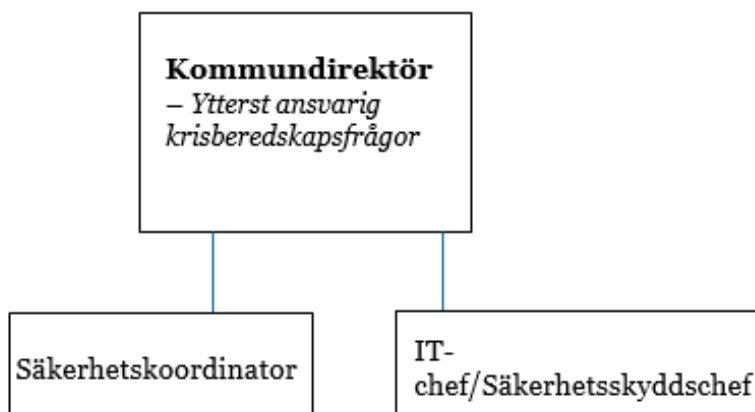
Det är KLN:s ordförande eller vice ordförande (tillika kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande) som fattar beslut om när nämnden ska träda i kraft. Om möjligt ska beslutet fattas i samråd med kommundirektören. Är ordförande eller vice ordförande inte tillgängliga kan beslut om sammankallande fattas av enskild ledamot och ska i dessa fall beslutas om kollegialt av nämnden.

I tidigare nämnda krishanteringsplan anges att KLN utöver ordförande består av ledamöter i kommunstyrelsens tillväxtutskott. I intervju förklaras dock att en omorganisation skett i och med den nya mandatperioden vilket resulterat i att KLN numera utgörs av ledamöter i stöd- och strategiutskottet.

Kontakten mellan tjänstemannaorganisationen och politiken uppges fungera bra. I och med att tjänstepersoner och politiker sitter i samma byggnad uppges informationsspridning ske naturligt. Bland intervjuade tjänstepersoner är uppfattningen att stöd- och strategiutskottet som KLN svarar till är intresserade av frågor som rör krisberedskap.

2.1.2 Tjänstemannaorganisation

Bild 1: Organisationsschema kommunens ordinarie krisberedskapsorganisation



I Lindesbergs kommun ansvarar en säkerhetskoordinator för kommunens krisberedskapsarbete. Denna funktion köptes tidigare in av Nerikes Brandkår men sedan två år tillbaka finns en säkerhetskoordinator anställd hos kommunen. Tjänsten är en halvtidstjänst då säkerhetskoordinatören även ansvarar för Nora kommuns krisberedskap. Det förklaras i intervju att det finns en samstämmighet i kommunen kring att arbetsuppgifterna är för många för att klara av på en halvtidstjänst. Säkerhetskoordinatören kommer med anledning av detta att från och med hösten 2019 att övergå till att vara heltidsanställd i Lindesbergs kommun och endast ansvara för denna kommuns krisberedskapsarbete.

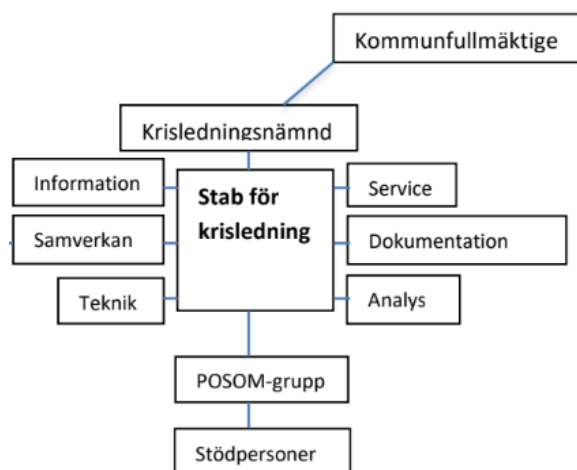
I säkerhetskoordinatörens arbetsuppgifter ingår bland annat att ansvara för att genomföra övningar, samverka, planera internt, planera för utbildningar och ta fram material. Uppfattningen är att det råder en otydlighet kring vilka arbetsuppgifter och vilket ansvar som faller inom säkerhetskoordinatörens ansvarsområde. Det finns en arbetsbeskrivning men den upplevs som allmänt ställd. Under rubriken "ansvar och befogenheter" i arbetsbeskrivningen beskrivs säkerhetskoordinatörens arbetsuppgifter i generella termer, såsom "genomföra utbildnings- och informationsinsatser" och "samverka med länsstyrelsen och andra myndigheter". Detta leder enligt en intervjuad till att uppgifterna och arbetsbördan lätt utökas utan att detta diskuteras. I intervju förklaras att det fanns en osäkerhet kring vad som ingick i säkerhetskoordinatörens arbetsuppgifter redan när denna anställdes. Det var heller inte uttalat hur det systematiska arbetet skulle ske. Idag pågår en diskussion kring hur arbetet kan utformas utifrån årshjul och utifrån en fyraårsperiod.

Ytterst ansvarig för krisberedskapsfrågorna i Lindesbergs kommun är kommundirektören. Denne är ny i sin tjänst och tillträdde i oktober 2018. Det finns även en IT-chef och tillika säkerhetsskyddschef som svarar för åtkomst till nät och telefoni under en eventuell kris. Av intervjuer framkommer att säkerhetskoordinator utbildat kommundirektören i krisberedskapsorganisationen. Under våren 2019 har kommunen även köpt in en halvtidstjänst från Örebro kommun i form av en projektanställd person som kommer att arbeta med framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen, RSA, för mandatperioden 2019-2022.

Det förklaras i intervju att ett arbete med att definiera krisberedskapsorganisationen behövs för att säkerställa ett ändamålsenligt arbete framåt. Vidare uppger en av de intervjuade att organisationens roll inte upplevs vara känd eller förankrad i verksamheten.

Krisledningsorganisation

Bild 2: Organisationsschema kommunens krisledningsorganisation som beskriven i krishanteringsplanen



Kommunens krisledningsorganisation beskrivs i kommunens krishanteringsplan. Samtlig dokumentation som rör krishantering och beredskap är dock framtagen innan säkerhetskoordinatören anställdes och ska som tidigare nämnt omarbetas.

I krishanteringsplanen beskrivs att kommunen har en central krisledningsstab bestående av kommunchef, stabschef samt en stab som bemannas efter händelsernas behov. Staben ska under en kris agera stöd till beslutsfattare genom att bland annat följa händelseutvecklingen vid kris och ta fram relevant underlag. I intervju förklaras att stabschef utgörs av systemförvaltningsledare på kommunens IT-avdelning. En beskrivning av stabschefens roll och ansvar finns i kommunens krishanteringsplan och uppges även finnas på intranätet samt utskrivet i kommunens krislokaler. Tanken är att det i framtiden ska finnas två stabschefer, för att säkra beredskap vid en eventuell händelse.

Krisstödsfunktionen POSOM (Psykiskt och socialt omhändertagande) finns i Lindesbergs kommun. Gruppens uppgift är att organisera och leda ett psykiskt och socialt omhändertagande av mer eller mindre lindrigt drabbade människor vid en större olycka. Målet för gruppens verksamhet är ett omhändertagande som förebygger psykiskt ohälsa på sikt.

Det förklaras att händelser av mer eller mindre allvarlig karaktär har inträffat under föregående mandatperiod men att beslut tagits om att inte inkalla KLN. Som exempel nämns bland annat torkan under sommaren 2018 då kommunstyrelsens ordförande (KSO) kontaktades men beslutade att händelsen kunde hanteras utan att KLN kallades in.

Krisledningsstaben har däremot sammankallats under mandatperioden, exempelvis i samband med en allvarlig händelse som inträffade vid en av utbildningsförvaltningens verksamheter.

Kriskommunikation

I Lindesbergs kommun finns en anställd kommunikatör. Kommunen har även en kriskommunikationsgrupp som är kopplad till krisledningsstaben. Kommunikatören har rollen som samordnare i denna grupp.

Uppfattningen hos kommunikatören är att arbetet med kriskommunikation är prioriterat av kommunen. Dock betonas att de resurser som finns kriskommunikation inte är tillräckliga för att tillgodose behovet av intern och extern kommunikation vid en större händelse. Kommunens krisinformationsgrupp har nyligen använts i samband med den allvarliga händelse som inträffade i Barn- och utbildningsförvaltningen 2017. Händelsen rörde övergrepp mot barn på en förskola. Kommunens kommunikatör ingick då i krisledningsstaben.

2.1.3 Beredskap

Lindesbergs kommun har inte någon tjänsteman i beredskap (TiB) eller motsvarande funktion. I intervju förklaras att inkallning sker via SOS alarm. I kommunen finns kontaktlistor för tjänstepersoner och politiker.

Det finns ingen uttalad person som ska kontaktas vid kris men intervjuade menar att det finns en förväntan att kommunchefen ska finnas i beredskap. I vilken utsträckning detta ska ske finns dock inte dokumenterat. Det är heller inte dokumenterat vem som ska kontaktas i de fall då kommunchefen är oanträffbar. Formella beredskapskrav saknas på tjänstepersonerna i krisberedskapsorganisationen och i krisledningsstaben.

Det uppges i intervju att kommunens nuvarande krisledningsorganisation behöver förtydligas och kommuniceras ut i verksamheterna för att säkra en fungerande beredskap. Det behöver bli naturligt för verksamheterna att kontakta och informera den centrala organisationen vid en eventuell händelse. Kontinuerlig kommunikation mellan förvaltningarna och

krisberedskapsorganisationen finns i dagsläget inte. Kunskap i förvaltningarna om vad som faller inom säkerhetskoordinators ansvarsområde uppges även saknas.

Även inom den politiska organisationen saknas ett formellt beredskapskrav. Dock förklaras i intervju att kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande aldrig är borta samtidigt. Det hänvisas även till att kommunens mindre storlek gör att det finns en naturlig kännedom kring vem som är KSO och hur denna ska kontaktas.

2.1.4 Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **ej uppfyllt**.

Vi konstaterar att det finns en otydlighet kring kommunens **krisledningsorganisation och krisberedskapsorganisation** och det saknas tydligt beskrivna roller för de centrala funktionerna. Ansvaret för krisberedskapsorganisationen i Lindesbergs kommun faller i hög grad på säkerhetskoordinatör men säkerhetskoordinatörens arbetsbeskrivning är allmänt hållen och rollen är otydligt kommunicerad i organisationen. Det framgår inte heller hur dennes uppdrag förhåller sig till säkerhetsskyddschefen (tillika IT-chef) och hur de samverkar för att krisberedskapsförmågan inom kommunen ska fungera. Att ha ansvariga tjänstemän på plats innebär inte att krisorganisationen fungerar. Detta behöver kommuniceras regelbundet, framhållas i olika sammanhang, samt inpräntas i det dagliga arbetet, tills dess att det blivit en del av organisationens gängse förhållningssätt till hur man bedriver hela sin verksamhet. Detta är viktigt såväl för det kontinuerliga arbetet med krisberedskap som för arbetet vid en eventuell kris.

Vidare ser vi att det finns en otydlighet kring **roller och ansvar** inom krisledningsorganisationen, där det finns tydliga risker för otydlighet och överlappning mellan kommunchef, IT-chef, säkerhetsskyddschef och säkerhetskoordinator. Av intervjuer framträder ett behov av att förtydliga både vad som faller inom ramen för säkerhetskoordinatörens arbetsuppgifter och hur krisberedskapsorganisationen ska arbeta. Vi vill i sammanhanget framhålla vikten av tydliga arbetsuppgifter, då detta skapar tydliga roller och mandat att verka inom. Det underlättar även det löpande uppföljningsarbetet och det uppföljningsarbete som är en naturlig del efter en händelse eller kris.

Vi framhåller även att det faktum att säkerhetskoordinatör kallas just "koordinator" sänder budskapet att dennes roll är underordnad andra centrala funktioner, vilket i förlängningen innebär att dennes mandat blir kringskuret. Det finns därför anledning att kommunen i samband med heltidsanställningen av koordinatör ser över möjligheten att uppgraderar denne till säkerhetschef, möjligen med visst ansvar för säkerhetsskydd.

Vad gäller **arbetssätt och funktioner** konstateras att en otydlighet finns även här och organisationen arbetar idag ad hoc. Inkallning och larmning bygger på personberoende och informell kunskap inom organisationen. Detta kan visa sig vara förödande i händelse av en kris som kan inträffa var som helst i organisationen. I anslutning till detta noteras att kommunen i dagsläget inte har en Tjänsteperson i beredskap, TiB, eller motsvarande funktion. I dagsläget finns inget lagkrav på att kommuner ska ha en TiB. Funktionen utgör dock en möjlighet att säkerställa beredskap för larm, snabb aktivering av krisorganisationen och ett informationsflöde vid en händelse. Det faktum att kommunen saknar formella beredskapskrav utgör därför en risk och medför en otydlighet kring roller och ansvar. Det är i detta sammanhang viktigt att skilja på tillgänglighet och beredskap. I intervjuerna framkom exempelvis att tjänstepersoner i kommunen under sommarens torra upplevde en otydlighet kring huruvida de skulle vara i beredskap eller inte. Med anledning av detta rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa ett formellt beredskapskrav både i tjänstemannaorganisationen och i den politiska organisationen.

Avslutningsvis noteras att det finns personberoende inom krisberedskapsarbetet i kommunen, då ansvar och arbetsuppgifter är koncentrerade kring en person. Detta skapar en sårbarhet i den händelse att personen skulle sluta eller av annan anledning vara otillgänglig. Bristen på redundans i detta avseende är således uppenbar. Personberoendet kan minimeras genom att dokumentation av krisberedskapsarbetet sker kontinuerligt, vilket i dagsläget inte är fallet. I anslutning till detta ser vi en tänkbar sårbarhet i att säkerhetskoordinatören utöver ordinarie ansvar även utbildar sina överordnade, vilka är ytterst ansvariga i händelse av en kris.

2.2 Systematiskt arbete

Kontrollmål: Har kommunen ändamålsenlig dokumentation och arbetar de systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser?

2.2.1 Dokumentation

Den centrala dokumentationen för krisberedskap inom Lindesbergs kommun består av:

- Krishanteringsplan - Handlingsplan för organisation och ledning vid små som stora oönskade händelser (KF 2014-04-08, reviderad 2016 och 2017)
- Styrdokument kris och beredskap för mandatperioden 2015-2018 (KS 2016-02-16, reviderad 2017)
- Kriskommunikationsplan (KS 2014-12-08)
- Risk - och sårbarhetsanalys 2015-2018 (KF 2015-11-24)

Utöver den kommunövergripande dokumentationen finns även en länsövergripande strategisk handlingsplan för krisberedskap, framtagen av Örebro län.

Krishanteringsplanen beskriver övergripande krisledningsorganisationen vid ordinarie verksamhet och vid kris. Väsentliga begrepp och samverkanspartners (exempelvis Nerikes Brandkår och Länsstyrelsen) beskrivs och lokaler som ska användas vid kris omnämns i ett stycke. Planen har ett formulerat syfte och mål.

Styrdokument kris och beredskap för mandatperioden 2015-2018 fokuserar på vilket arbete och vilka åtgärder som ska genomföras under mandatperioden. En övnings- och utbildningsplan presenteras; exempelvis anges att krisledningsnämnden under 2016, 2017 och 2018 ska utbildas i stab- och ledningsmetodik.

Kriskommunikationsplan - kommunen har en kriskommunikationsplan som är framtagen som ett stöd till krisledningen och kompletterar krishanteringsplanen. I kriskommunikationsplanen preciseras när planen ska användas, mål och strategi för kriskommunikation, vilka kanaler som ska användas vid kriskommunikationsarbetet m.m.

Kommunen har även tagit fram en *Risk- och sårbarhetsanalys* för perioden 2015-2018 vilken berörs närmare under kontrollmål 3.

Den genomgående bilden som återges vid intervjuer är att ovan nämnd dokumentation varken är implementerad eller används i kommunen. Det uppges att dokumentationen inte har kommunicerats ut i organisationen, vilket i praktiken innebär att få känner till den. Vidare förklaras att krishanteringsplanen testades i en övning men att den då inte upplevdes som ändamålsenlig eller operativt gångbar. Intervjuade är tveksamma till om anställda i kommunen i dagsläget skulle använda dokumentationen för råd vid en eventuell kris. Avseende kriskommunikation framkommer i intervjuer att kriskommunikationsplanen fanns med som ett

stöd för beslutsunderlag vid en händelse som inträffade vid Barn- och utbildningsförvaltningen 2017.

Nuvarande dokumentation för krisberedskap togs fram innan kommunens säkerhetskoordinator anställdes. I intervju förklaras att befintlig dokumentationen inte har reviderats. Kommunen fokuserar istället på att arbeta fram ny dokumentation. Detta ska enligt uppgift ske efter att arbetet med RSA:n för 2019-2022 avslutats. Ett exempel på otydlighet är att tidigare nämnda krishanteringsplan anger att KLN utöver ordförande består av ledamöter från kommunstyrelsens tillväxtutskott. I intervju förklaras dock att en omorganisation skett i och med den nya mandatperioden vilket resulterat i att KLN numera utgörs av ledamöter i stöd- och strategiutskottet. Detta avspeglas dock inte i dokumentationen.

Det uppges i intervju att kommunens förvaltningar har egna beredskapsplaner. En målsättning för kommunen är att säkerhetskoordinatören ska stötta förvaltningarna i deras arbete med dessa.

2.2.2 Övning och utbildning

I *Styrdokument Kris och beredskap för mandatperioden 2015-2018* finns en utbildnings- och övningsplan för kommunen. Planen anger övergripande vilket år utbildning eller övning ska genomföras samt vilken förvaltning eller enhet som ska genomgå den. Av intervjuer framkommer dock att övnings- och utbildningsplanen, precis som dokumentationen överlag, inte är implementerad i verksamheterna och således inte efterlevs. Däremot framgår att vissa utbildningar skett under mandatperioden.

Under hösten 2016 hölls utbildningar i att bemöta media vid kris. Utbildningar i stabsmetodik genomfördes även 2016 samt 2018 och förvaltningsspecifika övningar och utbildningar har även genomförts rörande exempelvis hot och våld. Dessa har inte dock inte följts upp.

Det framhålls i intervju att en utbildning för den nya krisledningsnämnden hölls i januari 2019. På regional nivå har en utbildningsserie tagits fram tillsammans med länsstyrelsen. Det är tänkt att KLN och krisledningsstaben genom denna ska utbildas fyra halvdagar per år med fokus på deras roll vid en kris. Ett gott samarbete uppges även finnas med Region Örebro län kring utbildning i stabsmetodik.

Gällande regionala övningar har bland annat säkerhetskoordinator, kommunikatör och säkerhetsskyddschef samt politiker deltagit i samverkansövningen Sonja som genomfördes under hösten 2018. Någon kommunspecifik uppföljning har inte skett av övningen.

I intervju lyfts att kommunen saknar en struktur och metod för utvärdering och uppföljning. En utvärderingsmodell som belyser hur utvärderingar ska ske och varför efterfrågas. Vidare uppges att en uppdaterad utbildnings- och övningsplan för kommunen ska tas fram i samband med den nya RSA:n.

2.3.3 Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **ej uppfyllt**.

I Lindesbergs kommun finns dokumentation som behandlar krisberedskapsarbetet. Dock visar granskningen att dokumentationen inte upplevs som ändamålsenlig och att den varken är förankrad i verksamheterna eller i krisberedskapsorganisationen. Uppfattningen bland intervjuade är att dokumentationen inte fyller sitt syfte vid en kris. För att säkerställa att dokumentation som rör krisberedskapsarbetet fyller sitt syfte bör dokumentationen uppdateras och revideras. Innehållet bör vidare förankras i kommunens verksamheter för att kunna utgöra ett relevant verktyg och stöd i en faktiskt hantering.

I nuvarande dokumentation finns en utbildnings- och övningsplan för mandatperioden 2015-2018. Denna har dock inte efterlevts eller följts upp. Vi noterar att viss utbildning har skett sedan 2016 och ser positivt på de samarbeten som kommunen deltar i rörande utbildningsinsatser. Vi har dock inte funnit någon dokumentation som styrker vad som övats och med vilka inom organisationen. För att säkra att utbildning och övning sker kontinuerligt rekommenderar vi att kommunen tar fram en utbildnings- och övningsplan som preciserar när och för vem utbildning ska ske under kommande mandatperiod. Planen bör ha sin utgångspunkt i den risk- och sårbarhetsanalys som kommunen tar fram för att säkerställa att man utbildar och övar behovsstyrt för att en kompetenshöjning inom relevanta områden. Utbildnings- och övningsplanen bör också kompletteras med en struktur för utvärdering och uppföljning av genomförda aktiviteter.

2.3 Risk – och sårbarhetsanalys

Kontrollmål: Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer?

Vid tidpunkten för granskningen pågår ett arbete med att ta fram en risk- och sårbarhetsanalys, RSA, för mandatperioden 2019-2022. Det är beräknat att arbetet RSA:n ska färdigställas under våren 2019. Då en övervägande del av krisberedskapsorganisationen (säkerhetskoordinator, kommunchef) inte hade tillträtt när förra mandatperiodens RSA togs fram har de således inte varit delaktiga i framtagandet av den.

En jämförelse av kommunens RSA för 2015-2018 med MSB 2015:5 visar att analysen innehåller de rubriker som rekommenderas i föreskriften. Exempelvis identifieras samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden inom kommunens geografiska område och identifierade sårbarheter beskrivs. I intervjuer lyfts dock att RSA:n för 2015-2018, precis som övrig dokumentation om krisberedskap, inte är tydligt kommunicerad ut i verksamheterna. Det uppges att ett arbete framåt kommer att krävas för att kommunicera ut den nya RSA:n till alla delar av organisationen.

Någon uppföljning av RSA för 2015-2018 har inte skett. Det förklaras under intervjuer med att ett beslut har tagits om att arbeta fram en helt ny RSA istället för att bygga vidare på den gamla. Det lyfts att det genom ett samarbete i länet finns ett länsövergripande underlag och stöd för processen med att ta fram en RSA.

Rent praktiskt kommer workshops med samtliga förvaltningar att arrangeras inför framtagandet av den nya RSA:n. Detta genomförs av den projektanställda personen från Örebro kommun och säkerhetskoordinator. Dessa workshops ska mynna ut i förvaltningsspecifika rapporter som kommer att utgöra underlaget för den nya RSA:n. Det understryks att kontinuitetsplanering kommer att ingå i arbetet med förvaltningarna. Även de kommunala bolagen och kommunalförbunden kommer att vara med i den nya RSA:n. En förhoppning hos intervjuade är att arbetet med RSA:n ska belysa krisarbetet och sätta det på agendan på förvaltningsnivå.

Av intervjuer framkommer att vissa delar av organisationen upplever att det är otydligt hur de ska involveras i arbetet med RSA:n.

2.3.1. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

Vi konstaterar att kommunen för mandatperioden 2015-2018 har tagit fram en RSA med rubriker enligt MSB:s föreskrifter. Samtidigt noterar vi att uppfattningen bland intervjuade är att RSA inte

är förankrad i verksamheterna. Detta ger en indikation om att kommunens verksamheter inte varit involverade i framtagandet av RSA för 2015-2018.

Arbetet med RSA:n kan med fördel användas som en hävstång för att internutbilda organisationen i både krisledningsorganisationens ansvar, roller och funktion. Vidare kan processen syfta till att tydliggöra vilka de centrala personerna är och vilket ansvar de har. RSA:n från föregående mandatperiod tycks inte ha fungerat som det strategiska styrdokument den är tänkt att vara. För att uppnå önskat syfte bör RSA:n hållas levande och koppla till övrig verksamhetsplanering, exempelvis barn- och utbildningsverksamheten, planarbete osv. Att i detta läge lägga stora delar av ansvaret på en projektanställd får betraktas som olyckligt, då dennes anställning per definition är tidsbegränsad och då kommunen säger sig vilja komma längre i fråga om kännedom och användning av RSA:n i det dagliga arbetet för innevarande mandatperiod.

Kommunen arbetar under våren 2019 med att ta fram en RSA för aktuell mandatperiod. I intervjuer förklaras att kommunens förvaltningar ska inkluderas i arbetet genom workshops och rapporter, vilket vi ser positivt på. Genom att involvera verksamheterna inom kommunen säkerställs att samtliga risk och sårbarheter täcks in. Intervjuade förklarar att de hoppas att arbetet under våren ska bidra till en ökad medvetenhet om krisberedskap i kommunen. Vi noterar även att kommunen köpt in en tjänst från Örebro kommun för att stärka upp arbetet med framtagandet av RSA.

2.4 Samverkan

Kontrollmål: Arbetar kommunen ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

Enligt LEH ska kommuner inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet samt att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer, och informationen till allmänheten, samordnas. För att samhällsstörningar och kriser ska hanteras effektivt är samverkan mellan offentliga, privata och ideella organisationer av betydelse. Genom att agera tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt kan samhällets resurser nyttjas resultatrikt. MSB uttrycker tydligt att varje offentlig aktör är skyldig att samverka med andra, vilket även framgår av den utökade *ansvarsprincipen* (aktörerna ska stödja och samverka med varandra).

Det geografiska *områdesansvaret* för Lindesbergs kommun omnämns i *Styrdokument kris och beredskap för mandatperioden 2015-2018*. I dokumentet listas även vilka aktörer som kommunen samverkar med, exempelvis kommunerna i Norra Örebro Län, KNÖL samt kommunförbundet Nerikes brandkår. Dock noteras i enlighet med vad som framkommit i kontrollmål 2 (Styrning) att dokumentationen inte är förankrad i verksamheterna.

Av intervjuer framgår att Lindesberg kommun främst samverkar på regional nivå. På länsnivå ingår kommunen i Krissamverkan i Örebro län, vilken syftar till gränsöverskridande samverkan mellan länets kommuner, Region Örebro län, Länsstyrelsen, kommunala räddningstjänsten och Polisen. Kommunen ingår också i länsstyrelsens samverkan kring totalförsvaret, kallat Rådet för totalförsvaret, där informationsträffar sker två gånger per år med kommuner, polis, militär m.m. Sett till kriskommunikation finns inom länet ett kriskommunikationsnätverk där länets kommunikatörer samverkar. Genom detta nätverk kan resurser lånas ut mellan kommunerna vid en eventuell kris. Detta förutsätter dock att krisen inte är länsövergripande.

Intervjuade upplever att stödet från länsstyrelsen avseende krisberedskapsarbetet är relevant och välfungerande. De utbildningsmöjligheter som ges via länet lyfts även särskilt som något positivt.

På lokal nivå uppges att det sedan 2014 finns ett krishanteringsråd bestående av kommunchefens ledningsgrupp. Rådet träffas två gånger per år och kan där informera om händelser av vikt. I november 2018 deltog brandkåren på rådets möte och informerade om sommarens skogsbränder. Det förklaras även att det finns ett väl fungerande samarbete med Röda korset.

2.4.1. Bedömning


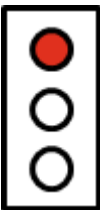
Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

Lindesbergs kommun samverkar i flera konstellationer på länsnivå. Genom den regionala samverkan har bland annat utbildning tillgodosetts och inom ramen för Rådet för totalförsvaret träffar kommunen även samverkanspartners såsom polis och militär på regelbunden basis. Vi konstaterar även att ett nätverk som säkerställer samverkan mellan kommunikatörer finns och att kommunen genom detta kan säkra att kommunikatörer finns på plats vid en eventuell kris. Dock konstateras att detta förutsätter att den eventuella krisen inte är regional.

Kommunen samverkar till viss del på lokal nivå. Det finns ett krishanteringsråd och samverkan uppges ske med Röda korset. Dock ser vi en avsaknad av samverkan mellan aktörer som tillgodoser samhällsviktig verksamhet.

3. Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning bedömer vi att Lindesbergs kommunstyrelse **inte** har säkerställt en krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Vår sammanfattande bedömning baseras på nedanstående bedömningar av respektive kontrollmål:

Kontrollmål	Kommentar	
<i>Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.</i>	Ej uppfyllt Vi konstaterar att det råder en otydlighet kring såväl krislednings- och krisberedskapsorganisation, roller och ansvar samt arbetssätt och funktioner. Ansvaret för Lindesbergs kommuns krisberedskap faller i hög grad på säkerhetskoordinatorn, som i dagsläget endast är anställd på halvtid. Det finns ett behov av att förtydliga både vad som faller inom ramen för säkerhetskoordinators arbetsuppgifter och hur krisberedskapsorganisationen ska arbeta. Under granskningen har även framkommit att krisberedskapsorganisationens syfte tydligare behöver kommuniceras ut i verksamheterna. Vi ser i dagsläget en stor risk i att krisberedskapsarbetet är knutet till en person. Det skulle kunna medföra att arbetet med krisberedskap avstannar vid exempelvis sjukdom. Det finns även en risk i att mycket av kunskapen blir personbunden. Kommunen saknar även formella beredskapskrav vilket utgör en risk.	
<i>Kommunen har ändamålsenlig dokumentation och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.</i>	Ej uppfyllt I Lindesbergs kommun finns dokumentation som avser krisberedskapsarbetet. Dock har det under granskningen framkommit att dokumentation inte upplevs som ändamålsenlig och att den varken är förankrad i verksamheterna eller i krisberedskapsorganisationen. I nuvarande dokumentation finns en utbildnings- och övningsplan för mandatperioden 2015-2018. Denna har dock inte efterlevts eller följts upp. Vi noterar att viss utbildning har skett sedan 2016 och ser positivt på de samarbeten som kommunen deltar i rörande utbildningsinsatser.	

Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB riktlinjer.

Delvis uppfyllt

Vi konstaterar att kommunen för mandatperioden 2015-2018 har tagit fram en RSA som överensstämmer med de rubriker som MSB rekommenderar. Samtidigt noterar vi att uppfattningen bland intervjuade är att RSA inte är förankrad i verksamheterna. Detta indikerar att verksamheterna inte varit delaktiga i framtagandet av RSA. Under våren 2019 arbetar kommunen med framtagandet av RSA för mandatperioden 2019-2022. I intervjuer förklaras att kommunens förvaltningar ska inkluderas i arbetet genom workshops och rapporter, vilket vi ser positivt på. Vi noterar även att kommunen köpt in en tjänst från Örebro kommun för att stärka upp arbetet med RSA.



Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Delvis uppfyllt

Lindesbergs kommun samverkar i flera konstellationer på länsnivå. Genom den regionala samverkan har bland annat utbildning tillgodosetts och inom ramen för Rådet för totalförsvar träffar kommunen även samverkans- partners såsom polis och militär på regelbunden basis. Vi konstaterar även att ett nätverk som säkerställer samverkan mellan kommunikatörer finns och att kommunen genom detta kan säkra att kommunikatörer finns på plats vid en eventuell kris. Dock konstateras att detta förutsätter att den eventuella krisen inte är regional. Kommunen samverkar till viss del på lokal nivå. Det finns ett krishanteringsråd och samverkan uppges ske med Röda korset. Dock ser vi en avsaknad av samverkan mellan aktörer som tillgodoser samhällsviktig verksamhet.



4. Bilagor

Bilaga 1 – Granskad dokumentation

Risk- och sårbarhetsanalys Lindesberg, KF 2015-11-24

Krishanteringsplan - Handlingsplan för organisation och ledning vid små som stora oönskade händelser, KF 2014-04-08, reviderad 2016-01-18

Kriskommunikationsplan, KS 2014-12-08

Styrdokument kris och beredskap för mandatperioden 2015-2018, KS 2016-02-16, reviderad 2017-06-13

Processbeskrivning Risk och sårbarhetsanalys Lindesbergs kommun, 2019 (Utkast)

Bilaga 2 – Förkortningar

TiB – Tjänsteman i Beredskap

KiB - Kommunikatör i Beredskap

KLN - krisledningsnämnden

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

MSB - Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

RSA - Risk- och sårbarhetsanalys

2019-05-23

Tobias Bjöörn
Uppdragsledare

Daniela Todosijevic
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Lindesbergs kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan som beslutades 2019-01-31. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.