

A large decorative graphic on the left side of the page. It consists of a solid blue triangle pointing right, followed by a series of overlapping triangles in shades of grey, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Granskning av krisledning

Rapport

Torsås kommun

2025-02-26

Antal sidor 16

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
3.1	<i>Avgränsning</i>	5
4	Revisionskriterier	6
5	Metod	6
6	Resultat av granskningen	7
6.1	<i>Ansvar för och organisation av krisberedskapsarbetet</i>	7
6.1.1	Kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning	7
6.1.2	Krisledningsnämndens reglemente	7
6.1.3	Uppföljning av krisberedskapsarbetet	8
6.1.4	Organisation för krisberedskap och krisledning	9
6.1.5	Bedömning	10
6.2	<i>Risk- och sårbarhetsanalys</i>	11
6.2.1	Bedömning	13
6.3	<i>Samverkan vid krisledningsarbetet</i>	13
6.3.1	Intern samverkan	13
6.3.2	Extern samverkan	14
6.3.3	Bedömning	14
6.4	<i>Utbildning och övning</i>	14
6.4.1	Bedömning	15
7	Samlad bedömning och rekommendationer	16

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Torsås kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens övergripande krisledningsarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt krisledningsarbete utifrån sitt ansvar.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis bedriver ett ändamålsenligt krisledningsarbete utifrån sitt ansvar.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att vi i granskningen gjort ett antal iakttagelser som visar att kommunen behöver säkerställa ett mer aktivt krisberedskapsarbete. Vi konstaterar bland annat att ansvarsfrågan behöver tydliggöras och att det saknas en systematisk uppföljning av krisberedskapsarbete. Vi konstaterar att styrelsen har antagit en krisledningsplan, men att krisledningsorganisationen och rutinerna för dess aktivering inte är förankrade bland förvaltningarna. Vi bedömer att utan kända och förankrade aktiveringsrutiner föreligger risk att krisledningsorganisationen inte kan verka vid skarpa händelser.

Vidare konstaterar vi att kommunstyrelsen har fastställt en risk- och sårbarhetsanalys. Denna efterlever dock inte fullt ut de krav som föreskrivs av Myndigheten för civilt försvar. Därtill har vissa av kommunens verksamheter inte identifierat kritiska beroende eller genomfört kontinuitetsplanering.

Kommunen har en god samverkan såväl internt som externt – med bland annat Region Kalmar län och Försvarsmakten – avseende frågor inom krisberedskapsområdet.

Vi är medvetna om utmaningarna för mindre kommuner att hantera de krav som ställs från regionala och statliga tillsynsmyndigheter avseende kommunernas beredskapsarbete. Dessa krav tar hänsyn till kommunernas storlek i mycket begränsad utsträckning, vilket innebär att mindre kommuner ska kunna hantera samma problembilder som större trots omfattande skillnader i tillgängliga resurser.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Nej Endast delvis I allt väsentligt Ja 	
Revisionsfråga	Bedömning
Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap med tydliga roller och ansvar?	Endast delvis
Finns en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad plan för extraordinära händelser och höjd beredskap?	Endast delvis
Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) riktlinjer?	Endast delvis
Sker en ändamålsenlig samverkan med olika aktörer, internt och externt, i frågan om krisledning och beredskap?	Ja
Genomförs kontinuerliga övningar- och utbildningsinsatser inom ramen för krisledningsarbetet?	Endast delvis

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

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Föreslå kommunfullmäktige att i kommunstyrelsens och nämndernas reglementen tydliggöra ansvaret för arbete inom beredskapsområdet.
- Revidera delegationsordningen ur ett krisberedskapsperspektiv och säkerställa att tillämpliga beslutspunkter finns delegerade.
- Säkerställa att rutinen för aktivering av krisledningsstödet aktualiseras och förankras inom kommunens organisation.
- Tillse att risk- och sårbarhetsanalysen struktureras och innehåller information i enlighet med MCF:s föreskrifter och rekommendationer.
- Verka för att riskidentifiering och kontinuitetsplanering genomförs i samtliga kommunens verksamheter.
- Säkerställa att förtroendevalda och tjänstepersoner utbildas och övas regelbundet inom krisberedskapsområdet.
- Regelbundet följa upp arbetet med krisledning och krisberedskap.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av Torsås kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens övergripande krisledningsarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

En god krisberedskap är en förutsättning för att både kommunens och de kommunala bolagens verksamheter ska stå väl rustade inför olika former av samhällsstörningar för att klara av att hantera olika former av krissituationer exempelvis pandemi, väderstörningar, stormar, cyberattacker med mera. Det är därav av största vikt att det bedrivs ett systematiskt och sammanhållet krisberedskapsarbete.

Lagen om kommuners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap reglerar den lokala krishanteringen i kommuner. Enligt lagen är kommuner skyldiga att förbereda sig och ha en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Lagen säger också att alla kommuner ska ha en särskild krisledningsnämnd som kan ta över de vanliga kommunala nämndernas uppgifter under en kris.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt krisledningsarbete utifrån sitt ansvar.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap med tydliga roller och Ansvar?
- Finns en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad plan för extraordinära händelser och höjd beredskap?
- Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) riktlinjer?
- Sker en ändamålsenlig samverkan med olika aktörer, internt och externt, i frågan om krisledning och beredskap?
- Genomförs kontinuerliga övningar- och utbildningsinsatser inom ramen för krisledningsarbetet?

3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen omfattar kommunstyrelsens övergripande krislednings- och beredskapsarbete.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725), KL
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH, med tillhörande förordning.
- MSB:s Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser.
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut.

5 METOD

Dokumentstudier och intervjuer

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

De dokument som har granskats har varit: kommunstyrelsens och nämndernas reglementen, kommunstyrelsens delegationsordning, kommunens krisledningsplan och styrdokument för krisberedskap, risk- och sårbarhetsanalys 2023, kommunstyrelsens internkontrollplan och instruktion för tjänsteman i beredskap.

De som har intervjuats för granskningen har varit: kommunstyrelsens ordförande, kommunstyrelsens andre vice ordförande, ledamot i kommunstyrelsen (ställföreträdare för kommunstyrelsens förste vice ordförande), kommundirektör, beredskapssamordnare, skolchef och socialchef.

Bedömningsnivåer

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Kvalitetssäkring och faktakontroll

Kvalitetssäkring av granskningen och rubricerad revisionsrapport har skett enligt Azets gängse rutin. Kundens ansvar har ansvarat för den interna kvalitetssäkringen av rapporten.

Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 ANSVAR FÖR OCH ORGANISATION AV KRISBEREDSKAPSARBETET

6.1.1 Kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning

Det framgår av kommunstyrelsens reglemente¹ att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Det framgår inte att kommunstyrelsen har något ansvar för kommunens krisberedskapsarbete.

I kommunens krisledningsplan², som antagits av kommunstyrelsen, framgår det att kommunstyrelsen är den nämnd som ansvarar för samordning av insatser under höjd beredskap. De framgår även att kommunstyrelsen ansvarar för den övergripande ledningen efter besked från militär befälhavare samt att vid behov begära bistånd och hjälp utifrån. Krisledningsplanen anger även kommunstyrelsens ansvar för att besluta i åtgärder vilka kan få betydande ekonomiska konsekvenser och/eller konsekvenser för miljö eller enskildas intresse skadas.

Kommunstyrelsens delegationsordning³ innehåller inte några beslutspunkter som relaterar till krisberedskapsområdet.

6.1.1.1 Övriga nämnders reglementen

Vid granskning av reglementen för bildningsnämnden⁴, socialnämnden⁵, drift- och servicenämnden⁶ samt bygg- och miljönämnden⁷, konstaterar vi att nämnderna inte har ett reglementerat ansvar för beredskapsarbetet. Under intervjuer framkommer att nämnderna har ett ansvar för sitt eget beredskapsarbete enligt ansvarsprincipen⁸.

6.1.2 Krisledningsnämndens reglemente

Det saknas ett formellt beslut om val av ledamöter till krisledningsnämnden. Av 2 kap. 1 § i krisledningsnämndens reglemente framgår att *"krisledningsnämnden består av så många ledamöter och ersättare som ingår i kommunstyrelsens arbetsutskott och ska vara i personunion med kommunstyrelsens arbetsutskott"*.

Reglementet anger att krisledningsnämnden utgör kommunens ledningsfunktion vid extraordinära händelser i fredstid, då ordinarie resurser är otillräckliga för att samhällets basfunktioner ska fungera på lägsta acceptabla nivå. Vidare fastställs krisledningsnämndens rätt att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den

¹ Kommunfullmäktige, 2024-03-11 §33

² Kommunstyrelsen 2023-11-28

³ Kommunstyrelsen 2025-02-25

⁴ Kommunfullmäktige 2022-12-12

⁵ Kommunfullmäktige 2022-12-12

⁶ Kommunfullmäktige 2022-12-12

⁷ Kommunfullmäktige 2022-12-12

⁸ Grundläggande princip inom beredskapsområdet som innebär att den som ansvarar för en verksamhet under ordinarie förhållanden även ansvarar för verksamheten under en krissituation.

utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

Krisledningsnämndens ansvar framgår även av kommunens krisledningsplan (fortsatt kallad planen). Det förekommer i planen ett antal ansvarsområden som åligger krisledningsnämnden, men som inte återfinns i nämndens reglemente. Till exempel framgår det enbart av planen att krisledningsnämnden ansvarar för att lämna begränsat ekonomiskt stöd till enskild och att vid behov begära bistånd och hjälp utifrån. Det framgår även att krisledningsnämnden ansvarar för att besluta i åtgärder som kan få betydande ekonomiska konsekvenser och/eller konsekvenser för miljö eller om enskildas intresse saknas. Ytterligare ansvar som enbart framgår av planen är nämndens ansvar att besluta om återgång till normal politisk organisation.

6.1.3 Uppföljning av krisberedskapsarbetet

Enligt § 1 kap 2 i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska kommunen hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget.

Vi har granskat kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll⁹ för 2025 och konstaterar att styrelsen inte har följt upp kommunens krisberedskapsarbete under året. Intervjuade upplever att förtroendevalda inte efterfrågat information om krisberedskapsarbetet, men anser inte att det är ett problem att lyfta ärenden inom området om de ser behov av det.

Vi har inte inom ramen för protokollsgranskningen kunnat bekräfta att kommunstyrelsen tagit del av den lagstadgade uppföljning som ska redovisas till Länsstyrelsen på årsbasis. Intervjuade uppger att genomgång av uppföljningen från 2024 genomfördes med kommundirektören, men att uppföljningen inte presenterades för kommunstyrelsen. Enligt intervjuade ska uppföljningen ha upprättats utifrån ett yttrande från en avgående beredskapshandläggare. Uppföljningen av kommunens krisberedskap 2025 är enligt intervjuade planerad att presenteras på kommunstyrelsens arbetsutskott i februari 2026.

Kommunstyrelsen har inte inkluderat några kontrollområden med bäring på krisberedskap i sin internkontrollplan¹⁰. Däremot har kommunstyrelsen beslutat att målsättningar och åtgärder i styrdokumentet för krisberedskapsarbetet ska integreras i kommunens ordinarie verksamhetsplanering¹¹. Integreringen av beredskapsarbetet ska enligt intervjuade bidra till en mer samlad planering och redovisning av beredskapsarbetet.

Det har i intervjuer framkommit att den uppföljning som sker av beredskapsarbetet i förvaltningen inte återspeglar till ansvarig nämnd eller kommunstyrelsen.

⁹ Kommunstyrelsen, 2025-02-25 – 2025-11-25

¹⁰ Kommunfullmäktige 2025-04-28

¹¹ Kommunstyrelsen 2025-09-23

6.1.4 Organisation för krisberedskap och krisledning

Kommunen har i enlighet med MSB:s och SKR:s överenskommelse upprättat ett styrdokument som beskriver kommunens arbete med krisberedskap¹². Av styrdokumentet framgår bland annat att kris- och beredskap ska ingå i den samlade styrningen som en del av övriga styrmedel som tillämpas. Det framgår även att alla verksamheter i kommunen ska delta i alla delar av krisberedskapsarbetet utifrån det som definierats i aktuell risk- och sårbarhetsanalys samt delta i förekommande övnings- och utbildningsverksamhet.

I kommunens krisledningsplan beskrivs kommunens ledning vid tre krishanteringsnivåerna: *allvarlig händelse*, *extraordinär händelse* samt *höjd beredskap*. Därtill beskrivs krisledningsnämndens, ledningsstödet, stabschefens och stabsassistentens ansvar vid en extraordinär händelse. Även ansvaret för respektive funktion i ledningsstödet framgår.

Hanteringen av en *allvarlig händelse* inom en förvaltning avgörs enligt planen av kommundirektören. Det är även kommundirektören som beslutar om hur stor del av ledningsstödet som ska aktiveras. Även vid en *extraordinär händelse* är det enligt planen kommundirektören som beslutar om bemanningen av ledningsstödet. Under *höjd beredskap* anges det i planen vara kommunstyrelsen som ansvarar för samordning av insatser. Kommunstyrelsen ansvarar även för övergripande ledning efter besked från militär befälhavare, vid behov begära bistånd och hjälp utifrån samt besluta om åtgärder i vilken kan få betydande ekonomiska konsekvenser och/eller konsekvenser för miljö eller om enskildas intresse skadas. Kommundirektören beslutar om bemanning av de fasta funktionerna i ledningsstödet.

Av kommunchefens uppdragsbeskrivning¹³ framgår det att kommunchefen ansvarar för att kommunens krisorganisation är funktionell. Inga ytterligare ansvar kopplat till krisledningen eller beredskap framgår av uppdragsbeskrivningen.

Ledningsstödet är den samlade tjänstepersonsorganisationen för kommunen och leds av stabschefen. Det framgår av planen att kommunens ledningsstöd är strukturerat enligt NATO-modellen med nio fasta funktioner.

Tillvägagångssätt för initiering, aktivering och inlarmning av ledningsstödet vid allvarlig eller extraordinär händelse samt vid höjd beredskap framgår av krisledningsplanen. Under intervjuer framkommer att aktiverings- och inlarmningsrutinerna inte är tillräckligt kända och förankrade inom kommunens organisation. Intervjuade framhåller att hur väl en händelse kan hanteras till stor del beror på händelsens omfattning.

Utöver ledningsstödet har kommunen en funktion för *tjänsteperson i beredskap* (TiB). Funktionen bemannas av åtta personer som tjänstgör i ett rullande veckoschema. Ansvarig samordnare för TiB-verksamheten är kommunens beredskapssamordnare. Enligt intervjuade utgör TiB en central del i kommunens förmåga att hantera störningar. Kommundirektören antog under 2025 en *Instruktion för Tjänsteman i beredskap*¹⁴ som

¹² Kommunfullmäktige 2023-12-11

¹³ Kommunstyrelsen 2017-11-28

¹⁴ Kommundirektör 2025-05-27

övergripande beskriver de arbetsuppgifter och riktlinjer som reglerar TiB för Torsås kommun. I instruktionen framgår det bland annat vid vilka händelser TiB ska agera, vilken uppgift och vilket mandat TiB har. Enligt intervjuuppgift finns larmkedjor för TiB upprättade. Intervjuade framhåller även att beredskapssamordnaren samordnar träffar för alla medarbetare som ingår i TiB-funktionen, där bland annat utbildningsinsatser har genomförts.

I intervjuer framkommer att beredskapssamarbetet i kommunen har försvårats till följd av hög omsättning på tjänsten som beredskapssamordnare och säkerhetschef. Torsås kommun har en heltidstjänst som arbetar med all beredskap i kommunen, vilket enligt intervjuade har inneburit en hög arbetsbelastning. Den höga arbetsbelastningen uppges vara en bidragande orsak till personalomsättningen. Vidare framkommer det i intervjuer att kommunens ekonomiska förutsättningar begränsar möjligheterna att förstärka säkerhetsfunktionen med ytterligare tjänster, trots att ett sådant behov har identifierats. Resurserna som avsatts för kommunens krisberedskapsarbete kommer uteslutande från 2:4 anslaget¹⁵. Kommunen har inte avsatt några egna medel för krisberedskapsarbetet.

Intervjuade uttrycker en oro för hur kommunen ska hantera de nya lagkraven inom området. Kommunen har begärt stöd från Länsstyrelsen kring hur kommunen kan organisera sig för att möta den nationella omställning som sker kopplat till kommunernas beredskap.

Det pågår vid tidpunkten för granskningen ett arbete med att skapa strukturer för kommunens beredskapsarbete. Enligt intervjuade är ambitionen att färdigställa en ny krisledningsplan till verksamhetsåret 2026 och sedan pröva och öva planen under året. Planen ska enligt intervjuade klargöra roller och ansvar samt ange hur kommunens ledningssystem ska fungera för att kommunens ska kunna hantera framtida kriser.

6.1.5 Bedömning

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap med tydliga roller och ansvar.

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad plan för extraordinära händelser och höjd beredskap.

Vi konstaterar att fullmäktige inte fördelat något ansvar till kommunstyrelsen för krisberedskapsarbete i dess reglemente. Vi noterar att styrelsen själv - i sin egen krisledningsplan - fastställer sig som ansvarig för samordning av beredskapsinsatser. Vi vill

¹⁵ Ett statligt anslag som delas ut för att finansiera och stärka samhällets krisberedskap och försvarsförmåga. Anslaget regleras genom överenskommelse mellan MCF (tidigare MSB) och SKR och ska primärt nyttjas till personella resurser.

här påtala att det enbart är fullmäktige som kan fördela ansvar för kommunens uppgifter. På motsvarande sätt noterar vi att ett flertal av krisledningsnämndens ansvar och uppgifter enbart framgår av krisledningsplanen, men inte i nämndens reglemente. Det är enbart fullmäktige som kan fastställa ansvarsområden för krisledningsnämnden.

Vidare konstaterar vi att nämnderna inte har något reglementerat ansvar för sitt beredskapsarbete. Även om ansvarsprincipen tillämpas kan denna inte ersätta kommunens ordinarie styrsystem. Vi bedömer därför att även nämndernas ansvar för sitt eget beredskapsarbete bör tydliggöras.

Vi konstaterar att styrelsen har antagit en krisledningsplan, men att krisledningsorganisationen och rutinerna för dess aktivering inte är förankrade bland förvaltningarna. Vi bedömer att det utan kända och förankrade aktiveringsrutiner föreligger risk att krisledningsorganisationen inte kan verka vid skarpa händelser. Vi noterar uppgifterna om att det pågår en revidering av de styrande dokumenten för kommunens krisberedskap.

Vi bedömer att ansvar, uppgifter och befogenheter som i den nuvarande krisledningsplanen tilldelats kommundirektören, bör ingå i den uppgiftsbeskrivning som kommunstyrelsen beslutat om för kommundirektören.

Vi konstaterar att det kommunstyrelsen inte delegerat några beslutspunkter för beslut inom beredskapsområdet. Detta innebär att styrelsen måste fatta samtliga beslut som inte är att anse som verkställighet. Vi bedömer att delegation av vissa beslutspunkter skulle stärka kommunens förmåga till operativt och taktiskt beslutsfattande i krissituationer.

Vi noterar att det saknas en strukturerad återrapportering av krisberedskapsarbetet i kommunen. Med ett reglementerat ansvar följer ett uppföljningsansvar. Därtill har även kommunstyrelsen uppsiktsplikt över området. Vi bedömer att det är av vikt att uppföljning och återrapportering säkerställs i syfte att skapa ett sammanhållet arbete med krisberedskap.

6.2 RISK- OCH SÅRBARHETSANALYS

2 kap. 1§ LEH reglerar kommuners ansvar att analysera de extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen under fredstid samt hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av analysen ska sedan värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Myndigheten för civilt försvar (MCF, tidigare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) föreskriver i 4 § MSBFS 2015:5¹⁶ vilken information som ska ingå i kommunens risk- och sårbarhetsanalys och hur denna ska ställas upp.

¹⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser, 2015-01-26

Kommunens *Risk- och sårbarhetsanalys 2023 (RSA)* är beslutad av kommunstyrelsen¹⁷ och består av följande delar:

1. Beskrivning av kommunen och dess geografiska område
2. Bakgrund och arbetssätt med RSA:n
3. Identifierad samhällsviktig verksamhet och samhällsviktiga åtaganden per förvaltning/bolag
4. Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet
5. Riskbild och riskhantering

I avsnittet kring arbetssätt framgår att samtal mellan kommunens krisberedskapsfunktion och varje enskild förvaltning har genomförts i samband med framtagandet av RSA:n. Det finns en framtagen mall för verksamheternas RSA-arbete¹⁸ och en ny mall för kontinuitetsplanering är under framtagande. Det anges i RSA:n att förvaltningarna befinner sig i olika stadier i identifieringsprocessen. Detta framkommer även i intervjuer, då intervjuade uppger att några av förvaltningar ännu inte genomlyst alla områden.

Avsnittet om riskbild och riskhantering innehåller beskrivningar och analys av identifierade risker. I RSA:n anges att riskidentifieringen föregåtts av en värdering utifrån sannolikhet och konsekvens. Den faktiska värderingen är inte inkluderad i dokumentet, varav vi inte kan verifiera att den genomförts. Vi noterar att riskbeskrivningarna saknar tydlig anknytning till de identifierade samhällsviktiga verksamheterna och åtagandena kopplade till dessa. För vissa risker saknas åtaganden från kommunen helt.

Det finns inget avsnitt i RSA:n som beskriver identifierade sårbarheter och brister i kommunens krisberedskap, vilket är ett krav enligt MSBFS 2015:5. I enstaka fall går det att läsa sig till sårbarheter och brister i riskbeskrivningarna. Det finns dock ingen tydlig gränsdragning mellan vad som utgör risker och vad som utgör sårbarheter eller brister.

Vidare saknar RSA:n avsnitt avseende åtgärdsbehov med anledning av risker, sårbarheter och brister. Även detta kravställs i MSBFS 2015:5. Vi noterar – i likhet med ovan – att riskbeskrivningarna i vissa fall inkluderar åtgärdsbehov. I vissa fall saknas åtgärdsbehov där sårbarheter konstateras. De åtgärdsbehov som återfinns saknar tidshorisont och anger inte ansvarig för åtgärdandet.

Kommunen har ingen fastställd riktlinje eller rutin för kontinuitetshantering. Intervjuade förklarar att kontinuitetsarbetet i nuläget bedrivs utan formellt beslut och till stor del utifrån respektive chefs eget initiativ. Vidare framkommer att beredskapssamordnare bistår verksamheterna genom att tillhandahålla metodstöd, mallar och vägledning i kontinuitetsarbetet.

¹⁷ Kommunstyrelsen 2024-02-27

¹⁸ Mall – analys interna verksamheter

Vi har under vår granskning identifierat riskpunkter med bäring på totalförsvaret som inte återfinns i kommunens RSA. Förvaltningen är medveten om riskerna och har samverkat med berörd statlig myndighet i frågan.

6.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunens risk- och sårbarhetsanalys **endast delvis** genomförs i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) riktlinjer.

Vår bedömning baseras på att kommunstyrelsen har fastställt en risk- och sårbarhetsanalys för mandatperioden, framtagen tillsammans med förvaltningarna. RSA:n är i huvudsak strukturerad enligt MCF:s föreskrifter, men saknar specifika avsnitt kring sårbarheter och åtgärdsbehov. Vi konstaterar även att RSA:n inte inkluderar någon värdering av identifierade riskers sannolikhet och konsekvens, vilket MCF rekommenderar i sina allmänna råd om risk- och sårbarhetsanalyser. Vi bedömer att det är väsentligt att RSA:n struktureras i enlighet med MCF:s föreskrifter, samt att den innehåller den information som myndigheten föreskriver och rekommenderar. Vi är medvetna om att rekommendationerna i MCF:s allmänna råd inte är tvingande, men ser likväl stora fördelar för kommunen i att följa dem.

Vi konstaterar att inte all kommunens verksamhet blivit genomlyst för att identifiera kritiska beroenden och kontinuitetsplanera. Vi bedömer därav att risk- och sårbarhetsanalysen inte är heltäckande och endast delvis fyller sin funktion.

Slutligen konstaterar vi att kommunen identifierat risker som inte kopplats till en viss förvaltnings eller bolag genom åtaganden i RSA:n. Vi bedömer att identifierade risker på ett tydligare sätt behöver knytas an till kommunens samhällsviktiga verksamheter, dess ansvariga förvaltningar/bolag och de åtaganden som åligger dessa.

6.3 SAMVERKAN VID KRISLEDNINGSSARBETET

6.3.1 Intern samverkan

Intern samverkan vid krisledningsarbete mellan förvaltningarna sker enligt intervjuade i första hand genom kommunens beredskapssamordnare och förvaltningscheferna, där samverkan till exempel sker vid arbetet med verksamheternas kontinuitetsplanering och risk- och sårbarhetsanalys.

Ytterligare exempel på intern samverkan vid krisledningsarbetet kan enligt intervjuade vara att beredskapssamordnaren har bjudits in i vattenplaneringsgruppen för att säkerställa synergieffekt mellan vattenplaneringen och beredskapsarbetet. Säkerhetschefen har enligt intervjuade även ha medverkat vid framtagandet av detaljplaner och internremissplaner i syfte att säkerställa beredskapsperspektivet.

Den interna samverkan beskrivs i intervjuer som god. Det framhålls samtidigt under intervjuer att verksamheterna i första hand tenderar till att se till den egna beredskapen i stället för att samordna den.

6.3.2 Extern samverkan

Intervjuade lyfter Region Kalmar län och Länsstyrelsen som exempel på externa samverkansaktörer. Samverkan med Länsstyrelsen sker bland annat kopplat mot de lagstadgade kraven som finns för kommunernas beredskap och genom kommundirektörens medverkan i olika så kallade länsträffar. Kommundirektören ingår även i forum för regional samverkan där regionen, Länsstyrelsen och Försvarsmakten ingår. Därtill är kommundirektören kontaktperson mellan de tolv kommunerna i Kalmar Län, vilket intervjuade lyfter som en kanal för kommunen in i Länsstyrelsen. Intervjuade förklarar att förbundet träffas ungefär en gång varannan vecka och att kris och beredskap ofta är områden som då diskuteras.

Utöver Torsås medverkan i regional samverkan har kommunen även en egen dialog med regionen för att diskutera hur regionens kommunens samplanering av till exempel lokaler. Den dialogen hanteras främst av kommunens beredskapssamordnare, som även har haft en dialog med regionen om den samhällsviktiga verksamhet som identifierats i kommunen.

Ytterligare exempel på extern samverkan är kommunens dialog med Försvarsmakten. Dialogen avser bland annat kommunens hamn i Bergkvara och dess roll inom ramen för totalförsvaret. Intervjuade framhåller att kommundirektören står registrerad som hamndirektör, samtidigt som det enligt uppgift inte finns någon formellt reglerat uppdrag för kommunen att förvalta hamnen.

6.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att **det sker** en ändamålsenlig samverkan med olika aktörer, internt och externt, i frågan om krisledning och beredskap.

Vi baserar vår bedömning på att kommunen bedriver aktiv och frekvent samverkan med regionala och statliga myndigheter inom sitt geografiska områdesansvar, samt med övriga kommunala myndigheter inom länet.

6.4 UTBILDNING OCH ÖVNING

Enligt 2 kap. 8 § LEH ska kommunerna 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.

MCF och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har kommit överens om att kommunerna ska ta fram en utbildnings- och övningsplan (Förlängd och justerad överenskommelse för kommunernas krisberedskap 2023).

Det framkommer i intervjuer att kommunen saknar en beslutad utbildnings- och övningsplan. Intervjuade förklarar att kommunen trots det har genomfört ett antal utbildningar och övningar, bland annat grundutbildning i säkerhetsskydd, utbildning i säkerhetsprovning och nödvattenövning. Kommunen har enligt intervjuade även ingått i en regional samverkansövning, där Länsstyrelsen hållit grundläggande utbildning i Rakel och Wis. Dessa utbildningar och övningarna har främst varit riktade mot tjänstepersoner. Intervjuade uppger att kommunens tidigare beredskapssamordnare ska ha anordnat utbildning för förtroendevalda.

Det finns enligt intervjuade behov av ytterligare utbildnings- och övningsinsatser för att säkerställa kunskapen hos förtroendevalda och tjänstepersoner.

6.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att övningar- och utbildningsinsatser **endast delvis** genomförs kontinuerligt inom ramen för krisledningsarbetet.

Vi baserar vår bedömning på att viss övnings- och utbildningsverksamhet kopplat mot krisberedskap sker, men att det saknas ett systematiskt arbete inom området.

Vi konstaterar att utbildnings- och övningsverksamheten har eftersatts. Enligt 2023 års överenskommelse mellan MSB och SKR för kommunernas krisberedskap ska kommunen ha en regelbundet utbildad och övad krisorganisation. Detta inkluderar beredskapsfunktioner inom exempelvis kommunal teknisk försörjning och krisstöd. Vi bedömer därav att det är väsentligt att utbildningar och övningar genomförs systematiskt för att säkerställa organisationens förmåga i att hantera samhällsstörningar.

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt krisledningsarbete utifrån sitt ansvar.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis bedriver ett ändamålsenligt krisledningsarbete utifrån sitt ansvar.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Föreslå kommunfullmäktige att i kommunstyrelsens och nämndernas reglementen tydliggöra ansvaret för arbete inom beredskapsområdet.
- Revidera delegationsordningen ur ett krisberedskapsperspektiv och säkerställa att tillämpliga beslutspunkter finns delegerade.
- Säkerställa att rutinen för aktivering av krisledningsstödet aktualiseras och förankras inom kommunens organisation.
- Tillse att risk- och sårbarhetsanalysen struktureras och innehåller information i enlighet med MCF:s föreskrifter och rekommendationer.
- Verka för att riskidentifiering och kontinuitetsplanering genomförs i samtliga kommunens verksamheter.
- Säkerställa att förtroendevalda och tjänstepersoner utbildas och övas regelbundet inom krisberedskapsområdet.
- Regelbundet följa upp arbetet med krisledning och krisberedskap.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Fredric Gyllensten

Certifierad kommunal revisor

Cecilia Gunnarsson

Verksamhetsrevisor

Jörn Wahlroth

Certifierad kommunal revisor, kvalitetssäkrare