

Övergripande krisberedskap i Borås Stad

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Anna Duong
Anna Sandström

20
19

Innehållförteckning

| | |
|---|-----------|
| 1 PROJEKTBEKRIVNING | 3 |
| 1.1 Bakgrund | 3 |
| 1.2 Syfte och frågeställningar | 3 |
| 1.3 Avgränsningar | 3 |
| 1.4 Revisionskriterier | 4 |
| 1.5 Ansvarig nämnd/styrelse | 4 |
| 1.6 Granskningsansvariga | 4 |
| 1.7 Metoder | 4 |
| 2 GRANSKNINGSRESULTAT | 5 |
| 2.1 Lagstiftning, styrdokument och överenskommelser | 5 |
| 2.1.1 Borås Stads styrdokument | 6 |
| 2.1.2 Övriga överenskommelser och vägledning | 9 |
| 2.2 Borås Stads arbete med krisberedskap | 10 |
| 2.2.1 Borås Stads krisberedskapsnivåer | 10 |
| 2.2.2 Organisation av kommunens krisledning | 10 |
| 2.2.3 Krisledningsnämnd | 11 |
| 2.2.4 Systematiskt arbete | 15 |
| 2.2.5 Risk- och sårbarhetsanalys 2015-2018 | 17 |
| 3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR | 18 |
| 4 KÄLLFÖRTECKNING | 22 |

1 Projektbeskrivning

1.1 Bakgrund

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 (LEH). Lagen syftar till att kommuner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner ska därmed 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 ska 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 ska det även finnas en Krisledningsnämnd i varje kommun för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser.

Kommunen ansvarar bland annat för den kommunala räddningstjänsten, stöd, service och information till invånarna.

1.2 Syfte och frågeställningar

Projektet syftar till att granska om Borås Stads övergripande krisberedskapsarbete är ändamålsenligt.

Revisionsfrågor

- Har Kommunstyrelsen/Krisledningsnämnden säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och riktlinjer från statliga myndigheter?
- Har Borås Stad en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap?
- Genomför Borås Stad risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) riktlinjer?
- Hur arbetar Borås Stad systematiskt med krisberedskap?
- Har Borås Stad en ändamålsenlig dokumentation, exempelvis krisberedskapsplan på övergripande nivå?
- Hur arbetar Borås Stad med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser?
- Arbetar Borås Stad ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar Borås Stads övergripande krisberedskap under Kommunstyrelsens och Krisledningsnämndens ansvar. Granskningen omfattar inte övriga nämnders eller bolags krisberedskapsarbete. Granskningen omfattar inte heller det krisberedskapsarbete som bedrivs av kommunalförbund (Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund) eller kommunens ansvar med utgångspunkt i lag (2003:778) till skydd mot olyckor.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är kommunallagen (2017:725), lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH, FEH). Vidare är Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5), Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2012-5541) och annan tillämplig lagstiftning, allmänna råd och föreskrifter revisionskriterier. Utöver det utgör interna styrdokument, regelverk och beslut liksom riktlinjer och rekommendationer från statliga verk/styrelser revisionskriterier.

1.5 Ansvarig nämnd/styrelse

Ansvarig nämnd är Kommunstyrelsen och Krisledningsnämnden.

1.6 Granskningsansvariga

Granskningsledare för projektet är Anna Duong vid Revisionskontoret. Projektmedarbetare är Anna Sandström vid Revisionskontoret.

1.7 Metoder

Metoderna för granskningen är dokumentstudier av styrdokument samt intervjuer med tjänstemän vid Stadsledningskansliet. Granskningen har föregåtts av en förstudie.

2 Granskningsresultat

2.1 Lagstiftning, styrdokument och överenskommelser

Kommunallag (2017:725)

Det framgår i kommunallagen 6 kap. 6 § om styrelsen och nämndernas ansvar för verksamheten att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § kommunallagen har lämnats över till någon annan.¹

I kommunallagen 6 kap. 1 § framgår Kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Där anges att Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.² Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Kommunallagen betonar vikten av styrningen av den kommunala verksamheten oavsett juridisk form. Det förekommer ofta att det finns personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna/bolagen men detta fråntar inte Kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna och bolagen.³

Uppsiktsplikten är i praktiken begränsad till att lämna råd, anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att Kommunfullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper.⁴

Enligt 6 kap. 44 § kommunallagen ska Kommunfullmäktige anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer.⁵ Det är fullmäktiges ansvar att se till att det finns ett heltäckande ansvar för kommunens uppgifter och att uppgifterna finns noga angivna i reglementet för respektive nämnd. I det fall en uppgift är enligt lag obligatorisk för en kommun är det nödvändigt att denna uppgift verkligen ges till en eller flera nämnder.⁶

Ärenden som avgörs av Kommunfullmäktige omfattas med några få undantag av det s.k. beredningstvånget som framgår av 5 kap. 26 § kommunallagen. Beredningstvånget innebär att ärenden som avgörs i Kommunfullmäktige måste ha beretts antingen av en nämnd var verksamhetsområde berörs eller av en fullmäktigeberedning. Syftet bakom beredningstvånget är bl.a. att säkerställa att de ärenden som beslutas i fullmäktige ges en tillförlitlig och allsidig belysning. Kommunstyrelsen är i enlighet med kommunallagen 5 kap. 28 § som sista instans ytterst ansvarig för beredningen och att det finns ett beslutsförslag.⁷

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

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommunen ska bland annat analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.⁸

¹ 6 kap. 6 § Kommunallag (2017:725)

² 6 kap 1 § Kommunallag (2017:725)

³ SKL-Kommentus Media; Kommunallagen med kommentarer och praxis, Femte upplagan 2012, Kastberg, Patrik; Kommunallagen – En kommentar, andra upplagan 2019, s 122f.

⁴ Ibid. SOU 2015:24, En kommunallag för framtiden, s 180 f.

⁵ 6 kap. 44 § Kommunallag (2017:725)

⁶ Kastberg, Patrik; Kommunallagen – En kommentar, andra upplagan 2019, s 159f. Prop. 1990/91, Om en ny Kommunallag, s 183 f

⁷ Ibid. 2019, s 91f.

⁸ 2 kap. 1 § Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

En extraordinär händelse definieras i lagen som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen. En extraordinär händelse ska ha stor omfattning, ett snabbt händelseförlopp och vara svår att överblicka.⁹

Av 2 kap. 2 § LEH framgår att det i kommuner och landsting ska finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd).¹⁰ Krisledningsnämndens verksamhet regleras närmare i 2 kap 3-6 §§ LEH. Där anges bland annat att Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap innehåller bestämmelser som ansluter till lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Detta gäller exempelvis att varje kommun ska hålla Länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser. I förordningen fastslås även att varje kommun ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap.¹¹

Kommuner och landsting ska enligt 2 kap. 8 § LEH ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Av förarbetena till lagstiftningen framgår att kommunernas skyldighet att se till att samtliga förtroendevalda och anställda får den utbildning och övning som de behöver för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser innebär ett högt ställt krav. Kommunen måste överväga de utbildningsmöjligheter som erbjuds och se till att berörda personer deltar i en sådan utsträckning att skyldigheten uppfylls. I förarbetena föreslår regeringen dessutom att fullmäktige, i samband med att den antar planen för extraordinära händelser, beslutar om hur utbildning och övning ska ske.¹²

2.1.1 Borås Stads styrdokument

Enligt 2 kap. 2 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska det i varje kommun finnas en krisledningsnämnd. Kommunfullmäktige ska utse Kommunstyrelsen eller någon annan nämnd att vara Krisledningsnämnd i enlighet med kommunallagen 6 kap. 44 §. Detta innebär att nämnden som utses får de befogenheter och skyldigheter som följer av lagstiftningen. Bland annat kan Krisledningsnämnden ta över verksamhetsområden från andra nämnder vid extraordinär händelse. I vilken omfattning krisledningsnämnden ska kunna göra detta måste dock läggas fast i särskilt reglemente. I reglementet ska alltid tas in en bestämmelse som innebär att krisledningsnämnden ska sammankallas på begäran av en enskild ledamot, och att nämnden då kollegialt kan besluta att den ska träda i funktion. I annat fall är det ordföranden som fattar det beslutet.¹³

⁹ 1 kap. 4 § Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

¹⁰ 2 kap. 2 § Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

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

¹² Prop. 2005/06:113 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle. s 111 Se även; Samhällskriser och katastrofer – juridisk handbok, Sveriges Kommuner och Landsting, 2013

¹³ Reglemente för styrelse och nämnder – ett underlag för lokala bedömningar, SKL 2019, s 31f.

Reglemente för Kommunstyrelsen

Reglementet för Kommunstyrelsen antogs av Kommunfullmäktige 19 juni 2019. I reglementet framgår bl.a. att Styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska även bereda och yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige i enlighet med Kommunallagen.¹⁴

Under rubriken Krisledningsnämnd framgår i reglementet att Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap (krisledningsnämnd). Krisledningsnämnden har rätt att överta beslutanderätt från kommunens övriga nämnder i den utsträckning som nämnden finner nödvändigt i den uppkomna krisen.¹⁵

Reglemente för Krisledningsnämnden

Reglementet för Krisledningsnämnden antogs av Kommunfullmäktige 20 augusti 2015. I reglementet framgår det att ordföranden, eller vid ordförandens förhinder vice ordföranden, bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Vid förhinder för både ordföranden och vice ordföranden övergår denna rätt att sammankalla nämnden till övriga ledamöter i nämnden.

Krisledningsnämnden har befogenhet att, inom ramen för lagen om extraordinära händelser i fredstid, besluta om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från Kommunstyrelsen och övriga nämnder i kommunen, och fatta de beslut som en krissituation kan kräva i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

Brådskande beslut, som ordföranden, eller vid ordförandens förhinder vice ordföranden, fattat med stöd av 4 § lagen om extraordinära händelser, ska snarast anmälas till nämnden. Krisledningsnämndens beslut ska anmälas vid närmast följande sammanträde med Kommunfullmäktige samt omfatta en redovisning av den extraordinära händelse som inträffat, händelsens förlopp och nämndens beslut.¹⁶

I reglementet framgår även att Krisledningsnämnden ska sammanträda minst en gång per år. Sammanträdet kan vara i form av utbildning eller övning. Reglementet ska fastställas på nytt, eller vid behov revideras, dock senast i juni månad året efter det att en ny mandatperiod inletts efter det att ordinarie val till Kommunfullmäktige förrättats.¹⁷

Gemensamt reglemente för Kommunstyrelsen och övriga nämnder i Borås Stad

Krisledningsnämnden ska även följa de bestämmelser som anges i reglemente för Kommunstyrelsen och övriga nämnder i Borås Stad som antogs av Kommunfullmäktige 19 juni 2019.¹⁸

I det gemensamma reglementet framgår bland annat att Kommunstyrelsen och övriga nämnder inom sina respektive verksamhetsområden ska följa vad som anges i lag eller annan författning. De ska följa det fullmäktige - i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut - har bestämt att nämnden ska fullgöra, samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer. Nämnderna ska följa utvecklingen inom sina respektive ansvarsområden samt besvara de remisser som berör respektive nämnds ansvarsområde. Nämnderna ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten. Nämnden skall vidta åtgärder i syfte att verksamheten inom ansvarsområdet kan bedrivas så rationellt som möjligt. Åtgärderna skall avse såväl inre organisation och arbetsformer som förhållandet till allmänhet och andra myndigheter.¹⁹

¹⁴ Reglemente för Kommunstyrelsen, fastställt av Kommunfullmäktige 2019-06-19

¹⁵ Ibid. § 11

¹⁶ Reglemente för Krisledningsnämnden, fastställt av Kommunfullmäktige 2015-08-20

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Gemensamt reglemente för Kommunstyrelsen och övriga nämnder i Borås Stad, fastställt av Kommunfullmäktige 2019-06-19, KS 2018-00768 1.2.2.2

¹⁹ Ibid.

Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser i Borås Stad

Kommuner ska, enligt LEH, varje mandatperiod fastställa en plan för hur kommunen ska organisera och hantera en extraordinär händelse. Syftet med planen är att beskriva hur kommunen ska organisera sig under en samhällsstörning eller extraordinär händelse samt hur kommunens organisation för krisledning leder, samordnar, samverkar och säkerställer en hög förmåga att hantera en extraordinär händelse.²⁰

Borås Stad har en upprättad plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser. Planen beslutades av Kommunfullmäktige 19 juni 2019.

Det övergripande målet för kommunens krisberedskap är enligt planen att kommunen ska ha en väl förberedd krisorganisation som snabbt kan träda i funktion för att samordna kommunens insatser för att begränsa konsekvenser och lindra effekter av samhällsstörningar och extraordinär händelser. Planen ska användas då det behövs samordnad ledning före, under eller efter samhällsstörning eller extraordinär händelse.²¹

Av planen framgår att en av förutsättningarna för effektiv krishantering är en i förväg utsedd, utbildad, övad och flexibel organisation. Den ska kunna hantera olika typer av händelser som spänner över flera verksamheter. Kommunens centrala krisledning utgörs av en Krisledningsnämnd, krisledningsstab samt andra stödfunktioner.²²

Vid störningar eller extraordinära händelser präglas ofta förloppet av osäkerhet om exakt vad som hänt och vad som behöver göras och av vem. Planen är tänkt att fungera som ett stöd att skapa struktur i detta arbete, framförallt under den inledande fasen men även senare under arbetets gång. Stora delar av krishanteringen kan och ska genomföras med ordinarie organisation och med personal i sina vanliga roller. I vissa avseenden måste dock den ordinarie organisationen anpassas till en ledning som bättre svarar mot speciella krav vid en större eller långvarig händelse. Det gäller särskilt funktioner som ledning, samordning, information och rapportering, samt de resurser och hjälpmedel som behöver finnas vid krishanteringen.²³

Planen innehåller även bland annat mål för kommunens verksamhet vid en extraordinär händelse, information om Krisledningsnämnd, krisledningsstab och krisberedskapsnivåer samt organisationen av kommunens krisledning.²⁴

Kriskommunikation – inriktning och rutiner

Kriskommunikation – inriktning och rutiner är en bilaga till plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser i Borås Stad och omfattar förvaltningar och bolag inom Borås Stad. Den är fastställd av Kommunchefen i oktober 2018. Dokumentet med bilagor beskriver hur Borås Stad ska arbeta med kriskommunikation före, under och efter en händelse. Tyngdpunkten ligger på kriskommunikation där det krävs en gemensam hantering, d.v.s. när flera verksamheter berörs och samordning krävs. Dokumentet beskriver syfte och mål för kriskommunikation, ansvar och organisation samt rutiner och arbetssätt i olika faser av hantering av en händelse.²⁵ Utöver kriskommunikation finns det ytterligare två bilagor till planen, vilka är checklistor och mallar samt kontaktuppgifter.²⁶

²⁰ Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser – ledning och information, fastställt av Kommunfullmäktige 2019-06-19

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Kriskommunikation, Version 1, Fastställt av Kommunchefen, 2018-10

²⁶ Checklistor och mallar bilaga till kriskommunikation – inriktning och rutiner, Version 1, fastställt av Kommunchefen, 2018-10, Kontaktuppgifter bilaga till kriskommunikation – inriktning och rutiner, Version 1, fastställt av Kommunchefen, 2018-10.

2.1.2 Övriga överenskommelser och vägledning

Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022

Kommunerna, länsstyrelserna och MSB ska arbeta tillsammans för att öka samhällets robusthet och beredskap på lokal nivå. En god beredskapsutveckling ska bygga på ett nära samarbete mellan staten, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och kommunerna. Överenskommelsen utgår från 5 kap. LEH där det anges att kommunerna ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 kap. LEH. Ersättningen ska utgöra ett komplement till kommunens egen finansiering av arbete med krisberedskap. Den statliga ersättningen avser de specifika uppgifter som regleras i LEH och i överenskommelsen. Sammantaget omfattar överenskommelsen 19 olika uppgifter för kommunerna för perioden. Uppgifterna delas in i områdena risk- och sårbarhetsanalys, planering, geografiskt områdesansvar, utbildning och övning, rapportering.²⁷

Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020

Kommunerna, länsstyrelserna och MSB ska arbeta tillsammans för att öka samhällets robusthet och beredskap på lokal nivå. En god beredskapsutveckling ska bygga på ett nära samarbete mellan staten, SKL och kommunerna. Överenskommelsen reglerar de förberedelser som kommunen ska vidta inför höjd beredskap. Överenskommelsen innefattar en beskrivning av de för perioden 2018–2020 prioriterade uppgifterna som kommunerna särskilt ska arbeta med avseende civilt försvar. Sammantaget åläggs kommunerna 10 prioriterade uppgifter för perioden.²⁸

Övningsvägledning

Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är övning nödvändigt för att upprätthålla och öka förmågan att hantera kriser. Det gäller såväl för den egna verksamheten som för samverkan mellan olika funktioner och aktörer i samhället. Övningar är ett effektivt sätt att öka engagemanget och kunskapen samtidigt som förmågan att klara en kris ökar. En övning behöver dock inte vara omfattande och tidskrävande för att nå ett önskat mål. För att få kontinuitet i övningsverksamheten bör en kompetensutvecklingsplan med en flerårig övningsplan tas fram. Övningsplanen är en tabell som i kronologisk ordning visar vilka olika övningar som ska genomföras och när dessa ska ske. Planen bör visa vilka funktioner eller organisationer som ska övas vid de olika tillfällena, liksom när utvärdering och erfarenhetsåterföring efter respektive övning ska vara genomförd. En sådan övningsplan kan exempelvis omfatta en fyraårsperiod.²⁹

En flerårig övningsplan bör enligt MSB innehålla följande:³⁰

- Övergripande mål för övningsverksamheten
- Tidsplan
- Ansvarsförhållanden
- Resurser
- Ekonomi
- Personal

²⁷ Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, 2019–2022

²⁸ Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar, 2018–2020

²⁹ Öva krishantering – Handbok i att planera, genomföra och återkoppla övningar, MSB 2009. Övningsvägledning – Grundbok – introduktion till och grunder i övningsplanering, MSB 2013.

³⁰ Ibid.

2.2 Borås Stads arbete med krisberedskap

2.2.1 Borås Stads krisberedskapsnivåer

Fyra beredskapsnivåer används i Borås Stad för att anpassa det centrala krisledningsarbetet. Kommunchefen eller dennes ersättare beslutar om nivå ett till tre, Krisledningsnämnden beslutar om nivå fyra. Då kommunens krisledningsstab trätt i funktion ska kommunchefen och stabschefen samråda om beredskapsnivå för kommunen. Bedömning av nivå ska göras kontinuerligt under arbetets gång.³¹

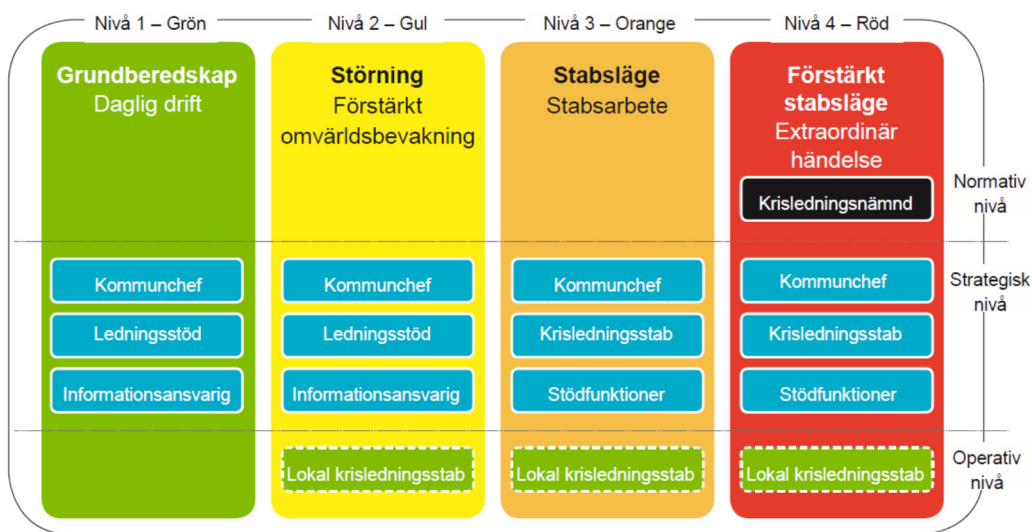


Bild 1 – Borås Stads krisberedskapsnivåer ³²

2.2.2 Organisation av kommunens krisledning

En av förutsättningarna för effektiv krishantering är en i förväg utsedd, utbildad, övad och flexibel organisation. Den ska kunna hantera olika typer av händelser som spänner över flera verksamheter, från att förstärka ordinarie resurser till att aktivera kommunens hela krisledningsorganisation. Kommunens centrala krisledning utgörs av en krisledningsnämnd och en krisledningsstab.³³

³¹ Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser – ledning och information, fastställt av Kommunfullmäktige 2019-06-19

³² Ibid.

³³ Ibid.

Bild 2 – Borås Stads krisledningsorganisation ³⁴

2.2.3 Krisledningsnämnd

Krisledningsnämnden fungerar som stadens politiska ledning om kommunen drabbas av en extraordinär händelse. Nämnden har det övergripande yttersta ansvaret för krishanteringen. Krisledningsnämndens uppgifter regleras i lag samt framgår av nämndens reglemente. Krisledningsnämnden fattar normativa beslut, d.v.s. principiella och övergripande beslut. De fastställer inriktning och sätter ramar för den strategiska ledningen. Nämnden ska vara beslutsför inom två timmar från beslut om att nämnden ska träda i funktion.³⁵

Kommunfullmäktige beslutade den 18 oktober 2018 att Krisledningsnämnden består av samtliga ledamöter och ersättare som sitter i Kommunstyrelsen.³⁶

Kommunstyrelsen beslutade den 3 juni 2019 angående översyn av samtliga nämndreglementen i samband med ny mandatperiod.³⁷ Ett förslag till revidering av Krisledningsnämndens reglemente fanns med i underlaget till ärendet. Även förslag till revidering av övriga nämnders reglementen fanns med i ärendet. I förslaget till beslut i ärendeskrivelsen föreslås följande: *”Krisledningsnämnden består av fem ledamöter och fyra ersättare bestående av kommunalråden och gruppledaren. I nuläget är Kommunstyrelsen också Krisledningsnämnden. Att minska på antalet platser i Krisledningsnämnden gör att nämnden har lättare att bli beslutsförmässig.”*³⁸ I Kommunstyrelsen protokoll från 3 juni 2019 beslutas om att förslå Kommunfullmäktige att besluta om revidering av nämnders reglementen i enlighet med ärendeunderlaget. Krisledningsnämnden saknas i beslutstexten över vilka nämndreglementen som berörs av beslutet.³⁹

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Kommunfullmäktige protokoll 2018-10-18 <https://www.boras.se/download/18.75eb6e6e16658b4c3009f54d/1546863009504/Kommunfullm%C3%A4ktige%202018-10-18%20protokoll.pdf>

³⁷ Kommunstyrelsen protokoll 2019-06-03 <https://www.boras.se/download/18.30145b1c16b4de238a23ca3e/1560862073709/Kommunstyrelsen%202019-06-03%20protokoll.pdf>

³⁸ Kommunstyrelsen handlingar 2019-06-03 <https://www.boras.se/download/18.291e9cc316adcd4fd9a1c4bd/1559118612380/Kommunstyrelsen-2019-06-03%20handlingar%20De%201.pdf>

³⁹ Kommunstyrelsen protokoll 2019-06-03 <https://www.boras.se/download/18.30145b1c16b4de238a23ca3e/1560862073709/Kommunstyrelsen%202019-06-03%20protokoll.pdf>

Kommunfullmäktige beslutade den 19 juni 2019 angående översyn av samtliga nämndreglementen i samband med ny mandatperiod.⁴⁰ Ett förslag till revidering av Krisledningsnämndens reglemente fanns med i underlaget till ärendet. Även förslag till revidering av övriga nämnders reglementen fanns med i ärendet. I förslaget till beslut i ärendeskrivelsen föreslås följande: *”Krisledningsnämnden bestå av fem ledamöter och fyra ersättare bestående av kommunalråden och gruppledaren. I nuläget är Kommunstyrelsen också Krisledningsnämnden. Att minska på antalet platser i Krisledningsnämnden gör att nämnden har lättare att bli beslutsam.”*⁴¹ I Kommunfullmäktiges protokoll från 19 juni 2019 beslutas om revidering av nämnders reglementen i enlighet med ärendeunderlaget. Krisledningsnämnden saknas i beslutstexten över vilka nämndreglementen som berörs av beslutet.⁴²

Intervjuade tjänstepersoner vid Stadsledningskansliet uppger att det under året har arbetats fram förslag till ett nytt reglemente för Krisledningsnämnden. I arbetet fanns först förslag om att nämnden skulle bestå av fyra ledamöter och två ersättare, men det korrigerades efter politisk beredning till fem ledamöter och fyra ersättare. Ambitionen med det nya reglementet är enligt de intervjuade att skapa förutsättningar för Krisledningsnämnden som innebär att den är enkel att sammankalla och få beslutsam när omständigheterna kräver det.

Stadsrevisionen konstaterar att det gamla reglementet från 20 augusti 2015 skulle ha fastställts på nytt eller, vid behov reviderats senast i juni månad 2019. Det har i ärendet om översyn om nämndernas reglementen ingått ett underlag om förändring av Krisledningsnämndens reglemente, men varken Kommunstyrelsen eller Kommunfullmäktige har fattat beslut om förändringen.

På Borås Stads hemsida hänvisas Krisledningsnämndens reglemente till ett beslut av Kommunfullmäktige 19 juni 2019. Stadsrevisionen kan konstatera att hänvisningen är till ett reglemente som inte fattats beslut om av Kommunfullmäktige.⁴³ Hänvisningen har i oktober 2019 tagits bort från Borås Stads hemsida.

Enligt skriftlig uppgift från tjänstepersoner vid Stadsledningskansliet 1 oktober 2019 har Krisledningsnämnden sammankallats för information år 2015 men inga protokoll finns för informationsträffen. Det senaste protokollet från nämndens sammanträde är från 2005.

Vidare framkommer i de skriftliga uppgifterna följande:

”Krisledningsnämnden består av samtliga medlemmar i Kommunstyrelsen. Att sammankalla och öva dessa har upplevts som svårt av många olika anledningar. Målet har varit att minska krisledningsnämndens medlemmar dels för att möjliggöra övningsverksamhet men även för att få en effektiv och anpassad krisledningsnämnd. Med anledning av detta föreligger nu ett förslag om ändring i kommunstyrelsens reglemente om att krisledningsnämnden ska utgöras av fyra ordinarie ledamöter och två ersättare. Accepteras detta förslag kommer detta att möjliggöra för både övning- och utbildningsbehov.

Stadsledningskansliet och Tjänsteman i beredskap (TiB) har som regel att vid allvarliga händelser alltid informera KSO (krisledningsnämndens ordförande) samt kommunalråden i informationssyfte vilket borgar för att hålla representanter för krisledningsnämnden uppdaterade.”

Intervjuade tjänstepersoner uppger vid intervju att det identifierats att Krisledningsnämnden består av för många ledamöter för att nämnden snabbt ska kunna sammankallas och vara beslutsam. Med färre ledamöter i Krisledningsnämnden finns dessutom bättre möjligheter till utbildning och

⁴⁰ Kommunfullmäktige protokoll 2019-06-19
<https://www.boras.se/download/18.78a8350a16b8eb871d118acb/1561703923730/Kommunfullm%C3%A4ktige%202019-06-19%20protokoll.pdf>

⁴¹ Kommunfullmäktige handlingar 2019-06-19
<https://www.boras.se/download/18.f55596516adac33b48496c9/1560864928598/Kommunfullm%C3%A4ktige%202019-06-19%20handlingar.pdf>

⁴² Kommunfullmäktige protokoll 2019-06-19
<https://www.boras.se/download/18.78a8350a16b8eb871d118acb/1561703923730/Kommunfullm%C3%A4ktige%202019-06-19%20protokoll.pdf>

⁴³ Krisledningsnämnden <https://www.boras.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/namnder/krisledningsnamnden.4.392266d31578efe537754b41.html>. 2019-09-30

övning menar man. De intervjuade uppger vidare att ingen övning eller utbildning i krisberedskap har riktats mot vare sig Krisledningsnämnden eller Kommunstyrelsen på mycket länge. Däremot har vissa av Krisledningsnämndens/Kommunstyrelsens ledamöter informerats i samband med allvarliga händelser. Vid beredning av Borås Stads Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser och i arbetet med Borås Stads risk- och sårbarhetsanalys (RSA) har arbetet skett med utgångspunkt i Kommunstyrelsen. Detta medför att Kommunstyrelsen är välinformerad i dessa delar av Borås Stads arbete menar intervjupersonerna.

En förklaring till att Krisledningsnämnden inte har haft sammanträde eller varit delaktig i beredning eller beslut om planer som är aktuella inom området är att gränsen mellan Krisledningsnämnden och Kommunstyrelsen varit otydlig uppger de intervjuade. Detta då det är personunion mellan nämndernas ledamöter. En bättre rågång mellan nämnderna behöver säkerställas. Det nya förslaget till reglemente med färre ledamöter i Krisledningsnämnden kommer att möjliggöra detta.

De intervjuade uppger vidare att det naturligtvis inte är bra att Krisledningsnämnden inte har haft sammanträden, utbildning eller övning som avsetts. Det skulle dock inte medföra några större negativa effekter om en allvarlig händelse skulle inträffa, då krisledningsstaben på tjänstemannanivå är väl övad och förberedd. Frånvaron av reglemente för Krisledningsnämnden är naturligtvis inte heller bra uppger de intervjuade. I praktiken skulle arbetet just nu skötas med utgångspunkt i det gamla reglementet vid en allvarlig händelse. Eventuella svårigheter detta kan medföra skulle man få hantera i efterhand. I ett litet längre perspektiv är det dock viktigt att Krisledningsnämnden är väl rustad för sina uppgifter menar man.

Sammanfattningsvis kan Stadsrevisionen konstatera att reglementet för Krisledningsnämnden anger att nämnden ska sammanträda minst en gång/år. Sammanträdet kan vara i form av utbildning eller övning. Stadsrevisionen konstaterar att Krisledningsnämnden gjort avsteg från nämndens reglemente - Krisledningsnämnden har varken haft sammanträde, övning eller utbildning på mycket länge. Vissa av Krisledningsnämndens ledamöter hålls löpande informerade av Tjänsteman i beredskap (TiB) vid allvarliga händelser. Beredning och beslut av ärenden inom krisberedskapsområdet har bedrivits med utgångspunkt i Kommunstyrelsen. Vidare kan Stadsrevisionen konstatera att det funnits förslag till förändring av Krisledningsnämndens reglemente i juni 2019, men att det inte fattats något beslut av Kommunfullmäktige om ett förändrat reglemente. Det gamla reglementet gällde enligt dess inledande lydelse som längst fram till 30 juni 2019.

Krisledningsstaben

Krisledningsstaben är en tjänstemannastab, vars arbete leds av en stabschef. Kommunchefen utser stabschef baserat på händelsens art. Krisledningsstaben producerar beslutsunderlag åt kommunchefen (betslutfattare) eller bereder ärenden till Krisledningsnämnden och sköter kommunens strategiska ledning. Staben samverkar med externa aktörer, samordnar arbetet, svarar för kriskommunikation, dokumentation samt beslutar om inriktning för omfallsplaneringen.⁴⁴

Till staben finns stödfunktionerna kopplade för att täcka alla behov. Krisledningsstaben är organiserad för att vara flexibel utifrån händelsers art och omfattning och arbetar till och med beredskapsnivå tre. Vid nivå fyra ska en förstärkt krisledningsstab aktiveras. Vid förstärkt stabsläge kallas samtliga underliggande funktioner K1-K9 samt eventuellt även K10-funktionerna behovsbaserat (se bild 2).⁴⁵

⁴⁴ Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser – ledning och information, fastställt av Kommunfullmäktige 2019-06-19

⁴⁵ Ibid.

Krisledningsstaben svarar för att:

- bedöma den akuta situationen, samt analysera situationen på kort och lång sikt
- samordna och vid behov leda kommunens arbete under händelsen
- samverka, samt rekvidera, konsultera och samordna externa resurser och expertis
- inhämta underlag för beslut, samt förbereda föredragningar
- bearbeta och bereda ärenden
- planera för åtgärder på längre sikt. Analysera insats- och resursbehov såväl inom den centrala krisledningen som för kommunens verksamheter
- följa upp beslut och dokumentera eget arbete
- organisera och svara för effektivt samband inom och utom krisledningen
- följa upp och dokumentera utvecklingen samt planera för alternativ händelseutveckling
- ansvarar för kriskommunikationen
- skapa uthållighet i organisationen⁴⁶

Enligt intervju vid Stadsledningskansliet har krisledningsstaben aktiverats några gånger. Det är avdelningar på Stadsledningskansliet som utför funktionerna (K1-K9) i staben. TiB eller kommunchefen kan i samråd välja att aktivera valda delar av staben beroende på händelsens art. Krisledningsstaben aktiveras när det börjar bli svårt att bedriva verksamhet enligt ordinarie rutiner i linjeorganisationen till följd av någon särskild yttre händelse, om störning i en förvaltning riskerar att spridas till annan förvaltning, samt vid behov av samordning.

De intervjuade anger vidare att Borås Stads krisledningsarbete har utvecklats på stabsnivå under de senaste åren. Främst genom att kunskap och funktioner i krisberedskapen samlats på en avdelning (CKS) och att de personella resurserna utökats. Med utgångspunkt i krisledningsstabens behov vid en extraordinär händelse har även ett särskild krisberedskapsrum iordningställts i Stadshuset. I rummet finns all utrustning som behövs i stabsläge färdiguppställt vilket möjliggör en kortare startsträcka för krisledningsstaben vid olika former av händelser.

Centrum för kunskap och säkerhet

Enligt intervju vid Stadsledningskansliet är det Centrum för kunskap och säkerhet (CKS), som är en avdelning under Kommunstyrelsen som ansvarar för Kommunens övergripande säkerhetsarbete. Arbetet består av följande områden;

- systematiskt brandskyddsarbete
- systematiskt säkerhetsarbete
- hot och våld
- Borås Stads försäkringsfrågor
- Borås Stads krisberedskap

CKS har samlat Borås Stads kunskap om säkerhet på avdelningen och hjälper förvaltningar och bolag när det uppstår olika frågeställningar inom området.

⁴⁶Ibid.

CKS har upprättat en verksamhetsbeskrivning 2016 med bl.a inriktning och mål för verksamheten. Verksamhetsbeskrivningen har inte fastställts av Kommunstyrelsen och uppställda mål har inte följts upp. Enligt intervjuade vid CKS beror det på att avdelningen under 2017 och 2018 har haft en implementerings- och uppstartsfas. Avdelningen har inte heller varit fullt ut varit bemannade för uppdraget förrän i slutet av 2018. Förhållandena har inneburit att det fram till i år inte har funnits möjlighet att genomföra en mer formell uppföljning av verksamhetsmålen. De intervjuade uppger att verksamhetsbeskrivningen är ett levande dokument på avdelningen och att målsättning och inriktning stäms av löpande.

Tjänsteman i beredskap

För att tidigt få indikationer och kännedom om möjliga samhällsstörningar har Borås Stad infört funktionen Tjänsteman i beredskap (TiB). Funktionen har varit verksam sedan 5 april 2018. TiB är en central funktion på Stadsledningskansliet som kan nås dygnet runt, året runt. Funktionen ska initiera och samordna det inledande krisarbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. TiB kontaktas framförallt vid händelser som berör många verksamheter eller vid händelser som kan komma att eskalera eller få långtgående konsekvenser.⁴⁷

TiB utgör den primära kontaktvägen in i staden och kan nås på ett telefonnummer som förvaltningschefer, bolags-VD, säkerhetssamordnare, Räddningstjänsten, Polisen, SOS och andra utvalda funktioner har tillgång till. TiB har ansvar för att kontakta interna och externa aktörer. TiB har också ansvaret för att kontakta personer eller funktioner som snabbt behöver få kännedom om händelsen. TiB har Stadsledningskansliets avdelning Centrum för kunskap och säkerhet som stöd.⁴⁸ TiB utgörs av sju tjänstepersoner som rullar på ett sjuveckorsschema. Det är bl.a. avdelningschefer och medarbetare på CKS.⁴⁹

Enligt intervju vid Stadsledningskansliet får TiB-funktionen samtal varje dag. Det behöver inte vara samtal som innebär en allvarlig kris utan det är ett nummer som man kan ringa dygnet runt. Den tjänsteperson som har beredskap i en vecka har med sig särskild mobiltelefon, väska, pärm med instruktioner och en larmlista. Tjänstepersonen ska handleda, vägleda och vid behov aktivera den centrala krisledningsstaben. Vid mindre händelser skickas ärendet till rätt förvaltning för vidare hantering av situationen. Under varje samtal som TiB-funktionen får in, loggas en beskrivning av händelsen.

2.2.4 Systematiskt arbete

Dokumentation

När kommunens centrala krisledningsstab aktiveras ska första (1:a) stabsorienteringen hållas. Mötet leds av stabschefen och ska dokumenteras. Den 1:a stabsorienteringen syftar till att ”bedöma landskapet”, som drabbade, konsekvenser och informationsbehov på kort och på lång sikt etc. Det är också vid detta möte som kommunchefen eller dennes ersättare beslutar om att tillämpa planen för hantering av samhällsstörningar och extra ordinära händelser, helt eller delvis. Principen bör vara hellre en gång för mycket än för lite.⁵⁰

Dokumentation måste ske löpande i ledningsarbetet. bl.a. av juridiska skäl är dokumentation av viktigare beslut och åtgärder särskilt viktigt. Information i krisledningsstaben om åtgärder, händelser, beslut m.m. ska dokumenteras och ges en identitet för att enkelt kunna återfinnas.

Företrädesvis används den digitala loggbok som utvecklats för krisledningsstaben.⁵¹

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Tjänsteman i beredskap, TiB

<https://intranet.boras.se/sakerhetochkris/krisberedskap/tjanstemaniberedskaptib.4.5d9718e71640319574f94b7.html>. 2019-09-20

⁵⁰ Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser – ledning och information, fastställt av Kommunfullmäktige 2019-06-19

⁵¹ Ibid.

Enligt intervju vid Stadsledningskansliet dokumenteras allt när krisledningsstaben aktiveras. Utvärdering av arbetet gör säkerhetschefen efter händelsen för att se vad man kunde gjort bättre och hitta sårbarheter och förbättringsområden i olika situationer.

Utbildning och övning

Kommunens förtroendevalda och tjänstemän ska enligt Borås Stads plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser utbildas och övas för sina uppgifter. En översiktsplan för mandatperioden med planerade aktiviteter inom ramen för krisberedskap, ska finnas i Borås, i enlighet med gällande nationella direktiv.⁵²

Intervjuade vid Stadsledningskansliet uppger att det i nuläget inte finns någon översiktsplan inom området. Krisledningsnämnden ska besluta om en övningsplan som gäller för nämnder och förvaltningar. Avdelningen CKS har övat centralt i form av störningsläge och i samband med vissa händelser under den senaste treårsperioden. Krisledningsstaben har övat i skarpt läge två gånger under de senaste tre åren. Externa utbildningar till anställda gällande brandskydd sker i samverkan med Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund (SÄRF). De genomför tillsammans även utbildningar för att höja kunskapsnivån för medborgare, såsom exempelvis krisberedskapsvecka m.m.

Uppföljning

Vid händelse som föranlett beredskapsnivå två (gul) ska drabbad förvaltning eller bolag utvärdera händelsen, verksamhetens arbete och åtgärdernas effekter. Stöd i detta arbete är krisberedskapssamordnaren. Syftet med utvärderingen är att dra erfarenheter för att utveckla verksamhetens krisberedskapsförmåga. Rapporten ska delges Borås Stads säkerhetschef.

Händelse som föranlett beredskapsnivå tre (orange) och fyra (röd) ska alltid utvärderas. Som stöd för detta arbete finns en mall. Utvärderingen delges kommunledningen.⁵³

Enligt intervju vid Stadsledningskansliet sker återrapportering av vissa händelser till kommunalråd som efterfrågar det. Det sker ingen regelbunden genomgång för hela Kommunstyrelsen eller Krisledningsnämnden.

Samverkan

Kommunens centrala krisledningsorganisation har en viktig samordningsuppgift, både internt inom dess förvaltningar och bolag samt externt gentemot andra samhällsaktörer. Den sköter samverkan med externa aktörer för att skapa en kanal in och ut från kommunen. Avrop av resurser, intern fördelning, prognoser om elstörningar, väder etc. ska samordnas genom den centrala krisledningsorganisationen. Meddelanden in och ut från staben ska dokumenteras.⁵⁴

Intervjuade vid Stadsledningskansliet framhåller att det finns ett nätverk som kallas säkerhetsnålen med olika representanter från olika myndigheter. Nätverket arbetar med olika projekt och diskuterar bl.a. evenemangssäkerhet och krisberedskapssamordning där de har ett stort säkerhetsprogram vid stora arrangemang. Säkerhetsnålen startades 2013 i Borås och är den lokala kommunikations- och samverkansgruppen i staden där alla berörda parter inför, under och efter ett arrangemang samverkar för att skapa trygghet, säkerhet och en god upplevelse för arrangör och arrangemangets deltagare såväl som besökare. Sedan starten 2013 har arbetet i Säkerhetsnålen utvecklats från ett fokus på att öka säkerheten för specifika större arrangemang till att utveckla Borås som evenemangsstad i sin helhet. Detta har gjorts dels via evenemangssäkerhetsutbildningar men också via arbetsgrupper med specifika uppdrag och utvecklingsområden inom säkerhet och kris.

CKS samverkar även med civilförsvarfsförbundet, som har frivilliga medlemmar.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

CKS har även en nära samverkan med räddningstjänst och polis i syfte att förebygga och hantera händelser och kriser. Därutöver finns ett nätverk i Sjuhärad som avser krisberedskap och säkerhet, utbildning och övning, Risk och sårbarhetsanalys (RSA) och handlingsplaner m.m. I nätverket ingår förutom Borås Stad samtliga sjuhäradskommuner och Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund.

2.2.5 Risk- och sårbarhetsanalys 2015-2018

Enligt MSB ska kommuner och landsting första året i varje mandatperiod, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser.⁵⁵

I den tidigare risk- och sårbarhetsanalysen framkom det att rapporten baseras på Borås Stads samtliga förvaltningar, Borås Energi och Miljö, Borås Elnät, AB Bostäder, Borås Djurpark AB och Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund som besvarat ett RSA- formulär utarbetat från Totalförsvarets Forskningsinstitutets framtagna RSA-modell. Formuläret fylldes i av respektive verksamhet själva som senare sammanställdes och fylldes på samma sätt i av en särskild arbetsgrupp. Formuläret syftade till att identifiera samhällsviktig verksamhet, kritiska beroenden, oönskade händelser, disponibla resurser (skydd mot oönskade händelser) samt åtgärder för staden.⁵⁶

Det framkom i analysen bl.a. att personal inom områdena IT och kommunikation och el utgör de största kritiska beroendena för att kunna upprätthålla generell samhällsviktig verksamhet bortsett från verksamhetsspecifika kritiska beroenden. På övergripande nivå för Borås Stad belyses även organisatoriska beroenden såsom klara ansvarsförhållanden och fungerande ledningsorganisation.⁵⁷

Oönskade händelser sorterar i de obligatoriska kategorierna; dricksvatten och trafikolycka – farligt gods. Utöver det finns även övriga händelser som verksamheterna själva tagit upp så som social oro, elbortfall, sjukdom/smitta, snöoväder, storm, IT och kommunikation eller övrigt. Bortsett från kategorin övrigt, dit särskilt verksamhetsspecifika händelser sorterats, är social oro den största kategorin av alla händelser. Social oro, händelser som drabbar IT och kommunikation samt snöstorm är de största riskkategorierna baserat på bedömd sannolikhet och konsekvens.⁵⁸

Av Borås Stads disponibla resurser nämns bl.a. ett gott personalläge, många och stora lokaler, egna fordon och arbetsmaskiner, anläggningsmaterial på lager och ett stort antal frivilliga som förväntas kunna bidra till att hantera en kris.⁵⁹

Föreslagna åtgärder är utbildning och övning i bl.a. tekniska ledningssystem och i samverkan mellan verksamheter och med övriga samhällsaktörer och organisationer. Särskilt utsedda fastigheter behöver kunna förses med reservkraft, och förmågan till redundant kommunikation både inom kommunen och med externa aktörer behöver stärkas. En tjänsteman i beredskap (TiB) för att omedelbart kunna starta upp och samordna det inledande arbetet vid en eventuell kris är ytterligare en föreslagen åtgärd.⁶⁰

Enligt intervjuade vid Stadsledningskansliet arbetar CKS med att ta fram en ny risk- och sårbarhetsanalys för perioden 2019-2022. Avsikten med analysen är att det ska vara ett digitalt och levande dokument som alltid är uppdaterat. Tidsplanen är att risk- och sårbarhetsanalysen ska beslutas av Kommunstyrelsen den 25 november 2019 och beslut i Kommunfullmäktige den 19 december 2019 och kommer därefter att skickas in till Länsstyrelsen. Alla förvaltningar och några bolag finns representerade för framtagning av den nya RSA. Efter att den nya RSA färdigställs kommer det att behövas flera handlingsplaner bl.a. avseende vilka områden som ska prioriteras och vilka utbildningsinsatser som behövs.

⁵⁵ Risk- och sårbarhetsanalyser, Publ.nr: MSB860 - juni 2017

⁵⁶ Risk- och sårbarhetsanalys 2015-2018 fastställt av Kommunfullmäktige, 2015-10-15

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

3 Stadsrevisionens bedömningar

Stadsrevisionen har genomfört en granskning av Borås Stads övergripande krisberedskap. Syftet med granskningen är att granska om Borås Stads övergripande krisberedskapsarbete är ändamålsenligt. Granskningen visar att det övergripande krisberedskapsarbetet i Borås Stad präglas av brister när det gäller Krisledningsnämndens och Kommunstyrelsens arbete. Gällande tjänstemannaorganisationens/krisledningsstabens krisberedskapsarbete visar granskningen att verksamheten fungerar på ett till största delen tillfredställande sätt.

Krisledningsnämnden fungerar som stadens politiska ledning om kommunen drabbas av en extraordinär händelse. Nämnden har det övergripande yttersta ansvaret för krishanteringen. Det övergripande målet för kommunens krisberedskap är enligt Borås Stads Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser att kommunen ska ha en väl förberedd krisorganisation.

Lagliga förutsättningar och ansvars- och uppgiftsfördelning

Borås Stads övergripande krisberedskapsarbete styrs på nationell nivå bland annat genom Kommunallagen (KL) och Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Enligt LEH ska det i kommuner finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Kommunens uppgifts- och ansvarsfördelning ska enligt KL anges i reglementen till nämnderna. Borås Stad har en Krisledningsnämnd som utsågs av Kommunfullmäktige 18 oktober 2018. Krisledningsnämnden består av samma ledamöter och ersättare som Kommunstyrelsen genom så kallad personunion.

Krisledningsnämndens uppgifter från Kommunfullmäktige regleras till största delen i Krisledningsnämndens reglemente, men även i Kommunstyrelsens reglemente och i det gemensamma reglementet för Kommunstyrelsen och samtliga nämnder i Borås Stad. Krisledningsnämndens reglemente antogs av Kommunfullmäktige 2015 och gällde fram till 30 juni 2019. Enligt reglementet ska nämnden bl.a. sammanträda minst en gång per år. Sammanträdet kan vara i form av utbildning eller övning. Där framgår även att Krisledningsnämnden har befogenhet att, inom ramen för lagen om extraordinära händelser i fredstid, besluta om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från Kommunstyrelsen och övriga nämnder i kommunen. I det gemensamma reglementet för samtliga nämnder i Borås Stad framgår bl.a. att nämnden ska följa vad som anges i lag eller annan författning och följa utvecklingen inom nämndens ansvarsområden. I Kommunstyrelsens reglemente bekräftas att Styrelsen också är Krisledningsnämnd genom lydelsen i § 11 i reglementet.

Granskningen visar att Krisledningsnämnden inte har haft något protokollfört sammanträde under de senaste 14 åren. Det senaste protokollförda sammanträdet är från 2005 då nämnden sammanträdde i samband med en extraordinär händelse. Stadsrevisionen bedömer att avsaknaden av protokollförda möten innebär att Krisledningsnämnden inte har följt Kommunfullmäktiges reglemente sedan åtminstone 2015. Förhållandena medför även att Krisledningsnämnden inte heller kan bedömas ha följt det gemensamma reglementet för Borås Stads nämnder. Sammantaget bedömer Stadsrevisionen att förhållandena medför att Krisledningsnämnden under en längre tid haft en mycket passiv hållning till den uppgift man tilldelats av Kommunfullmäktige.

I granskningen framkommer att det under 2019 funnits förslag i ärendeskrivelse till Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige om ett reviderat reglemente för Krisledningsnämnden. Förslagen har det inte fattats några beslut om av vare sig Krisledningsnämnden, Kommunstyrelsen eller Kommunfullmäktige. Omständigheterna innebär enligt Stadsrevisionens bedömning att Krisledningsnämnden saknar reglemente sedan 30 juni 2019, och därmed också uppgifter från Kommunfullmäktige. Stadsrevisionen bedömer att förhållandena innebär avsteg från kommunallagen 6 kap. 44 § som anger att Kommunfullmäktige ska anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Innan ärenden avgörs i Kommunfullmäktige måste de enligt kommunallagen 5 kap. 26 § beredas. Kommunstyrelsen är i enlighet med kommunallagen 5 kap. 28 § som sista insats ytterst ansvarig för beredningen och att det finns ett beslutsförslag. Stadsrevisionen bedömer med utgångspunkt i att Kommunstyrelsen inte har säkerställt något beslutsförslag avseende Krisledningsnämndens reglemente att avsteg även gjorts från dessa delar av kommunallagen. Stadsrevisionen bedömer att förhållandena innebär att Kommunstyrelsens beredning av ärendet har varit bristfällig. Bristerna mildras dock av att Krisledningsnämndens uppgifter, om än i liten omfattning, även regleras i Kommunstyrelsens reglemente som har antagits av Kommunfullmäktige.

Konstaterade brister medför enligt Stadsrevisionens bedömning att ansvarsförhållanden, beslutsmandat vid extraordinära händelser och uppgiftsfördelning för Krisledningsnämnden är otydliga och inte uppfyller kraven i kommunallagen. Omständigheterna innebär att Krisledningsnämndens arbete riskerar att försvåras om det skulle inträffa en extraordinär händelse i närtid. Dessa typer av otydigheter i krisledningsorganisationens politiska ledning kan enligt Stadsrevisionens bedömning inte heller sägas uppfylla Kommunfullmäktiges målsättning om en väl förberedd krisorganisation.

I kommunallagen 6 kap. 1 § framgår Kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Där anges att Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Det förekommer ofta att det finns personunion mellan ledamöter i Kommunstyrelsen och nämnderna men detta fråntar inte Kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna. Uppsiktsplikten är i praktiken begränsad till att lämna råd, anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att Kommunfullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Inom ramen för granskningen framkommer ingen information som tyder på att Kommunstyrelsen under de senaste åren uppmärksammat eller påpekat att Krisledningsnämnden inte följt Kommunfullmäktiges reglemente. Samma sak gäller övriga avvikelser som konstateras i granskningen avseende Krisledningsnämnden. Detta medför enligt Stadsrevisionens bedömning att Kommunstyrelsen inte har fullgjort sin uppsiktsplikt över Krisledningsnämnden på ett ändamålsenligt sätt.

Borås Stads övergripande krisberedskap

Kommunerna ska enligt LEH bland annat analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner ska dessutom fastställa en plan för hur kommunen ska organisera och hantera en extraordinär händelse varje mandatperiod. Borås Stad har en upprättad plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser. Planen beslutades av Kommunfullmäktige 19 juni 2019. Arbeta med en ny risk- och sårbarhetsanalys för 2019-2022 pågår vid Stadsledningskansliet. Analysen beräknas vara färdigställd senast i december 2019. Granskningen visar inga avvikelser när det gäller Borås Stads arbete med risk- och sårbarhetsanalys eller Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser. Stadsrevisionen bedömer att Stadsledningskansliets arbete i dessa delar är ändamålsenligt.

Stadsledningskansliet har samlat all kunskap om säkerhet och krisberedskap på en avdelning (CKS) och infört bl.a. Krisledningsstaben och funktionen tjänsteman i beredskap (Tib). Stadsledningskansliet har under 2018 och 2019 genomfört utbildning och övning för Krisledningsstaben och beredskapsfunktionen. Stadsrevisionen bedömer att arbetet med dokumentation, utbildning, övning och samverkan inom CKS och Krisledningstaben till största delen fungerar på ett tillfredställande sätt. Avdelningen CKS vid Stadsledningskansliet har upprättat en verksamhetsbeskrivning 2016 med bl.a inriktning och mål för verksamheten. Verksamhetsbeskrivningen har inte fastställts och uppställda mål har inte följts upp av Kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen bör fastställa mål och inriktning för verksamheten och säkerställa att uppföljning gentemot målen genomförs. Stadsrevisionen rekommenderar även att när krisledningstaben aktiveras eller övas bör uppföljning och information delges Krisledningsnämnden.

Kommuner ska enligt 2 kap. 8 § LEH ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Kommunens förtroendevalda och tjänstemän ska enligt Borås Stads Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser utbildas och övas för sina uppgifter. Granskningen visar att varken Krisledningsnämnden eller Kommunstyrelsen har genomfört någon samlad övning eller utbildning för nämnden på mycket länge. Borås Stad saknar även en övergripande plan för utbildning och övning inom området. Stadsrevisionen bedömer att förhållandena sammantaget medför att Krisledningsnämnden gör avsteg från lagstiftningen (LEH), Borås Stads Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser och Krisledningsnämndens reglemente som gällde fram till 30 juni 2019. Förhållandena medför enligt Stadsrevisionens bedömning att Kommunfullmäktiges övergripande mål om en väl förberedd krisorganisation inte uppnås när det gäller Krisledningsnämnden.

De avvikelser och brister som framkommer i granskningen avser i ena delen Krisledningsorganisationens administrativa förutsättningar där Krisledningsnämndens uppdrag och mandat inte är tydliggjort under senare delen av året. Den andra delen avser Krisledningsnämndens genomförande av det uppdrag nämnden fått från Kommunfullmäktige genom reglemente, lagstiftning och Borås Stads Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser. En organisations förmåga till krisledning och krishantering prövas i slutändan vid faktiska extraordinära händelser eller andra samhällsstörningar. Någon sådan händelse, som föranlett insatser från Krisledningsnämndens sida, har inte inträffat i Borås Stad sedan 2005. Samtidigt visar granskningen att Borås Stads krisberedskapsarbete på operativ nivå via Stadsledningskansliet till största delen är ändamålsenligt. Stadsrevisionen bedömer med dessa utgångspunkter att de konkreta effekterna av bristerna varit förhållandevis små och att krisledningsstabens arbete på operativ nivå delvis kan kompensera för bristerna vid en faktisk händelse.

Däremot är det av stor vikt att Krisledningsnämnden - utifrån sitt uppdrag som stadens politiska ledning om kommunen drabbas av en extraordinär händelse, med det yttersta ansvaret för krishanteringen - är väl förberedd, utbildad och övad i sina uppgifter. Detta så att nämnden har förmåga att hantera eventuella kriser på ett ändamålsenligt sätt i det fall de skulle inträffa. Skulle det inträffa en allvarlig händelse i närtid innebär bristerna enligt Stadsrevisionens bedömning att Krisledningsnämnden riskerar att inte vara tillräckligt utbildad eller övad i att fullgöra sina uppgifter.

Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att Borås Stads övergripande krisberedskap präglas av brister inom Krisledningsnämndens och Kommunstyrelsens ansvarsområden. Trots att Borås Stad genom Stadsledningskansliet bedriver ett till stor del ändamålsenligt arbete inom området är bristerna när det gäller krisledningsorganisationens politiska ledning så omfattande att den ändå inte kan ses som ändamålsenlig.

Krisledningsnämnden har inte haft sammanträde, utbildning eller övning under mycket lång tid. Detta innebär enligt Stadsrevisionens bedömning avsteg från nämndens reglementen, lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och Borås Stads Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser. Förhållandena innebär enligt Stadsrevisionens bedömning att Krisledningsnämnden under en längre tid haft en passiv hållning till den uppgift man tilldelats av Kommunfullmäktige.

Krisledningsnämnden saknar sedan 30 juni 2019 ett gällande reglemente vilket innebär avsteg från kommunallagen. Stadsrevisionen bedömer att Kommunstyrelsens beredning av Krisledningsnämndens reglemente har varit otillräcklig. Kommunstyrelsens bedöms därutöver inte heller haft en tillräcklig uppsikt över Krisledningsnämnden.

Krisledningsnämnden behöver säkerställa följsamhet mot reglementen, tillämplig lagstiftning och de mål från Kommunfullmäktige som gäller för nämnden. Kommunstyrelsen behöver tillse att Kommunfullmäktige kan fatta beslut om ett nytt reglemente för Krisledningsnämnden och säkerställa en tillräcklig uppsikt över nämnden. Åtgärderna behöver i Stadsrevisionens mening genomföras skyndsamt för att säkerställa en ändamålsenlig krisberedskap på övergripande nivå i Borås Stad.

Stadsrevisionen bedömer att effekterna av ovanstående brister hittills varit förhållandevis små. Krisledningsstabens arbete på operativ nivå bedöms delvis kunna kompensera för bristerna vid en faktisk händelse. Skulle det inträffa en allvarlig händelse i närtid riskerar dock Krisledningsnämndens arbete att försvåras genom otydliga uppgifts- och ansvarsförhållanden och genom att nämnden inte är tillräckligt utbildad eller övad i att fullgöra sina uppgifter.

.....
Andreas Ekelund
Revisionschef

.....
Anna Duong
Certifierad kommunal yrkesrevisor

4 Källförteckning

Lagar och förordningar

Kommunallag (2017:725)

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

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

Kommunala styrdokument

Reglemente för Krisledningsnämnden, fastställt av Kommunfullmäktige 2015-08-20

Gemensamt reglemente för Kommunstyrelsen och övriga nämnder i Borås Stad, fastställt av Kommunfullmäktige 2019-06-19

Reglemente för Kommunstyrelsen, fastställt av Kommunfullmäktige 2019-06-19

Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser – ledning och information, fastställt av Kommunfullmäktige 2019-06-19

Kriskommunikation, Version 1, Fastställt av Kommunchefen, 2018-10

Checklistor och mallar bilaga till kriskommunikation – inriktning och rutiner, Version 1, fastställt av Kommunchefen, 2018-10

Kontaktuppgifter bilaga till kriskommunikation – inriktning och rutiner, Version 1, fastställt av Kommunchefen, 2018-10

Risk- och sårbarhetsanalys 2015-2018 fastställt av Kommunfullmäktige, 2015-10-15

Litteratur

Kastberg, Patrik; Kommunallagen – En kommentar, andra upplagan 2019

Kommunallagen med kommentarer och praxis, SKL-Kommentus Media; Femte upplagan 2012

Samhällskriser och katastrofer – juridisk handbok, Sveriges Kommuner och Landsting, 2013

Intervjuer

Intervju 1 med representant för Stadsledningskansliet. 2019-09-18

Intervju 2 med representant för Stadsledningskansliet. 2019-10-21

Intervju 3 med representant för Stadsledningskansliet. 2019-10-30

Övrigt

Proposition 1990/91, Om en ny Kommunallag

Proposition 2005/06:113 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle

Reglemente för styrelse och nämnder – ett underlag för lokala bedömningar, SKL 2019

Risk- och sårbarhetsanalyser, Publ.nr: MSB860 - juni 2017

SOU 2015:24, En kommunallag för framtiden

Öva krishantering – Handbok i att planera, genomföra och återkoppla övningar, MSB 2009

Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, 2019-2022

Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar, 2018-2020

Övningsvägledning – Grundbok – introduktion till och grunder i övningsplanering, MSB 2013

Internetkällor

Kommunfullmäktige protokoll 2018-10-18

<https://www.boras.se/download/18.75eb6e6e16658b4c3009f54d/1546863009504/Kommunfullm%C3%A4ktige%202018-10-18%20protokoll.pdf>

Kommunstyrelsen protokoll 2019-06-03

<https://www.boras.se/download/18.30145b1c16b4de238a23ca3e/1560862073709/Kommunstyrelsen%202019-06-03%20protokoll.pdf>

Kommunstyrelsen handlingar 2019-06-03

<https://www.boras.se/download/18.291c9cc316adcd4fd9a1c4bd/1559118612380/Kommunstyrelsen-2019-06-03%20handlingar%20Del%201.pdf>

Kommunfullmäktige protokoll 2019-06-19

<https://www.boras.se/download/18.78a8350a16b8eb871d118aeb/1561703923730/Kommunfullm%C3%A4ktige%202019-06-19%20protokoll.pdf>

Kommunfullmäktige handlingar 2019-06-19

<https://www.boras.se/download/18.f55596516adac33b48d96c9/1560864928598/Kommunfullm%C3%A4ktige%202019-06-19%20handlingar.pdf>



BORÅS
STAD

Stadsrevisionen

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 54 **e-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen