



Övergripande krisberedskap i Borås Stad

Stadsrevisionen. Borås

Rapportsammandrag

2019-11-11

20
19

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 krishantering. 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 otydligheter 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. Krisledningstaben och funktionen tjänsteman i beredskap (Tib). Stadsledningskansliet har under 2018 och 2019 genomfört utbildning och övning för Krisledningstaben 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 krisledningstabens 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 krishantering - 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.



BORÅS
STAD

Stadsrevisionen

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