

ÄLVSBYNS KOMMUN
Kommunrevisionen

SLUTDOKUMENT
2021-04-06

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Partiernas gruppledare

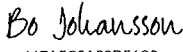
Till:
Kommunstyrelsen

Granskning av kommunens krisberedskap

På uppdrag av Älvsbyns kommuns revisorer har KPMG genomfört en granskning avseende kommunens beredskap. Det övergripande syftet med granskningen har varit att ge underlag för att bedöma om Älvsbyns kommuns arbete med krisberedskap genomförs i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer, samt om erfarenheterna från Corona krisen tillvaratas och medför kommande förbättringar av krisberedskapsarbetet.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Älvsbyns kommuns arbete med krisberedskap genomförs i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer, samt att erfarenheterna från Corona krisen vid granskningstillfället tillvaratas och med stor sannolikhet kommer att medföra kommande förbättringar av krisberedskapsarbetet.

För Älvsbyns kommuns revisorer

DocuSigned by:

14FA5C8A63D54C3...
Bo Johansson
Ordförande



Granskning av Krisberedskap

Rapport

Älvsbyns kommun

KPMG AB

2021-03-02

Antal sidor 10



Älvsbyns kommun
Granskning av Krisberedskap

2021-03-02

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Har kommunen en ändamålsenlig organisation för kris- och katastrofledning/beredskap?	5
3.2	Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler?	6
3.3	Är rutinerna för krisberedskap vid extraordinära händelser (inom olika typer av extraordinära händelser – epidemier, it, el och vatten m.fl.) ändamålsenliga?	7
3.4	Finns ändamålsenlig krisberedskap som gör att kommunen klarar av två större extraordinära händelser samtidigt?	7
3.5	Klarar kommunen en extraordinär händelse under en tillräckligt lång tid?	8
3.6	Har erfarenheter från arbetet med krishantering i samband med coronakrisen tagits tillvara och har nödvändiga förbättringar av kommunens arbete med krisberedskap genomförts?	9
4	Slutsats och sammantagen bedömning	9



Älvsbyns kommun
Granskning av Krisberedskap

2021-03-02

1 Sammanfattning

Vi har av Älvsbyns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens Krisberedskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är att ge underlag för att bedöma om Älvsbyns kommuns arbete med krisberedskap genomförs i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer, samt: Om erfarenheterna från Corona krisen tillvaratas och medför kommande förbättringar av krisberedskapsarbetet.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Älvsbyns kommuns arbete med krisberedskap genomförs i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer, samt att erfarenheterna från Corona krisen vid granskningstillfället tillvaratas och med stor sannolikhet kommer att medföra kommande förbättringar av krisberedskapsarbetet.



Älvsbyns kommun
Granskning av Krisberedskap

2021-03-02

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Älvsbyns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med krisberedskap i ljuset av Corona krisen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Coronasituationen har under 2020 påverkat samhället på ett genomgripande sätt för alla sektorer i samhället. Offentlig sektor är satt under hård press. Hälso- och sjukvården, skolan, socialtjänsten, kommunikationer, infrastruktur, logistik, varuförsörjning med mera har eller kommer att få stora utmaningar med anledning av situationen. Sektorn hade redan tidigare behov av stora effektiviseringar och omprioriteringar eftersom skatteintäkterna inte svarar mot kostnadsutvecklingen som följer av nuvarande arbetssätt och en kris av denna kaliber sätter än högre press på verksamheterna. En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Coronakrisen har visat vikten av detta. I den nu rådande situationen krävs av ansvariga nämnder och styrelser att dels hantera följdverkningarna av krisen i den dagliga verksamheten, dels använda sig av erfarenheter från den faktiska krishantering för att förbättra krisberedskapen inför kommande kriser. Denna granskning omfattar kommunens krisberedskap utifrån gällande regelverk samt hur kommunen tillvaratar erfarenheterna för att förbättra arbetet med krisberedskapen.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende krisberedskap behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att ge underlag för att bedöma om

- Älvsbyns kommuns arbete med krisberedskap genomförs i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer, samt:
- Om erfarenheterna från Corona krisen tillvaratas och medför kommande förbättringar av krisberedskapsarbetet.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap?
- Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler?
- Är rutinerna för krisberedskap vid extraordinära händelser (inom olika typer av extraordinära händelser – epidemier, it, el och vatten med flera) ändamålsenliga?
- Finns ändamålsenlig krisberedskap som gör att kommunen klarar av två större extraordinära händelser samtidigt?
- Klarar kommunen en extraordinär händelse under en tillräckligt lång tid?
- Har erfarenheter från arbetet med krishantering i samband med Corona krisen tagits tillvara och har nödvändiga förbättringar av kommunens/regionens arbete med krisberedskap genomförts?



Älvsbyns kommun
Granskning av Krisberedskap

2021-03-02

Granskningen omfattar Älvsbyns kommun och nuvarande läge. Viktigt att beakta är att kommunen under granskningen befinner sig mitt i arbetet med pandemin.

Granskningen avser kommunstyrelsen och övriga nämnder.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om arbetet uppfyller

- Kommunallagen (2017:725): Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten (6 kap 6 §)
- Lag (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- MSB:s vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser
- Arbetsordningar och reglementen
- Övriga regler, policys och riktlinjer eller motsvarande för krisberedskap för kommunen.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta dokument för granskningen.
- Intervjuer med Risk- o säkerhetssamordnare samt ordförande för krisledningsnämnden
- Avstämning mot gällande regelverk
- Analysfas
- Rapport och avrapportering

Rapporten är faktakontrollerad av Risk- o säkerhetssamordnaren i Älvsbyns kommun.



Älvsbyns kommun
Granskning av Krisberedskap

2021-03-02

3 Resultat av granskningen

Älvsbyns kommun har under de senaste åren haft ett kanske unikt antal händelser som kan definieras som extraordinära händelser eller åtminstone vara på gränsen till dessa. Skogsbränder, höga flöden, pandemi, social oro och en brand som påverkat stora delar av samhället är exempel på dessa.

Genom återkommande skarpa lägen har, som vi bedömer det, krisberedskap och krishantering blivit en del av organisationens vardag. Kommunen har under de senaste åren med jämna mellanrum varit tvungna att aktivera olika delar av sin krisberedskap, vilket givetvis inneburit både påfrestningar, men också utveckling av verksamheten och de rutiner man arbetar efter.

Vi kommer nedan att gå igenom revisionsfrågorna som legat till grund för granskningen en och en, vi bedömer dem också enskilt. Slutligen presenteras en sammanfattande slutsats och bedömning av granskningen och våra eventuella rekommendationer utifrån granskningen.

3.1 Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap?

Kommunens organisation för krisberedskap regleras i detalj i Plan för hantering av extraordinära händelser (2019-11-25 KF § 137, Dnr 396/19-180). I planen beskrivs inte bara organisationen vid en extraordinär händelse utan också hur frågorna hanteras vid olika former av händelser. Allt från "vardagliga" händelser som mindre bränder till extraordinära händelser i form av exempelvis en kärnteknisk olycka. Älvsbyns kommun baserar krisledningsarbetet på den nationella stabsmetodiken och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Krishanteringen och dess organisation ska också präglas av en stor flexibilitet. Detta framkommer i intervjuer också att den gör i de frågor det har varit nödvändigt att använda sig av delar av krisorganisationen.

Kommunen använder sig av systemet med tjänsteman i beredskap (TIB) vilket måste anses vara relativt ovanligt för kommuner i Älvsbyns storlek. Detta skapar möjligheter till snabba insatser med goda kunskaper om de lokala förutsättningarna och Älvsbyn kommuns organisation.

Älvsbyns kommun har trots ett antal händelser de senaste åren inte aktiverat krisledningsnämnden i kommunen. Man har i stället arbetat med information till kommunstyrelsen (som är en personunion med krisledningsnämnden) och på det sättet hållit politiken informerad om vad som skett. Kommunstyrelsens ordförande (tillika krisledningsnämndens ordförande) är enligt vad som framkommit i granskningen aktiv och engagerad i frågorna som denna granskning berör vilket skapar förutsättningar för en förståelse för frågornas vikt.

En del som kan komma att påverka krisledningsarbetet framöver är att bland annat Länsstyrelsen i Norrbotten driver på för en annan metodik i stabsarbetet ISF. Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) är en tillfällig sammansatt aktörsgemensam



Älvsbyns kommun
Granskning av Krisberedskap

2021-03-02

funktion för att sluta överenskommelser om inriktning och samordning. I praktiken är alltså ISF möten, fysiska eller på distans, som berörda aktörer genomför för att komma överens om hur en samhällsstörning ska hanteras. Kommunen, som har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå, kallar till och är värd för möten i ISF men alla berörda aktörer kan påtala behovet. Kommunen ansvarar även för att sätta upp ett aktörsgemensamt ISF-stöd som bland annat förbereder och skapar underlag till mötena. I Älvsbyns kommuns plan för hantering av extraordinära händelser finns redan en del som samspelar med ISF, men ISF är i sin helhet mycket omfattande för en mindre kommun och kräver att många olika roller fastställs.

3.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att Älvsbyns kommuns organisation för kris- och katastrofledning/beredskap följer fastställda ramverk från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Organisationen är genom åren testad genom skarpa händelser.

3.2 Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler?

Att en Risk- och sårbarhetsanalys ska finnas framgår i regelverket för kommunernas arbete med extraordinära händelser. I Älvsbyns kommun regleras det också internt i Program för krisberedskap och civilt försvar i Älvsbyns kommun, mandatperioden 2019-2023. (2019-11-25, KF § 138, dnr 427/19-180). Den nu gällande Risk- och sårbarhetsanalysen gäller för åren 2019-2022 (2019-08-26 § 95, Dnr 306/19-168).

Risk- och sårbarheternas innehåll styrs relativt hårt, genom lagstiftning och anvisningar.

I Älvsbyns kommuns RSA beskrivs uppdraget enligt följande:

”Kommunen ska varje mandatperiod göra en analys av vilka extraordinära händelser som kan inträffa i fredstid och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten.

I arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ska ingå att på ett systematiskt sätt identifiera, analysera och dokumentera om det finns sådana hot och risker inom verksamheternas ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området, samt att bedöma hur sårbar verksamheten är mot dessa.

Arbetet ska anpassas till verksamheternas behov och övriga förutsättningar.

Resultatet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som redovisas skriftligen till länsstyrelsen.

I Älvsbyns kommun har uppdraget med risk och sårbarhetsanalysen letts av Risk- och säkerhetssamordnaren i samarbete med en riskhanteringsgrupp.”

Älvsbyns kommuns RSA är uppställd på ett sätt som är vanlig i kommunsverige och de risker som tas upp och beskrivs förefaller vara relevanta och känns även de igen från



Älvsbyns kommun
Granskning av Krisberedskap

2021-03-02

liknande dokument i andra kommuner. Riskvärderingen förefaller även den vara rimlig, men vi vill göra dokumentansvarig uppmärksam på att i riskmatrisen och riskerna har det fallit bort en siffra, som är av ganska väsentlig betydelse just nu.

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att Risk- och sårbarhetsanalysen är ändamålsenlig och följer det regelverk som finns.

3.3 Är rutinerna för krisberedskap vid extraordinära händelser (inom olika typer av extraordinära händelser – epidemier, it, el och vatten m.fl.) ändamålsenliga?

I Risk- och sårbarhetsanalysen utpekas utifrån de risker man identifierar, behov av åtgärder. Både genomförda och planerade. Det finns ett antal sådana åtgärder av större eller mindre dignitet. Bland annat finns brister som revisionen påtalat med i denna åtgärdslista.

Det som den pågående Pandemin har visat är att en kris på många sätt kan kräva nya handlingsplaner, förändrade arbetssätt och annat. Det är också som så att vissa delar kan förutses, men det är också svårt att göra planer för allt som kan inträffa. Ett exempel på planer som pandemin har drivit fram både i Älvsbyn och på andra håll är kontinuitetsplanering för olika verksamheter. Vi har inom ramen för denna granskning begärt in handlingsplanerna för pandemi för de olika verksamheterna och tittat på innehållet för dessa. Det dessa planer visar är att verksamheterna har på en kort tidsrymd kunnat ta fram planer för sina respektive verksamheter, för en händelse som man ett år tidigare inte hade kunnat föreställa sig.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att det arbete som finns för att arbeta med att stärka krisberedskapen succesivt fungerar. Att kunna förbereda sig för allt är inte rimligt, men tittar man på de risker som anges i RSA och den presenterade åtgärdslistan pågår ett kontinuerligt arbete med att utveckla handlingsberedskapen. Inom de mer frekvent förekommande scenariona, exempelvis höga flöden, finns ett etablerat arbetssätt som bedöms följas när händelserna sker.

3.4 Finns ändamålsenlig krisberedskap som gör att kommunen klarar av två större extraordinära händelser samtidigt?

Älvsbyns kommun är inte en av landets största. Att generellt kunna besvara denna fråga ens för Stockholms kommun skulle vara svårt. Givetvis beror svaret på vilken form av extraordinär händelse vi talar om, vilken är omfattningen och vilka är konsekvenserna. Men om man tittar på definitionen av extraordinär händelse och hur



Älvsbyns kommun
Granskning av Krisberedskap

2021-03-02

omfattande en händelse måste vara för att räknas som extraordinär i lagens mening är det troligtvis få kommuner som skulle klara av detta. Men möjligheten ökar givetvis med goda samverkanslösningar. Här har Älvsbyn ett mycket nära samarbete med Piteå som givetvis ökar förutsättningarna för att klara att hantera större kriser.

3.4.1 Bedömning

Frågan går inte att bedöma i andra perspektiv än att Älvsbyn åtminstone inte har sämre förutsättningar än andra kommuner att klara två extraordinära händelser samtidigt. Samt att den samverkan som finns främst med Piteå är positiv ur detta perspektiv.

3.5 Klarar kommunen en extraordinär händelse under en tillräckligt lång tid?

Kontinuitetsplanering och uthållighet i krisorganisationer är frågor som alltid har varit aktuella, men som kanske har blivit än mer aktuella när vi är inne i en kris som just nu pågått i ett års tid. Detta är också områden som är svåra att öva och där mindre organisationen drabbas hårdare än större.

Bevisligen så klarar Älvsbyns kommun en händelse som åtminstone gränsar till att vara extraordinär under ett års tid. Det är dock så att även i detta avseende så beror det givetvis på vilken sorts kris det är. En pandemi har ett förhållandevis lågintensivt förlopp, medan exempelvis en kärnteknisk olycka har ett betydligt hastigare och längre förlopp.

Tittar vi dock på den kontinuitetsplanering som är gjord i verksamheternas handlingsplaner så finns planer för exempelvis stor frånvaro hos pedagoger, detta innebär att man trots relativt stort bortfall av personal i teorin åtminstone kan fortsätta bedriva verksamhet under lång tid.

När det gäller krisledning så finns ett antal nyckelpersoner, med mandat och kunskap att kunna fatta beslut. I en långvarig högintensiv kris krävs att dessa personer avlastas. Stabschefen (beslutsfunktion) fattar beslut utifrån stabens beslutsunderlag och måste ha giltigt mandat enligt gällande delegationsordning. I Älvsbyns kommuns centrala krisledningsorganisation innehas denna funktion av kommunchef med stöd av kommunstyrelsen/krisledningsnämnden.

3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att uthållighet och robusthet i krisledningsorganisationer generellt är en svaghet i kommuner. Älvsbyn är inget undantag från detta utan här finns en potentiell svaghet. Hur stor denna svaghet är beror förutom på tidsförloppet, på krisens art och intensitet.

I verksamheternas kontinuitetsplaner saknar vi dock definitioner av vad som menas med stort personalbortfall. Exempelvis under två veckor 40 % bortfall, under nästkommande två veckor 60 % bortfall följt av ytterligare två veckor med 40 % bortfall.



Älvsbyns kommun
Granskning av Krisberedskap

2021-03-02

3.6 Har erfarenheter från arbetet med krishantering i samband med Corona krisen tagits tillvara och har nödvändiga förbättringar av kommunens arbete med krisberedskap genomförts?

Enligt plan för hantering av extraordinära händelser ska efter varje insats där den centrala krisledningen varit aktiv utvärdering göras. Ansvaret för utvärderingen vilar på kommunledningsförvaltningens säkerhetsgrupp. Resultat och lärdomar från utvärderingen ska användas för framtida krisorganisationer.

När det gäller Corona krisen så pågår den fortfarande. Ända sedan starten av krisen så har kommunen varit noga med att dokumentera krisledningens beslut och arbete, för att kunna utvärdera insatserna i efterhand. Någon sammanställd utvärdering av arbetet med pandemin finns av naturliga skäl inte. Utöver den interna kommande utvärderingen sker löpande utvärderingar löpande regionalt (Länsstyrelsen) och nationellt (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Ett antal nätverk har under pandemin varit verksamma för exempelvis Kommunchefer, Socialchefer, Skolchefer och Medicinskt ansvariga sjuksköterskor i kommunerna. I dessa nätverk har olika tillvägagångssätt och beslut delats för att på så sätt lära av varandra och utnyttja best practice inom olika områden.

3.6.1 Bedömning

Bedömningen är att arbetet med pandemin är under ständig utveckling men att utvärderingen inte gjorts eller har kunnat göras lokalt ännu. Älvsbyns kommun har dock genom lokala, regionala och nationella initiativ kontinuerligt utvecklat sitt arbete under pandemins gång. Även tidigare händelser har utvecklat och finslipat kommunens krisarbete.

4 Slutsats och sammantagen bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Älvsbyns kommuns arbete med krisberedskap genomförs i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer, samt att erfarenheterna från Corona krisen vid granskningstillfället tillvaratas och med stor sannolikhet kommer att medföra kommande förbättringar av krisberedskapsarbetet.



Älvsbyns kommun
Granskning av Krisberedskap

2021-03-02

Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:
Per Naartijärvi
6E772C8F718340E...
Per Naartijärvi
Certifierad kommunal revisor

DocuSigned by:
Eva Henriksson
E1E5533098AA495...
Eva Henriksson
Kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.