



Granskning av Östhammars kommuns krisberedskap inför Covid-19

Revisionsrapport
KPMG

KPMG AB

2021-03-24

Antal sidor 21

Antal bilagor 2



KPMG

Granskning av Östhammars kommuns krisberedskap inför Covid-19

2021-03-24

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Rekommendationer	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Projektorganisation	5
2.5	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Roller, ansvar och organisation avseende krisledning och krisberedskap i Östhammars kommun	6
3.2	Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser	11
3.3	Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys	13
3.4	Kommunens samverkan med externa aktörer	15
3.5	Kommunstyrelsens uppföljning av krisberedskapsarbetet	17
	Bilaga 1 – Granskade dokument och intervjupersoner	20
	Bilaga 2 – Vägledning för risk- och sårbarhetsanalys	21

1 Sammanfattning

KPMG har av Östhammars kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete gällande krisberedskap inför Covid-19. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna organiserat sitt beredskapsarbete för att kunna hantera Covid-19 som en extraordinär händelse på ett tillfredsställande sätt. Granskningen har avgränsats till att belysa förhållanden och omständigheter avseende kommunens beredskapsarbete inför utbrottet av Covid-19. Det innebär att frågor om hur krisen har hanterats under våren, sommaren och hösten inte granskas i denna rapport.

Genomförandet av granskningen har byggts på intervjuer med beslutsfattare och nyckelaktörer inom kommunorganisationen. Därutöver har en dokumentgranskning av styrdokument och annan relevant dokumentation genomförts.

Vår revisionella bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna organiserat sitt beredskapsarbete för att kunna hantera Covid-19 som en extraordinär händelse på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen visar att Östhammars kommun har en ändamålsenlig dokumentation och organisation för krisledning och krisberedskap med tydligt utpekade roller och ansvar. De styrdokument vi har granskat utmärks av en tydlig och relevant struktur som kan antas ge stöd för såväl god krisberedskap som systematiskt krishanteringsarbete vid extraordinär händelse. Dokumenten utmärks dessutom av tydliga referenser till gällande lagar, föreskrifter och regler.

Vidare konstaterar vi att frågan om krisberedskap och krishantering är levande i kommunorganisationen vilket framgår tydligt av den ambitionsnivå och bredd av målgrupper och verksamheter som fångas i de utbildningar och övningar som kommunen genomför på ett systematiskt, strukturerat och återkommande sätt.

Vi bedömer att kommunens risk- och sårbarhetsanalys ger en bred bild av de hot, risker och sårbarheter som identifierats i Östhammars kommun samt kommunens förmåga att motstå och hantera en svår samhällsstörning.

Avslutningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen löpande genomför en ändamålsenlig och relevant uppföljning av kommunens krisberedskapsarbete. Uppföljningen sker på flera nivåer och i olika sammanhang vilka inkluderar centrala aspekter av krisberedskap.

1.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- tydliggöra dokumenthierarkin genom att kortfattat beskriva varje dokument funktion och inbördes förhållande till övrig dokumentation,
- utförligare beskriva innehåll och syfte med de utbildningar och övningar som ingår i kommunens utbildnings- och övningsplan,



KPMG

Granskning av Östhammars kommuns krisberedskap inför Covid-19

2021-03-24

- att kunskaper och erfarenheter från uppföljningsarbetet tillvaratas och återförs till kommunens samlade krisberedskapsarbete.

2 Bakgrund

Vi har av Östhammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete gällande krisberedskap inför Covid-19. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Utbrottet av Covid-19 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 m.m. 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. Utbrottet av Covid-19 har visat betydelsen 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 erfarenheterna från den faktiska krishanteringen för att förbättra krisberedskapen inför kommande kriser. Denna granskning omfattar kommunens krisberedskap utifrån gällande regelverk samt hur kommunen tillvaratagit erfarenheterna för att förbättra arbetet med krisberedskap.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna organiserat sitt beredskapsarbete för att kunna hantera Covid-19 som en extraordinär händelse på ett tillfredsställande sätt.

De revisionsfrågor som har besvaras är:

- Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap med tydliga roller och tydligt ansvar?
- Vad finns det för planering rörande hantering av extraordinära händelser och är den planeringen tillfredsställande?
- Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) riktlinjer?
- Vilken samverkan har skett med olika aktörer internt och externt?
- Har det funnits en tillräcklig uppföljning gällande beredskapsarbetet?

2.2 Avgränsning

Granskningen avser kommunens övergripande krisberedskapsarbete inför Covid-19.



KPMG

Granskning av Östhammars kommuns krisberedskap inför Covid-19

2021-03-24

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. § 6
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Förordning (2006:337) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Gällande föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalys
- Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser
- Reglemente för krisledningsnämnden
- Kommunens krisberedskapsplan

2.4 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Martin Jansson, verksamhetsrevisor, och Rebecca Bouvin, granskare under ledning av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor och uppdragsansvarig.

2.5 Metod

Granskningen har utförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän.

3 Resultat av granskningen

3.1 Roller, ansvar och organisation avseende krisledning och krisberedskap i Östhammars kommun

lakttagelser

Styrdokument i Östhammars kommun

Följande är en del av Östhammars kommuns styrdokument avseende dess krisberedskap och krishantering:

Arbetsordning kriskommunikation 2019¹: Arbetsordningen beskriver hur Östhammars kommun arbetar med kommunikation och information vid en samhällsstörning.

Informationsplan vid extraordinär händelse²: Informationsplanen syftar till att beskriva kommunikationsarbetet vid en extraordinär händelse.

Plan för ledning och samordning vid samhällsstörning³: Planen innefattar ingående information kring Östhammars kommuns krisorganisation.

Program för krisberedskap 2019-2022⁴: Programmet är av strategisk karaktär och inbegriper Östhammars kommuns övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap.

Plan för utbildning och övning 2020-2022⁵: Planen innefattar de övningar och utbildningar som är inplanerade mellan år 2020-2022 samt vilka målgrupper som omfattas.

Reglemente för styrelser och nämnder⁶: Reglementet ger en överblick av kommunstyrelsens övergripande uppgifter och övriga verksamheter.

Risk - och sårbarhetsanalys 2019⁷: Analysen ger en bild av vilka hot, risker och sårbarheter som finns i Östhammars kommun och kommunens förmåga att motstå och hantera en svår samhällsstörning.

Program för krisberedskap 2019-2022

*Program för krisberedskap*⁸ anger kommunens övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden 2019-2022. Programmet har upprättats på basis av den överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022 (SKL 18/03101) som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och

¹ *Arbetsordning för kriskommunikation*, uppdaterat senast 2019-10-15

² *Informationsplan vid extraordinär händelse*, antagen i kommunstyrelsen 2019-01-29, § 8

³ *Plan för ledning och samordning vid samhällsstörning*, antagen av kommunstyrelsen i Östhammars kommun 2019-05-28

⁴ *Program för krisberedskap 2019–2022*, antagen i kommunfullmäktige 2020-02-18 §5

⁵ *Plan för utbildning och övning 2020–2022*

⁶ *Reglemente för styrelse och nämnder*, antaget i fullmäktige 2020-02-18 § 7, revidering § 45 beslutad i fullmäktige 2020-04-21, § 50

⁷ *Risk- och sårbarhetsanalys 2019*, antagen i kommunstyrelsen 2019-10-29

⁸ *Program för krisberedskap 2019-2022*, antagen i kommunfullmäktige 2020-02-18 §5

2021-03-24

Sveriges Kommuner och landsting (SKL) har undertecknat. Överenskommelsen utgår från Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH) samt Kommunallag (2017:725).

Syftet med programmet är att skapa en strategisk inriktning för arbete med krisberedskap och preciserar följande mål och inriktning för krisberedskapsarbetet i Östhammars kommun:

- Kommunens övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden.
- Övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund.
- Kommunens övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys.
- Kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar.
- Vilken planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperioden.

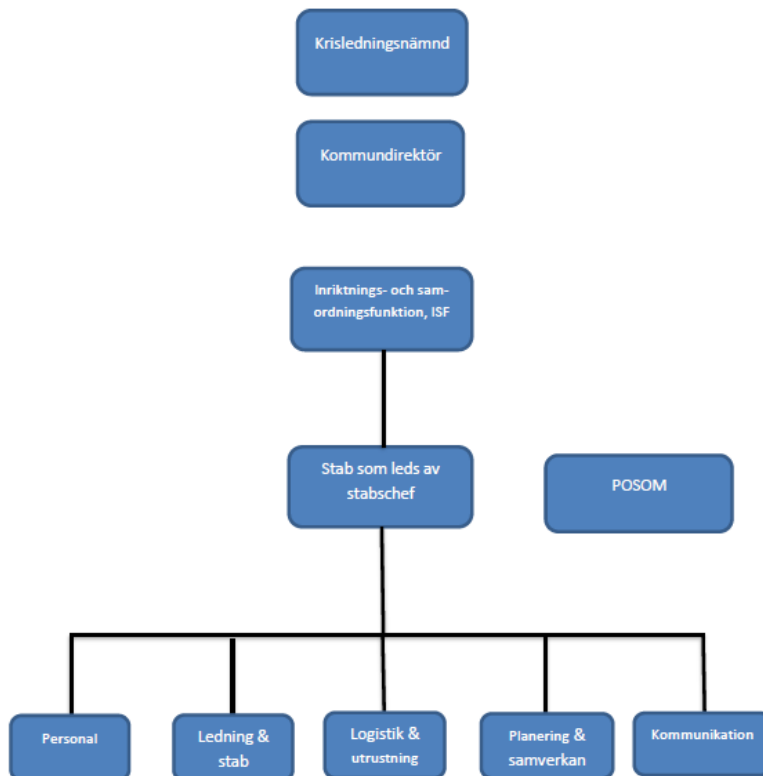
Plan för ledning och samordning vid samhällsstörning

I kommunens krisberedskapsplan - *Plan för ledning och samordning vid samhällsstörning*⁹ - redogörs för hur kommunen ska leda, samordna, organisera, samverka och kommunicera på central nivå vid en kris och en extraordinär händelse i fredstid och höjd beredskap. Planen ska användas vid extraordinära händelser men också vid samhällsstörningar som anses utsätta kommunens organisation, eller del av den, för stora påfrestningar. Den primära målgruppen för planen utgörs av politiker och tjänstemän men den ska även kunna användas som information och vägledning av samverkande aktörer för hur samhällsstörningar gemensamt i kommunen ska hanteras.

Planen är av operativ karaktär och inleds med beskrivning av principerna ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna. Dessa ska ligga till grund för kommunens egna krishanteringssystem. Ansvarsprincipen innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden ska även bära ansvaret under en krissituation. Likhetsprincipen innebär istället att verksamheten i så stor utsträckning som möjligt bör fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden. Närhetsprincipen bygger istället på att händelser av allvarlig karaktär i första hand ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast ansvariga och berörda. Vidare beskrivs geografiskt områdesansvar, inriktningsmål, verksamhetsmål, begreppsdefinitioner och redogörelse för gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörning.

Planen innefattar även en ingående beskrivning av roll- och ansvarsfördelningen i Östhammars kommuns krisorganisation som återspeglas i Figur 1 nedan.

⁹ *Plan för ledning och samordning vid samhällsstörning*, antagen av kommunstyrelsen i Östhammars kommun 2019-05-28

Östhammars kommuns krisorganisation

Figur 1: Bild på Östhammars kommuns krisorganisation

Krisledningsnämnd:

Krisledningsnämnden har rollen som kommunens ledande politiska organ vid en eventuell extraordinär händelse. Det övergripande yttersta ansvaret för krishantering vilar därmed på krisledningsnämnden. Krisledningsnämnden och kommunstyrelsens arbetsutskott är i Östhammars kommun detsamma och nämnden består av fem ledamöter, fem ersättare, föredragande tjänsteperson (kommundirektör) och sekreterare (kommunsekreterare). Det är ordföranden i krisledningsnämnden, eller vice ordförande om ordinarie får förhinder, som gör bedömningen när nämnden ska aktiveras och denne bestämmer även när sammanträdena ska äga rum. Planen beskriver tydligt flera av krisledningsnämndens specifika ansvarsområden och uppgifter, däribland dess ansvar att besluta i frågor av principiell och övergripande natur samt dess ansvar att fastställa inriktningen och sätta ramarna för den strategiska ledningen hos staben.

Kommundirektör

Kommundirektören är beslutsfattande, förutsatt att krisledningsnämnden inte är aktiverad, och är även föredragande för krisledningsnämnden. Det är kommundirektören som beslutar om avslut i kriser i de fall där krisledningsnämnden ej varit inblandad men där ISF/stab varit aktiv.

2021-03-24

Inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) samt stab:

Det ska även finnas utrymme vid behov att aktivera en funktion vid namn Inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF). Funktionen roll och ansvar beskrivs utförligt i planen. Det framgår bland annat att ISF är en plattform som är avsedd för dialog och deltagarna kan antingen träffas virtuellt eller fysiskt. Fasta roller och funktioner är förutbestämda och aktörerna som deltar har det handlingsutrymme som behövs för att hantera samhällsstörningar. Gruppens uppgift är att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning. Det är Östhammars kommun, via stabschef och TiB, som kallar samman och håller ihop funktionen. Däremot kan alla deltagare i krisledningsorganisationen ta initiativet till att en ISF ska upprättas.

När behov föreligger kan dessutom en stab med uppgift att stödja beslutsprocessen i ISF aktiveras. Stabsgruppen bereder underlag till överenskommelser i funktionen och kan betraktas som en analysenhet vars arbetsuppgifter bland annat inkluderar omvärldsbevakning och kriskommunikation.

Utöver dessa roller och funktioner återfinns även beskrivning av kommunledningsförvaltningen, tjänsteperson i beredskap (TiB), talespersoner, förvaltningarna samt kommunala bolag och stiftelser.

Den sista delen i planen utgörs av Östhammars kommun externa resurser som redogörs för i kapitel 3.4.

Reglemente för styrelser och nämnder

*Reglemente för styrelse och nämnder*¹⁰ syftar till att tydliggöra och precisera kommunstyrelsens övergripande uppgifter och övriga verksamheter. Den innefattar även information om kommunens olika nämnder, till exempel dess ansvarsområden och skyldigheter. Vidare inbegriper reglementet information om de gemensamma bestämmelserna för kommunstyrelsen samt kommunstyrelsens och nämndernas arbetsformer.

I avsnittet som berör kommunstyrelsens övriga verksamheter beskrivs delvis Östhammars kommuns arbete med krisberedskap och krishantering. Det framgår att krisledningsnämnden utgörs av kommunstyrelsens arbetsutskott och att nämnden ansvarar och leder verksamheten inom följande områden:

- Arbetet enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinär händelse i fredstid och höjd beredskap.
- Arbetet enligt förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinär händelse i fredstid och höjd beredskap.
- Arbetet enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Vidare beskrivs att krisledningsnämnden vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får överta hela eller delar av verksamhetsområdet från övriga nämnder i den mån som nämnden finner nödvändig med hänsyn till händelsens art och omfattning.

¹⁰ *Reglemente för styrelse och nämnder*, antaget i fullmäktige 2020-02-18 § 7, revidering § 45 beslutad i fullmäktige 2020-04-21, § 50

2021-03-24

Informationsplan vid extraordinär händelse:

*Informationsplan vid extraordinär händelse*¹¹ är ett relativt operativt dokument som syftar till att beskriva kommunikationsarbetet vid en extraordinär händelse. Planen definierar begreppet extraordinär händelse och beskriver hur kommunikationsarbetet vid en sådan händelse eller allvarlig händelse ska ta utgångspunkt i de tre principerna: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Planen beskriver även när kommunikationsarbetet ska aktiveras, hur krisorganisationen är uppbyggd och vilket ansvar som varje aktör har. Följande är de aktörer som beskrivs mer ingående:

- Krisledningsnämnden
- Krisledningsgruppen
- Kommunikatören i krisledningsgruppen
- Kommunikationsgruppen

Planen beskriver även utförligt de målgrupper som berörs av informationsarbetet, däribland drabbade människor och samverkande myndigheter. Vidare innefattar planen information om samordning och samverkan samt hur kommunikation är indelad i olika funktioner, till exempel analys och produktion. Det återfinns även exempel på tillgängliga informationskanaler och information om varifrån arbetet ska bedrivas.

Arbetsordning för kriskommunikation:

*Arbetsordning för kriskommunikation*¹² beskriver hur Östhammars kommun ska arbeta med kommunikation och information vid en samhällsstörning. Arbetsordningen inleder med att definiera begreppet kris och redogör sedan för de tre grundprinciperna - ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen - som ligger till grund för kommunikationsarbetet vid en extraordinär händelse eller allvarlig störning.

Arbetsordningen beskriver ingående ansvarsfördelningen i kommunikationsarbetet och det framgår bland annat att informationsansvaret övergår från verksamheterna till ISF när kommunens ledning beslutat om att gå upp i ISF eller stabsläge. Det framgår även hur ansvaret och huvuduppgifterna är fördelade mellan funktionerna "Kommunikation" och "Upplysningscentral", som utgör delar i ISF och krisledningsstaben. Även samverkan mellan dessa funktioner finns beskriven samt vilka roller och aktörer som ingår i vardera funktionen.

I övrigt behandlar arbetsordningen målsättning för kriskommunikation, budskap, målgrupper, arbetsplatsfördelning, press och media, uppföljning och utvärdering samt en lista på befintliga dokument.

Av genomförda intervjuer framgår att Östhammars kommun nu genomför den största omorganisationen sedan 1974 vilket innebär att vissa styrdokument behöver uppdateras, däribland krisledningsplanen och planen för ledning och samordning.

Kommentarer

Mot bakgrund av genomförda intervjuer och genomgång av relevant dokumentation är vår bedömning att Östhammars kommun har en ändamålsenlig dokumentation och

¹¹ *Informationsplan vid extraordinär händelse*, antagen i kommunstyrelsen 2019-01-29, § 8

¹² *Arbetsordning för kriskommunikation*, uppdaterad senast 2019-10-15

2021-03-24

organisation för krisledning och krisberedskap med tydligt utpekade roller och ansvar. De styrdokument vi har granskat utmärks av en tydlig och relevant struktur som kan antas ge stöd för såväl god krisberedskap som systematiskt krishanteringsarbete vid extraordinär händelse. Dokumenten utmärks dessutom av tydliga referenser till gällande lagar, föreskrifter och regler.

Samtidigt bedömer vi att dokumentationshierarkin kan tydliggöras genom att kortfattat beskriva varje dokumentets funktion och relation till övrig dokumentation.

3.2 Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser

lakttagelser

Avgörande för en god krishanteringsförmåga är att planering rörande hantering av extraordinära händelser tar utgångspunkt i en aktuell och ändamålsenlig styrdokumentation som på ett relevant och tydligt sätt beskriver roller, ansvar och aktiviteter. Som vi har sett i det föregående finns en sådan styrdokumentation tillgänglig i Östhammars kommun. Det vore däremot felaktigt att på basis av detta reducera en kommuns krishanteringsförmåga till dess förmåga att producera en aktuell och ändamålsenlig styrdokumentation för krisberedskap och krishantering.

En kommuns krishanteringsförmåga är i allra högsta grad beroende av att såväl de personer som innehar centrala funktioner i krisledningsorganisationen som krisledningsorganisationen i sig har både kunskap och erfarenhet av att samfällt agera enligt fastställda utgångspunkter för krishanteringsarbetet. Därför behöver förståelsen för vad som konstituerar planering av extraordinära händelser breddas till att omfatta även utbildning och övning. Det är ur det perspektivet intressant att titta närmare på Östhammars kommuns utbildnings- och övningsplan och hur den är uppbyggd och strukturerad.

Östhammars kommuns utbildnings- och övningsplan

MSB och SKR beslutade 2018 om att kommunerna ska ha en utbildnings- och övningsplan. I enlighet med detta beslut har Östhammars kommun tagit fram *Plan för utbildning och övning 2020 – 2022*¹³. Det övergripande syftet med utbildnings- och övningsplanen uppges vara att upprätthålla en regelbunden och systematisk utbildnings- och övningsverksamhet eftersom det skapar förutsättningar för god krishanteringsförmåga. Planen belyser även betydelsen av erfarenhetshantering vilket innebär att varje övning och utbildning som hålls ska utvärderas på det sätt som anses ge störst effekt.

Av planen framgår de övningar och utbildningar som är inplanerade mellan år 2020–2020 (se Figur 2). Utbildningarna/övningarna är diversifierade och inkluderar bland annat larm- och startövning, TFÖ, säkerhetsskyddsanalys och simuleringsövning. Vissa av övningarna/utbildningarna förekommer ett flertal gånger medan vissa endast en gång. Totalt är 47 utbildningstillfällen och 18 övningstillfällen inplanerade. De riktar sig till olika målgrupper, till exempel TiB, staben/krisledningsnämnd och POSOM.

¹³ *Plan för utbildning och övning 2020-2022*

2020 Q1-Q2			
Utbildning/Övning	Format	Datum	Målgrupp
Larm- och startövning	Övning	Vår	TiB
TFÖ 2020	Övning	Q1	
Säkerhetsskydd och administrativ hantering	Utbildning	Q1	
Gemensamma grunder för samverkan och ledning	Utbildning	Q1	
Signalskyddsutbildning	Utbildning	Q1-Q2	
Krisledningsnämnd	Utbildning	Q1	KSAU
WIS	Utbildning	Q1	ÖK5, ÖK7A samt ADM
Informationsdelning och lägesbild	Utbildning	Q1	ÖK1-7 samt ADM
Regional samverkanskurs	Utbildning	Q2	ÖK3
Övningsplanering	Utbildning	Q2	
Simuleringsövning	Övning		Staben/krisledningsnämnd
Seminarieövning vid fyra tillfällen	Övning	Q1-Q2	Fyra av förvaltningarna
Mötesplats POSOM 2020	Utbildning	Q2	POSOM
Utbildningsdag med Älvkarleby	Utbildning	Q1	POSOM

Figur 2: Urklipp på Östhammars kommuns utbildnings- och övningsplan.

Sammantaget uppges det under intervjuerna att kommunen de senaste åren har blivit bättre på att öva inför kriser. Kommunen deltog dessutom i den stora övningen *Havsörn* 2019 som varade i 36 timmar och som involverade hela organisationen. Under intervjuerna framgår även att flera övningar dessutom var inplanerade under 2020 men på grund av Covid-19 blev det istället övning i skarpt läge. Det framgår dock från intervjuerna att kommunen kan bli bättre på att öva mer och på annat sätt. De som intervjuades var eniga i att de önskar mer övningar som är mer vardagliga och mindre komplexa.

Kommentarer

På basis av de dokument som vi granskat och de intervjuer vi genomfört bedömer vi att det finns en tillräcklig planering av extraordinära händelser i Östhammars kommun. Utgångspunkten för denna bedömning är antagandet att utbildning och övning är en grundförutsättning för att de intentioner och den inriktning som uttrycks i styrdokument ska uppnås vid extraordinär händelse.

Mot bakgrund av detta konstaterar vi att frågan om krisberedskap och krishantering är levande i kommunorganisationen vilket framgår tydligt av den ambitionsnivå och bredd av målgrupper och verksamheter som fångas i de utbildningar och övningar som kommunen genomför på ett systematiskt, strukturerat och återkommande sätt. Vi bedömer mot den bakgrunden att kommunstyrelsen har säkerställt att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i framtid (LEH 2006:54, 2 kap, 8 §).

2021-03-24

Däremot bedömer vi att en utförligare beskrivning av utbildningars och övningars innehåll och syfte skulle bidra till att förankra kunskapen om betydelsen av en god krisberedskapsförmåga bland förvaltningar och verksamheter.

3.3 Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys

Nationella riktlinjer avseende risk- och sårbarhetsanalys

Enligt 2 kap, 1 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska alla kommuner och regioner sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). RSA-arbetet ger viktig kunskap om hur vi kan förebygga, förbereda oss inför och hantera kriser enligt MSBs faktablad för risk- och sårbarhetsanalyser. Av faktabladet framgår vidare att RSA syftar till att:

- ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga,
- ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten och anställda,
- ge underlag för samhällsplanering, samt
- bidra till att ge en riskbild för hela samhället.

Risk- och sårbarhetsanalyserna ska tillgodose nyttan för den egna organisationen eller verksamheten, vilket uttrycks i de tre första punkterna. Punkt fyra handlar om att aktörerna rapporterar en redovisning av RSA-arbetet som ett bidrag till en samlad nationell riskbild för samhället.

RSA-arbetet består i att systematiskt identifiera samhällsviktig verksamhet och olika oönskade händelser, bedöma de omedelbara negativa konsekvenserna, analysera verksamhetens sårbarheter samt bedöma förmågan att hantera diverse påfrestningar. Resultatet av RSA ska sedan redovisas enligt en särskild föreskrift. Analysen som görs bör enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*¹⁴ inkludera hot och risker som kan få allvarliga konsekvenser, exempelvis:

- naturolyckor,
- andra olyckor,
- teknisk infrastruktur och försörjningssystem,
- antagonistiska hot och social oro, samt
- sjukdomar.

I analysen ska beaktas till den påverkan som hoten och riskerna kan ha på:

- människors liv och hälsa,
- samhällets funktionalitet,
- demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter

¹⁴ Se bilaga 2 för en mer utförlig beskrivning av MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser.

2021-03-24

- miljö och ekonomiska värden samt
- nationell suveränitet

lakttagelser

Östhammars kommuns nuvarande *Risk- och sårbarhetsanalys (RSA)*¹⁵ antogs 2019. Analysen ger en bild av vilka hot, risker och sårbarheter som finns i Östhammars kommun samt kommunens förmåga att motstå och hantera en svår samhällsstörning. Målen med dokumentet grundar sig på *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan MSB och SKL*. Dess syfte är att minska sårbarheterna i Östhammars kommun och stärka förmågan att hantera samhällsstörningar och extraordinära händelser.

Analysen innehåller beskrivningar av:

- Kommunen och dess geografiska område.
- Arbetsprocess och metod för genomförande och framtagande av RSA.
- Identifierade samhällsviktiga verksamheter inom kommunens geografiska område.
- Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
- Identifierade och analyserade risker för Östhammars kommun och kommunens geografiska område.
- Identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.
- Behov av åtgärder med anledning av Risk-och sårbarhetsanalysens resultat.

Östhammars kommun har i sitt arbete använt sig av FOI:s modell för risk- och sårbarhetsanalys (FORSA). Med stöd av beredskapssamordnaren, har varje förvaltning inventerat tänkbara sårbarheter, beroenden och risker. Dessa har i sin tur sammanställts i förvaltningsvisa rapporter som ligger till grund för Östhammars kommuns RSA. I arbetet med RSA har samtliga förvaltningar inom kommunen deltagit. Östhammarshem har varit delaktiga till viss del och även Uppsala Brandförsvaret. Tidsbegränsningen innebar att andra aktörer inte bjöds in till arbetet.

Vidare har Östhammars kommun under arbetets gång identifierat ett stort antal interna och externa kritiska beroenden. De sju mest kritiska beroenden finns listade i analysen.

Det framgår även i analysen att arbetet med bedömning av de olika riskerna har utgått från en riskmatris som är indelad i fem olika färger (se Figur 3). Det vertikala värdet på skalan speglar sannolikheten och det horisontella värdet konsekvensen av att en händelse inträffar. Flera risker har identifierats men det exakta värdet redogörs inte för i detalj. Det framgår dock vilka risker som kommunen har valt att placera inom "Mycket hög risk" eller "Hög risk", däribland risken för

¹⁵ *Risk- och sårbarhetsanalys 2019*, antagen i kommunstyrelsen 2019-10-29.

pandemi/epidemi. Sannolikhet att en pandemi/epidemi inträffar bedöms vara medelhög och konsekvenserna torde bli allvarliga.

Sannolikhet	5					
	4					
	3					
	2					
	1					
		1	2	3	4	5
		Konsekvens				

Figur 3: Östhammars kommuns riskmatris.

Kommentarer

Vår granskning visar att Östhammars kommuns nuvarande Risk- och sårbarhetsanalys (RSA) är genomförd under 2019 och antogs av kommunstyrelsen i oktober 2019. Vi bedömer att kommunens RSA ger en bred bild av de hot, risker och sårbarheter som identifierats i Östhammars kommun samt kommunens förmåga att motstå och hantera en svår samhällsstörning. Därutöver konstaterar vi att arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen har tagit utgångspunkt i MSB:s vägledning för RSA. I detta arbete har kommunen använt sig av FOI:s modell för risk- och sårbarhetsanalys (FORSA). Med stöd av beredskapssamordnaren, har varje förvaltning inventerat tänkbara sårbarheter, beroenden och risker. Överlag är dokumentet tillgängligt och det går lätt att följa hur samhällsviktiga funktioner, kritiska beroenden samt risker och sårbarheter har identifierats samt hur processen för detta har sett ut.

3.4 Kommunens samverkan med externa aktörer

Iakttagelser

I *Plan för ledning och samordning vid samhällsstörning*¹⁶ och i *Program för krisberedskap 2019-2020*¹⁷ framgår att Östhammars kommun samverkar med följande externa aktörer vid en kris eller extraordinär händelse.

Externa aktörer:

POSOM:

En extern funktion är gruppen för psykiskt och socialt omhändertagande vid katastrofer

¹⁶ *Plan för ledning och samordning vid samhällsstörning*, antagen av kommunstyrelsen i Östhammars kommun 2019-05-28

¹⁷ *Program för krisberedskap 2019–2022*, antagen i kommunfullmäktige 2020-02-18 §5

KPMG

Granskning av Östhammars kommuns krisberedskap inför Covid-19

2021-03-24

(POSOM). Det är antingen krisledningsnämnden, TiB eller ISF:en som kan aktivera POSOM.

Lokalt krishanteringsråd (LKR):

Om LKR är upprättat vid tidpunkten för händelsen sammankallas det av krisledningsnämnden, ISF eller TiB. LKR utgör en möjlighet till samverkan med följande interna och externa aktörer:

- Förvaltningar
- Kommunala bolag
- Trossamfund
- Länsstyrelsen
- Region Uppsala (Östhammar)
- UL
- Vattenfall
- Trafikverket
- Polisen Östhammar
- Företag (Sandvik, Forsmarkskraftgrupp)

Frivilliga resursgruppen (FRG):

Ytterligare en aktör för extern samverkan är FRG. Om FRG finns upprättat vid tidpunkt för händelsen sammankallas den på samma sätt som POSOM och LKR. FRG har till uppgift att finnas tillgänglig för kommunen när ordinarie resurser behöver förstärkas i utsatta lägen eller vid andra behov. De kan till exempel bistå med evakueringar, administration, information och andra praktiska uppgifter.

C-sam nätverk:

Central samordning inom C-län (C-sam) är en extern samarbetspartner som utgörs av bland annat representanter för kommunerna inom länet, länsstyrelsen, Region Uppsala, räddningstjänsten, polisen, kustbevakningen och militären. C-sam finns tillgänglig dygnet runt och dess syfte är att öka länets förmåga att hantera samhällsstörningar. C-sam betraktas som en viktig samarbetspartner vid händelser som inkluderar flera kommuner i länet.

Gemensam räddningsnämnd:

Kommunen ingår även i en gemensam räddningsnämnd med Uppsala och Tierp. Räddningstjänstens roll i förhållande till kommunens krisberedskap utgår från deras uppdrag enligt Lag (2003:789) om skydd mot olyckor och Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, som framgår i Förbundsförordningen §5.

Intervjuerna förmedlar en bild om att samverkan med externa aktörer förekommer. Utöver den externa samverkan som nämns i styrdokument framkommer i en av intervjuerna att Samverkan Region Stockholm också utgör en extern samverkansmöjlighet. Den samverkan finns på olika nivåer och beskrivs som uppskattad. Samverkan internt och externt i kommunen beskrivs även har utvecklats det senaste året, inte minst under hanteringen av Covid-19 som till exempel innebar att

2021-03-24

Östhammars kommun fick hjälp av externa aktörer med skyddsutrustning när efterfrågan blev för stor.

Kommentarer

Med utgångspunkt i genomförda intervjuer och granskade dokument bedömer vi att Östhammars kommun har en väl etablerad samverkansstruktur och förankrade samverkansformer med ett stort antal externa aktörer. Vi ser positivt på att kommunens samverkanspartners vid extraordinära händelser finns beskrivna i kommunens centrala styrdokument – *Plan för ledning och samordning vid samhällsstörning* och *Program för krisberedskap 2019-2020*.

3.5 Kommunstyrelsens uppföljning av krisberedskapsarbetet

lakttagelser

Utifrån de dokument som vi har granskat framgår att information om Östhammars kommuns uppföljning av kommunens krisberedskapsarbete återfinns i följande dokument:

I *Program för krisberedskap 2019 – 2022*¹⁸ framgår att under mandatperioden kommer Östhammars kommuns krisberedskapsarbete följas upp i kommunens årliga redovisning till MSB och vid länsstyrelsens i Uppsala läns uppföljningar. Uppföljningen är även planerad att ske genom årlig rapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för Östhammars kommuns organisation.

Även *Plan för utbildning och övning 2020 – 2022*¹⁹, betonar att utvärdering ska utföras efter genomförd utbildning och övning.

Därutöver framgår i *Plan för ledning och samordning vid samhällsstörning*²⁰ att en utvärdering ska göras av de insatser som vidtagits när ISF eller stab har varit aktiv.

I *Arbetsordning för kriskommunikation*²¹ framgår att informationsaktiviteterna bör följas upp under arbetets gång. En grundligare utvärdering bör, enligt arbetsordningen, dessutom genomföras efter att den mest kritiska fasen lagt sig. Involverade informatörer och beredskapssamordnaren bär ansvaret för att följa upp kriskommunikationen.

Av intervjuerna framgår att reflektioner från övningar och skarpa händelser samlas i styrande dokument, som risk- och sårbarhetsanalysen och i krisledningsorganisationens material. Dessutom följs händelser upp för att göra det till ett lärande, inte minst planerar kommunen att följa upp Covid-19 för att se över lärdomar och vad som kan appliceras i det vardagliga arbetet. Därutöver uppges att under en pågående kris lämnar dessutom kommunledningen kontinuerliga rapporter till politiken. Uppföljningen dokumenteras i delårsbokslutet och i årsbokslutet. Det

¹⁸ *Program för krisberedskap 2019–2022*, antagen i kommunfullmäktige 2020-02-18 §5

¹⁹ *Plan för utbildning och övning 2020-2022*

²⁰ *Plan för ledning och samordning vid samhällsstörning*, antagen av kommunstyrelsen i Östhammars kommun 2019-05-28

²¹ *Arbetsordning för kriskommunikation*, uppdaterad senast 2019-10-15.



KPMG

Granskning av Östhammars kommuns krisberedskap inför Covid-19

2021-03-24

framgick även hur HR-sidan i kommunen nu arbetar med scenarioplaneringar och hur arbetsplatser kan utvecklas för att vara redo för tiden efter pandemin.

Kommentarer

Vi bedömer mot bakgrund av genomförda intervjuer och granskning av styrande dokument att kommunstyrelsen löpande genomför en ändamålsenlig och relevant uppföljning av kommunens krisberedskapsarbete. Uppföljningen sker på flera nivåer och i olika sammanhang vilka inkluderar centrala aspekter av krisberedskap. Vi noterar att reflektioner från övningar och skarpa händelser samlas i styrande dokument samt i krisledningsorganisationens material. Därutöver har vi inte kunnat identifiera någon rutin eller riktlinje som säkerställer att kunskaper och erfarenheter tillvaratas och återförs till krisberedskapsarbetet på ett sammanhållet sätt. Vi bedömer mot den bakgrunden att kommunstyrelsen bör säkerställa att kunskaper och erfarenheter från uppföljningsarbetet tillvaratas och återförs till kommunens samlade krisberedskapsarbete.

2021-03-24

KPMG AB

Anders Petersson Certifierad
Kommunal yrkesrevisor

Martin Jansson
Verksamhetsrevisor

Rebecca Bouvin
Granskare



KPMG

Granskning av Östhammars kommuns krisberedskap inför Covid-19

2021-03-24



KPMG

Granskning av Östhammars kommuns krisberedskap inför Covid-19

2021-03-24

Bilaga 1 – Granskade dokument och intervjupersoner

Dokument som granskats

- Arbetsordning kriskommunikation 2019
- Informationsplan vid extraordinär händelse
- Plan för ledning och samordning vid samhällsstörning
- Program för krisberedskap 2019-2022
- Plan för utbildning och övning 2020-2022
- Reglemente för styrelser och nämnder
- Risk - och sårbarhetsanalys 2019

Intervjupersoner

Intervjuer har skett med:

- Kommunstyrelsens presidium
- Kommundirektör
- Beredskapssamordnare och säkerhetsskyddschef
- Ställföreträdande säkerhetsskyddschef under 2020

Bilaga 2 – Vägledning för risk- och sårbarhetsanalys

I sin vägledning för RSA har MSB angett vilka grundläggande delar som bör finnas med i en risk- och sårbarhetsanalys. De olika delarna återges nedan.

Den första delen i RSA är riskidentifiering. Det handlar om att identifiera tänkbara scenarion genom att både se till tänkbara riskkällor och riskscenarion. Ett exempel på en riskkälla är en cistern med giftig gas där ett möjligt riskscenario är ett utsläpp av denna gas. Tillsammans med ovanstående bör även finnas beskrivet hur identifieringen togs fram. Enligt MSB bör arbetet med riskidentifiering samordnas utifrån flera lagstiftningar och övriga delar i det systematiska säkerhetsarbetet för att vara så effektivt som möjligt. För kommuner med ett geografiskt ansvarsområde är riskidentifieringsdelen extra viktig och kan med fördel samordnas med arbetet som ligger till grund för kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO).

Nästa steg är riskanalys med syfte att besvara följande frågor: vad kan hända, varför kan det inträffa och hur ofta samt vilka blir konsekvenserna för samhället? De scenarier som identifierats tidigare bedöms nu utifrån hur troliga de faktiskt är och hur allvarliga eventuella konsekvenser är. Konsekvenserna är kopplade till de värderingar som analysen bygger på, exempelvis att värna befolkningens liv och hälsa. Detta innebär t.ex. att ett scenario som skadar befolkningens liv och hälsa kommer att anses som värre än ett som skadar egendom och miljö. Bedömningen av tänkbara scenarion och dess sannolikheter är viktiga underlag för riskbedömningen.

Efter riskanalysen ska en riskutvärdering göras som innebär att verksamheten ska bedöma om en viss risknivå är acceptabel eller inte. Fördelar och nackdelar med de föreslagna åtgärderna analyseras för att avgöra om åtgärderna bör genomföras. Enligt MSB bör utgångspunkten vara hur mycket den föreslagna åtgärden reducerar risken i förhållande till de kostnader som åtgärden innebär (kostnadsnyttoperspektiv). Det är lämpligt i riskutvärderingen att utgå från riskanalysens tre frågor och se hur åtgärden påverkar svaren.

Det sista steget i RSA består av sårbarhetsanalysen. En sårbarhetsanalys syftar till att detaljerat analysera hur allvarligt och omfattande en specifik händelse påverkar samhället eller den egna organisationen. Till skillnad från riskanalysen sker sårbarhetsanalysen med avseende på ett specifikt riskscenario som identifierats och sårbarheten granskas på ett mer detaljerat plan. Tyngdpunkten är att analysera konsekvenserna av en viss händelse och hur organisationen hanterar, motstår och återhämtar sig från denna.

Enligt MSB:s ”Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser” bör viktiga samhällsfunktioner alltid ha en beredskap för och en förmåga att hantera allvarliga händelser. När något sådant inträffar måste olika funktioner på olika samhällsnivåer aktiveras för att undvika en kris och återställa funktionaliteten. På så sätt underlättas samhällets förmåga att hantera en allvarlig händelse eller kris.

Vissa verksamheter är särskilt betydelsefulla för en befolkning, exempelvis individens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt grundläggande värden. Enligt MSB:s vägledning är dessa verksamheter därmed nödvändiga eller mycket väsentliga för samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera allvarliga händelser och kriser.



KPMG

Granskning av Östhammars kommuns krisberedskap inför Covid-19

2021-03-24

Varje sådan samhällsviktig verksamhet bör därför vara så robust och upprätthålla en sådan kontinuitet att den alltid kan fortgå, åtminstone på en miniminivå (grundläggande säkerhetsnivå, GSN), oavsett händelser eller tillstånd i samhället.