



# Granskning av krisberedskap

Rapport  
Tjörns kommun

KPMG AB

2023-02-13

Antal sidor 25



## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Inom krisberedskapsområdet	6
4	Resultat av granskningen	9
4.1	Reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv	9
4.1.1	Kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning	9
4.1.2	Krisledningsnämndens reglemente	9
4.1.3	Övriga nämnders reglementen	11
4.2	Styrdokument inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning	12
4.2.1	Strategi för krisberedskap och civilt försvar	13
4.2.2	Ledningsplan Krisberedskapsplan Plan avseende kommunens förmåga att hantera samhällsstörningar	14
4.2.3	Tjörns operativa krisledningsplan och krisledningsorganisation	15
4.2.4	Risk- och sårbarhetsanalys och dess uppföljning	18
4.2.5	Beredskapsfunktioner	20
4.2.6	Övning- och utbildningsplan 2019–2023 och dess plan	20
5	Slutsats och rekommendationer	22

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Tjörns kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt krisledningsarbete som bedrivs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunen delvis bedriver ett ändamålsenligt krisledningsarbete, men vi ser vissa utvecklingsbehov.

Vi bedömer att det finns upparbetade former för en sammanhållen krisberedskap i de olika kommunala nämnder och de helägda kommunala bolagen. Det finns exempelvis styrande dokument som gäller för förvaltningarna och för de kommunala bolagen, om än vi bedömer att styrande dokument ska vända sig till nämnderna och inte till förvaltningarna. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser sker både i nämnderna och i bolagen utifrån om de bedriver samhällsviktig verksamhet vilket vi bedömer är positivt. Det pågår även ett arbete med att implementera en gemensam struktur för krisledningsarbete både i nämnderna och i de kommunala bolagen, vilket stärker möjligheter för en mer sammanhållen krisberedskap.

Vi bedömer att en översyn av samtliga reglementen är nödvändigt då det saknas viktiga uppgifter ur ett krisberedskapsperspektiv exempelvis nämndernas ansvar för krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser inom sitt ansvarsområde. För krisledningsnämndens reglemente är det väsentligt att det revideras då det inte är möjligt för krisledningsnämnden att överta ett kommunalt bolags verksamhet.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse en översyn av reglementen såsom
  - kommunstyrelsen,
  - krisledningsnämnden,
  - socialnämnden därtill får vissa uppgifter vid extraordinära händelser och
  - övriga nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv samt att det framgår vilken nämnd som är ansvarig för POSOM- verksamheten.
- Säkerställa att beslut om styrande dokument som ska gälla även för kommunala bolag inte endast beslutas av kommunfullmäktige utan även fastställs via beslut på bolagsstämma.
- Tillse att uppföljningen åtminstone delges till kommunstyrelsen.
- Tillse att utbildning och övningsverksamheten utvecklas för nämnderna och kommunala bolag.

## 2 Bakgrund

Vi har av Tjörns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Under de senaste åren med mindre och större händelser har kommunernas krisberedskapsförmåga prövats och testats i skarpt läge. För att nämna några är flyktingkrisen 2015, pandemin 2020–2022 och nu återigen en flyktingkris. Utöver det har det skett olika former mer lokala svåra händelser och även IT-incidenter som visat hur viktigt det är att kommunens krisberedskap är robust med en förmåga att hantera olika typer av händelser.

En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Pandemin, stormar, cyberattacker med mera har visat vikten av detta.

Denna granskning omfattar kommunens krisberedskap utifrån gällande regelverk samt hur kommunen tillvaratagit erfarenheterna från pandemin för att förbättra arbetet med krisberedskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram riktlinjer och strategidokument rörande styrdokument för krisberedskap, vilket skapar ett tydligt ramverk för kommunens arbete med frågorna.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt krisledningsarbete som bedrivs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

1. Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning/beredskap?
  - Finns en planering för obligatoriska funktioner?
  - Finns det en krisledningsnämnd, med särskilt fokus på ett ändamålsenligt reglemente?
  - Ingår, som en del av nämndernas uppgifter, krisledning/krisberedskap?
  - Finns riktlinjer, planer och rutiner på kommunövergripande nivå och på styrelse och nämndnivå gällande krisledning/krisberedskap?
  - Är krisberedskapen sammanhållen inom kommunorganisationen och kommunkoncernen?
  - Finns det upparbetade beredskapsfunktioner i kommunen?
2. Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler?

- Förekommer en regelbunden uppföljning av risk- och sårbarhetsanalysen med hjälp av indikatorer enligt bilaga till författningen "Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser" (MSBFS 2015:5)?
  - Används resultatet från analysens resultat i verksamheten och i samband med uppföljning?
  - Identifieras åtgärdsförslag och implementeras förbättringar?
3. Har kommunen en ändamålsenlig dokumenterad krisberedskapsplan?
- Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser?

Granskningen har omfattat Tjörns kommun och det övergripande krisledningsarbetet på central nivå. I detta ingick också att titta på vilket stöd och resurser som kommer nämnderna tillgodo för deras interna krisplanering.

Granskningen avser inte gemensamma nämnder och kommunalförbund.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med tillhörande förordning
- MSB:s<sup>1</sup> föreskrifter 2015:5
- MSBs Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser
- Tillämpbara interna regelverk, policies och beslut

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av reglementen för samtliga nämnder, delegationsordningen för kommunstyrelsen och styrande dokument inom krisberedskapsområdet

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören och beredskapssamordnare.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade

---

<sup>1</sup> MSB: Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap

### 3 Övergripande styrning inom krisberedskapsområdet

I lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH, regleras bland annat kommuners ansvar vid krissituationer i fredstid.

Det geografiska områdesansvaret är en lagreglerad kommunal uppgift enligt LEH och är centralt ur både krisberedskap -och höjdberedskapsperspektiv. Ansvaret innebär att kommunen ska verka för att olika aktörer, bland annat de som bedriver samhällsviktig verksamhet, inom kommunens geografiska område får möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför hantering av extraordinära händelser.<sup>2</sup>

För att fullgöra åtaganden enligt LEH och annan lagstiftning som socialtjänstlagen (2001:453), SoL och lag (2003:778) skydd om skydd mot olyckor, LSO, förutsätts att kommunen bedriver ett grundläggande arbete med krisberedskap.

Enligt 2 kap. 1 § LEH ska kommuner och regioner upprätta en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och regioner ska med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

I *överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022* mellan Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och Regioner (SKR) framgår det hur kommunerna ska arbeta med planeringen utifrån ett krisberedskapsperspektiv. Av överenskommelsen framgår att kommunerna ska ha följande dokument:

- Ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap som anger kommunens övergripande mål och inriktning med arbetet med krisberedskap under mandatperioden.
- En plan för hantering av extraordinära händelser
- En utbildnings – och övningsplan
- Reglemente för krisledningsnämnden
- En risk och sårbarhetsanalys (RSA).

Styrdokumentet, planen för hantering av extraordinära händelser, utbildnings- och övningsplanen samt reglementet för krisledningsnämnden ska vara beslutade senast 31 december under den nya mandatperiodens första år.

Enligt 2 kap. 1 § LEH ska kommuner och regioner med beaktande av RSA, för varje mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. I

---

<sup>2</sup> MSB, Samverkan och ledning, vägledning för lokal IS, s 4.

Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022 framgår att styrdokumentet ska beslutas av kommunfullmäktige och innehålla följande;

- 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 mandatperiod

Till stöd för att bedöma vad som är samhällsviktig verksamhet har MSB utarbetat ett metodstöd: *Nationell vägledning samhällsviktig verksamhet* med en tillhörande förteckning för att identifiera samhällsviktiga funktioner.<sup>3</sup>

Dessa samhällsviktiga funktioner ingår i den kommunala kompetensen enligt förteckningen:

- *Barnomsorg och utbildning:*  
Omsorg om barn, utbildning för barn- och unga och övrig utbildning och forskning
- *Dricksvattenförsörjning, avlopp och avfall*  
Avfallshantering, avlopp och dricksvatten
- *Ekonomisk säkerhet*  
Utbetalning av ersättning
- *Energiförsörjning*  
El, energi, gas, fjärrvärme och fjällkyla, flytande drivmedel och bränslen
- *Handel och industri*  
Bygg och anläggning
- *Hälsa, vård och omsorg*  
Hälsa – och sjukvård
- *Hälsa, vård och omsorg*  
Omsorg och socialtjänst
- *Information och kommunikation*  
Infrastruktur och tjänster för elektroniska kommunikationer, infrastruktur och tjänster för lagring och bearbetning av information.

---

<sup>3</sup> MSB, identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner



**Tjörns kommun**  
Granskning av krisberedskap

2023-02-13

- *Livsmedelsförsörjning*  
Måltidsverksamhet
- *Offentlig förvaltning*  
Allmänna val, krishantering, styrning, ledning och förvaltning
- *Ordning och säkerhet*  
Skyddsverksamhet
- *Personalförsörjning*  
Personalförsörja samhällsviktig verksamhet
- *Räddningstjänst och skydd för civilbefolkningen*  
Räddningstjänst, varning och alarmering
- *Transport*  
Kollektivtrafik



## 4 Resultat av granskningen

### 4.1 Reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv

#### 4.1.1 Kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning

Av reglementet<sup>4</sup> framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.

Ur ett krisberedskapsperspektiv framgår att kommunstyrelsen ansvarar för uppsikt över krisledningsnämnden och ska fullgöra uppgifter enligt LEH.

Det framgår inte av reglementet att kommunstyrelsen har ett övergripande och samordnade ansvar för kommunens arbete med krisberedskap och arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.

#### *Reviderat reglemente 2022-12 -15*

Kommunstyrelsens reglemente reviderades 2022-12-15 med ikraftträdande 2023-01-01.

Av reglementet framgår att kommunstyrelsens ledamöter tjänstgör i krisledningsnämnden och fullgör där de uppgifter som ankommer på krisledningsnämnden vid extraordinära händelser i fredstid. Krisledningsnämndens uppdrag regleras i särskilt reglemente.

Vi har inte noterat några andra betydande förändringar jämfört med ovan redogjorda reglemente.

#### *Kommunstyrelsens delegationsordning*

Delegationsordningen<sup>5</sup> saknar beslutspunkter inom krisberedskapsområdet.

#### 4.1.2 Krisledningsnämndens reglemente

Av reglementet framgår att krisledningsnämnden<sup>6</sup> har till uppgift att utöva den ledningsfunktion som enligt *Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544)* är ålagd Tjörns kommun.

---

<sup>4</sup> Beslutat av kommunfullmäktige 2022-03-24, § 60, dnr KS 2021/311

<sup>5</sup> Beslutad av kommunstyrelsen 2021-06-03, § 135, dnr KS 2021/175

<sup>6</sup> Beslutat av kommunfullmäktige 2021-06-17, § 141

2023-02-13

Av reglementet framgår att nämnden träder i funktion i samband med den extraordinära händelsen och äger vid ett sådant tillfälle rätt att fatta beslut att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder och de helägda kommunala bolagen i den omfattning som nämnden finner nödvändigt med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. När förhållanden har normaliserats eller medger ska verksamheten som nämnden övertagit övergå till ordinarie nämnd eller bolag.

Det är ordföranden eller den som fullgör denna uppgift som bedömer när nämnden ska träda i funktion. Någon av ledamöterna i nämnden ska inom 1 timma kunna träda in i verksamhet, dygnet runt, året runt. Nämnden är då beslutsför.

Krisledningsnämnden får på begäran besluta att bistå andra kommuner och landsting som drabbat av en extraordinär händelse och lämna begränsat ekonomiskt stöd till enskild som drabbats av händelsen.

Nämnden får själv eller genom ombud föra Tjörns kommuns talan i mål och ärenden inom nämndens verksamhetsområde.

Av reglementet framgår att krisledningsstaben är krisledningsnämndens operativa resurs. Krisledningsstabens ansvar, arbetsuppgifter, befogenheter och sammansättning är fastställt av lednings- och informationsplanen.

#### *Reviderat reglemente 2022-12 -15*

Krisledningsnämndens reglemente var föremål för revidering 2022-12-15<sup>7</sup>, för att träda i funktion 2023-01-01. Av reglementet framgår att enligt reglementet för kommunstyrelsen tjänstgör kommunstyrelsens ledamöter i krisledningsnämnd och nämnden ska därmed ha samma sammansättning och mandattid som kommunstyrelsen. Vi har inte noterat några andra betydande förändringar jämfört med ovan redogjorda reglemente.

#### *Val av ledamöter*

Val av ledamöter till kommunstyrelsens arbetsutskott tillika krisledningsnämnden har förrättats för mandatperioden 2018–2022 av kommunfullmäktige<sup>8</sup>.

För mandatperioden 2023–2026 har val av ledamöter till krisledningsnämnden förrättats av kommunfullmäktige<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Beslutat av kommunfullmäktiges 2022-12-15, § 234

<sup>8</sup> Beslutat av kommunfullmäktige 2019-01-10, § 15

<sup>9</sup> Beslutat av kommunfullmäktige, 2022-12-15, § 235

### 4.1.3 Övriga nämnders reglementen

Av reglementena för socialnämnd<sup>10</sup>, samhällsbyggnadsnämnd<sup>11</sup>, barn- och utbildningsnämnd<sup>12</sup>, kultur- och fritidsnämnd<sup>13</sup> och valnämnd<sup>14</sup> framgår inte att nämnden har ett ansvar för krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser inom sitt ansvarsområde

#### 4.1.3.1 Bedömning

##### *Kommunstyrelsen*

Vi bedömer att det av kommunstyrelsens reglemente ska framgå att kommunstyrelsen har ett övergripande och samordnade ansvar för kommunens arbete med krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser. Vi bedömer att reglementet bör kompletteras för att tydliggöra kommunstyrelsens övergripande ansvar i dessa frågor

##### *Krisledningsnämnden*

Av SKR framgår: "En krisledningsnämnd måste alltid utses genom ett särskilt nämndval på samma sätt som det gäller för andra nämnder<sup>15</sup>". Enligt KL kap. 3. 4 § ska fullmäktige tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet. Denna bestämmelse omfattar även krisledningsnämnden

Vi kan konstatera att för mandatperioden 2018–2022 har kommunfullmäktige valt ledamöter till kommunstyrelsens arbetsutskott tillika krisledningsnämnden, vilket vi bedömer kan uppfattas som om val av ledamöter har skett.

För mandatperioden 2023–2026 har val av ledamöter skett i ett eget ärende i kommunfullmäktige vilket vi bedömer är positivt.

Av krisledningsnämndens reglemente framgår att nämnden har rätt att fatta beslut att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder och de helägda kommunala bolagen i den omfattning som nämnden finner nödvändigt med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Att kommunen som juridisk person genom krisledningsnämnden kan överta delar eller hela verksamhetsområden i ett kommunalt bolag som är en annan juridisk person är en utvidgning av styrningen över bolaget. I "Handbok i kommunal krisberedskap – övergripande processer" (MSB, 2021) kan krisledningsnämnden inte överta beslutanderätt från kommunala bolag med stöd

---

<sup>10</sup> Beslutat av kommunfullmäktige 2022-10-22, § 171

<sup>11</sup> Beslutat av kommunfullmäktige 2020-02-20, § 38

<sup>12</sup> Beslutat av kommunfullmäktige 2020-02-20, § 40

<sup>13</sup> Beslutat av kommunfullmäktige 2022-11-17, § 194

<sup>14</sup> Beslutat av kommunfullmäktige 2019-01-24, § 5

<sup>15</sup> Från SKR:s hemsida krisledningsnämnd

av 2 kap. 4 § LEH. Vi förstår att det är angeläget att vid extraordinär händelse behöver finnas möjlighet att kunna samordna kommunskoncernens samlade resurser, men vi är tveksamma om denna ordning är förenlig med aktiebolagslagen.

Vi bedömer det som positivt att det i reglementet framgår att nämnden får besluta att bistå annan kommun och region vid begäran. Att besluta om att begära hjälp från annan kommun eller region och besluta om ersättningen för att lämna hjälpen bör även framgå av reglementet enligt vår bedömning.

Av reglementet framgår att det är ordföranden eller den som fullgör uppgift som ordförande som bedömer när nämnden ska träda i funktion. Någon av ledamöterna i nämnden ska inom 1 timma kunna träda in i verksamhet, dygnet runt, året runt. Nämnden är då beslutsför. Vi bedömer denna skrivning som otydlig och kan uppfattas som om att nämnden har trätt i funktion med endast en ledamot vilket enligt vår bedömning inte är möjligt utifrån kommunallagens bestämmelser när en nämnd är beslutsför. Vi bedömer även att det kan vara olämpligt att ange ett bestämt klockslag då händelsens art ska få avgöra när nämnden ska träda i funktion och kunna fatta nödvändiga beslut.

#### *Övriga nämnder*

Nämndernas reglementen saknar uppgifter gällande krisberedskap för sina verksamhetsområden. Vi anser att det bör framgå i nämndernas reglementen uppgifter för krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser inom deras verksamhetsområde. Särskilt för de nämnder som bedriver samhällsviktig verksamhet för att tydliggöra nämndens ansvar.

#### *Allmänt*

Det framgår inte av något reglemente vilken nämnd som har POSOM verksamheten inom sitt ansvarsområde. Vi bedömer att det bör framgå vilken nämnd i kommunen som har POSOM-verksamheten<sup>16</sup> som sin uppgift.

## **4.2 Styrdokument inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning**

Granskningen avser kommunens arbete med krisberedskap. De delar i de styrande dokumenten som beskriver kommunens arbete med civilt försvar, höjd beredskap och säkerhetsskydd ingår inte i nedanstående beskrivningar

---

<sup>16</sup> POSOM är kommunens grupp för psykosocialt omhändertagande och är en del av kommunens krisberedskapsorganisation.

Vi har i granskningen endast tagit del av öppen information, det vill säga information som inte omfattas av sekretess enligt offentlighet- och sekretesslagen. Detta för att inte avslöja sårbarheter och eventuella brister i samhällets robusthet.

#### 4.2.1 Strategi för krisberedskap och civilt försvar

*Strategi för krisberedskap och civilt försvar*, nedan strategi, är beslutad av kommunfullmäktige<sup>17</sup> och utformat enligt överenskommelserna mellan SKR och MSB om kommunernas krisberedskap 2019–2022, se avsnitt.3.

Strategin gäller för samtliga förvaltningar och kommunala bolag. Enligt strategin innebär begreppet samhällsstörningar; störningar i samhällsviktig verksamhet eller i samhällsviktiga anläggningar. I avsnitt 3 beskrivs vad som avses med samhällsviktig verksamhet.

Arbetet med krisberedskap utgår från kommunstyrelsen där det yttersta ansvaret är placerat. Utförandeansvaret är hos kommundirektören och tjänstemän med strategiska uppgifter inom krisberedskapen är placerade inom kommunledningskontoret.

Åtgärder och verksamhet som är kopplat till kommunens krisberedskap ska utgå från den *risk- och sårbarhetsanalys* som under det första året varje mandatperiod ska fastställas kommunfullmäktige. De kommunala verksamheter som i *risk- och sårbarhetsanalysen* bedöms vara samhällsviktiga ska i en kontinuitetsplan ange rutiner och planer för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Arbetet med kontinuitetsplanerna samordnas från kommunledningskontoret medan ansvaret för framtagandet ligger på respektive verksamhetsansvarig chef, se avsnitt 4.2.4

Av strategin framgår att i *kommunens operativa krisplan* anges hur kommunen ska organisera sig vid en samhällsstörning, hur ledning och samordning sker, vilka lokaler som disponeras samt hur samband säkerställs, se avsnitt 4.2.3

I strategin beskrivs kommunens geografiska områdesansvar<sup>18</sup>, vilka uppgifter som åligger kommunen genom det geografiska områdesansvaret samt hur kommunen arbetar med detta. Exempelvis framgår att Tjörns kommun har ett krishanteringsråd med syfte att skapa en sammanhållen arena för samverkan mellan aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet. Av intervju med beredskapssamordnare beskrivs att krishanteringsrådet möts två gånger per år. I krishanteringsrådet finns representanter från exempelvis polisen, Försvarmakten, Röda Korset och hälsocentraler.

---

<sup>17</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2019-09-19, § 215, reviderad 2021-06.17 § 141.

<sup>18</sup> Geografiska områdesansvaret innebär att kommunen ska kunna rikta in, prioritera och samordna åtgärder vid kriser och extraordinära händelser inom kommunens geografiska område som regleras i 2 kap. 7 § LEH.

Strategin beskriver även vilka styrdokument och dess innehåll som finns inom krisberedskapsområdet.

#### 4.2.1.1 Bedömning

Strategin beskriver på en övergripande nivå hur arbetet med krisberedskap bedrivs och vilka styrande dokument som finns vilket vi bedömer är positivt. Det är även positivt att det finns en definition av samhällsstörning.

För att uppnå en sammanhållen krisberedskap i hela kommunen och för de kommunala bolagen bedömer vi att det är betydelsefullt att det finns i kommunkoncernen övergripande styrande dokument. Vi noterar dock att styrdokumentet gäller för de kommunala förvaltningarna. Vi bedömer att det i stället bör vända sig till de kommunala nämnderna då strategin innehåller en övergripande styrning för de kommunala nämnderna.

Om ett styrdokument ska gälla för ett kommunalt bolag ska det enligt vår bedömning beslutas av kommunfullmäktige och därefter förankras på bolagsstämma. Att så sker är av vikt vid ansvarsprövningen. Bolagsstyrelsen kan därefter anta styrdokumentet.

#### 4.2.2 Ledningsplan Krisberedskapsplan Plan avseende kommunens förmåga att hantera samhällsstörningar

*Ledningsplan Krisberedskapsplan Plan avseende kommunens förmåga att hantera samhällsstörningar*, nedan ledningsplan, är beslutad av kommunfullmäktige<sup>19</sup> och utformat enligt överenskommelserna mellan SKR och MSB om kommunernas krisberedskap 2019–2022, se avsnitt.3.

Av intervju framkommer att både ledningsplanen och operativa krisledningsplanen, (OPK), tillsammans utgör Tjörns kommuns krisberedskapsplan. Av ledningsplanen framgår att krisorganisationen framgår av OPK och utgör en plan för kommunens krisorganisation, se avsnitt 4.2.3.

Även ledningsplanen gäller för samtliga förvaltningar och kommunala bolag. Syftet med ledningsplanen är att den ska tjäna som ett regelverk och som ett stöd för kommunens krisledningsorganisation så att den kan bedriva krishanteringsarbetet så effektivt som möjligt.

Av ledningsplanen framgår att samhällets krisberedskapssystem vilar på hela samhällets resurser och på att beredskapen ska byggas underifrån. Detta innebär att utgångspunkten i allt krishanteringsarbete baseras på förmågan att motstå och hantera störningar i ordinarie organisation. Den ordinarie organisationen kompletteras med resurser för att öka förmågan vid svåra påfrestningar på verksamhet eller på samhället.

---

<sup>19</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2019-09-19 § 216, reviderad 2021-06-17, § 141

Följande principer är vägledande i det svenska krishanteringssystemet:

- **Ansvarsprincipen** den som ansvar för en verksamhet under normala omständigheter även har det i händelse av kris.
- **Likhetsprincipen** innebär att en verksamhets organisation och lokalisering skall se likadan ut i fred som under kris och vid krig, i den utsträckning som är möjlig. Förändringarna i organisationen ska inte vara större än vad som krävs för att hantera krisen.
- **Närhetsprincipen** innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

POSOM-verksamheten<sup>20</sup> ingår i kommunens krisberedskapsorganisation<sup>21</sup> och består av representanter från socialtjänstförvaltningen, barn- och utbildningsförvaltningen, primärvården, Svenska Kyrkan och räddningstjänsten. POSOM

#### 4.2.2.1 Bedömning

Vi kan konstatera att ledningsplanen och OPK tillsammans utgör Tjörns kommuns krisberedskapsplan. Vi bedömer att ledningsplanen och OPK tillsammans i stora delar är ändamålsenlig.

För att uppnå en sammanhållen krisberedskap i hela kommunen och för de kommunala bolagen bedömer vi att det är betydelsefullt att det finns i kommunkoncernen övergripande styrande dokument. Vi noterar att styrdokumentet gäller för de kommunala förvaltningarna. Vi bedömer att det bör i stället vända sig till de kommunala nämnderna då ledningsplanen innehåller övergripande styrning för de kommunala nämnderna.

Om ett styrdokument ska gälla för ett kommunalt bolag ska det enligt vår bedömning beslutas av kommunfullmäktige och därefter fastställas på bolagsstämma. Att så sker är av vikt vid ansvarsprövningen. Bolagsstyrelsen kan därefter anta styrdokumentet.

#### 4.2.3 Tjörns operativa krisledningsplan och krisledningsorganisation

Tjörns operativa krisledningsplan, nedan OPK, är beslutad av kommundirektören<sup>22</sup>. Den är utformad enligt överenskommelserna mellan SKR och MSB om kommuners krisberedskap 2019–2022. Vi har i samband med denna granskning tagit del av den öppna versionen.

---

<sup>20</sup> POSOM- Psykiskt och socialt omhändertagande vid olyckor och katastrofer

<sup>21</sup> Handlingsplan för psykosocialt omhändertagande, kommunledningskontoret, Patrick Sällinen 2017-11-29

<sup>22</sup> Beslutat 2021- 01-14

Av intervju framkommer att både ledningsplanen och OPK utgör tillsammans Tjörns kommuns krisberedskapsplan och framgår av avsnitt 4.2.2.

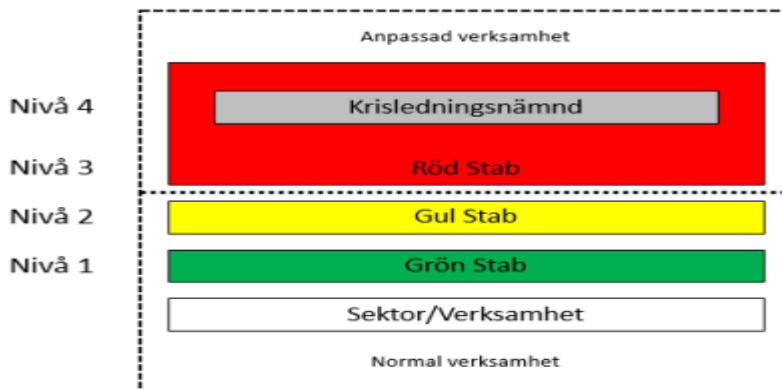
OPK gäller för samtliga kommunala förvaltningar och kommunala bolag som ett övergripande styrande dokument.

### Kommunkoncernens centrala krisledningsstab

**Den centrala krisledningsstabens** primära uppgift är att följa och bevaka en händelseutveckling över tid och kontinuerligt sammanställa en övergripande lägesbild men den övertar aldrig ett verksamhetsområdesansvar. Det är krisledningsnämnden som får fatta sådana beslut. Den centrala krisledningsorganisationen bör betraktas som en tillfällig projektorganisation som kan aktiveras vid behov.

I den centrala krisledningsstaben ingår olika funktioner; kommundirektör, stabschef, stabsstöd, kommunikationsansvarig, samverkansansvarig, analysansvarig, resurs/personalansvarig, jurist och säkerhetsansvarig. För varje funktion finns en beskrivning om vad som ingår i den funktionen. I OPK beskrivs exempelvis hur omhändertagande ska ske av en samhällsstörning, larmlistor och befattningskort.

*Bild illustrerar de olika aktiveringsnivåerna*



**Grön stab** - höjd förmåga att skapa en lägesbild, samordna hanteringen och informera berörda målgrupper. Är nivå ett i kommunens centrala krisledningsorganisation.

**Gul stab** - bidra till en ökad förmåga att hantera en oönskad händelse samt informera internt och externt. Om behov finns förmågan till dygnet runt verksamhet ska röd stab aktiveras.

Dessa nivåer leds av förutbestämd stabschef. Det finns förutbestämda kommunalt anställda som vid beslut kan bemanna de ordinarie funktionerna som ingår i gul stab.

**Röd stab** – utgöra ett stöd till kommundirektören och kommunens förvaltnings- och bolagschefer i chefsgruppen, som ska verka för att samhällsviktiga verksamheter/funktioner upprätthålls vid en händelse eller samhällsstörning.



Krisledningsnämnden ingår i röd stab och när den har trätt i funktion utgör staben en operativ beredningsgrupp till nämnden.

Vid intervjuer beskrivs att utvärdering av pandemin har visat att beskrivningen för övergången mellan de olika nivåerna, röd, gul och grön, behöver utvecklas genom att tydliggöra övergångarna mellan de olika nivåerna.

Enligt kommunstyrelsen ordförande sker återkoppling vid grön eller gul stab. Till kommunstyrelsen eller kommunstyrelsens arbetsutskott lämnas information om samhällsstörningen i formella möten eller genom mejl till ledamöterna. Av den centrala operativa ledningsplanen framgår att mandat att aktivera den centrala krisledningsorganisationen enligt ovan nämnda aktiveringsnivåer, har kommundirektören, eller dennes ordinarie ersättare och krisledningsnämndens ordförande. Vid händelse då gul stab är aktiverad äger staben mandatet att aktivera röd stab om det krävs för en ökad förmåga att hantera en samhällsstörning. Primärt ska kommundirektören, eller dennes ordinarie ersättare, underrättas under kontorstid och utan dröjsmål då ett behov av att aktivera hela eller delar av den centrala krisledningsorganisationen föreligger. Sekundärt och framförallt utanför kontorstid, kan kommunens tjänsteperson i beredskap (TIB) kontaktas då behov av förstärkningsresurser uppstår

Av intervjuer framgår att den centrala krisledningsorganisationen är en anpassad modell av NATO- standard stabsmodell med obligatoriska stabsfunktioner, det vill säga givna uppgifter för olika roller i staben. Över tid implementeras NATO – stabsmodellen i den centrala krisledningsorganisationen.

### **Förvaltnings- och bolagsspecifik krisledningsorganisation**

Sedan hösten 2022, beskrivs i intervju, att förvaltningarna som bedriver samhällsviktig verksamhet; barn- och utbildnings-, social - och samhällsbyggnadsförvaltningen ska implementera den centrala krisledningsorganisationen med givna funktioner i en förvaltningsspecifik operativ krisplan. Kultur- och fritidsförvaltningen ska för tillfället inte ha en förvaltningsspecifik operativ krisledningsplan då de inte bedriver samhällsviktig verksamhet. Den förvaltningsspecifika operativa krisplanen ska beslutas av förvaltningschef enligt fastställd mall.

Vid tillfället för granskningen har socialförvaltningen en beslutad operativ krisledningsplan. Såsom vi har uppfattat det, finns det inte någon central uppföljning av att förvaltningarna har upprättat den förvaltningsspecifika operativa krisledningsplanen.

Samtliga helägda kommunala bolag; Tjörns kommunala Förvaltnings AB, Tjörns Bostads AB och Tjörns Hamnar bedriver samhällsviktig verksamhet enligt intervju. Tjörns Bostads AB har utformat en operativ krisledningsplan som är beslutad av VD. Av intervju framgår att Tjörns Kommunala Förvaltnings AB och Tjörns Hamnar AB är små bolag med lite personal vilket innebär att deras krisledningsorganisation ingår i den centrala krisledningsorganisationen.

#### 4.2.3.1 Bedömning

I den centrala OPK beskrivs krisledningsnämndens mandat i samband med att nämnden är aktiverad. Vi bedömer att även kommunstyrelsens roll och funktion bör beskrivas då kommunstyrelsen i samband med en samhällsstörning har ett övergripande ansvar för händelsen utifrån sin ledande och styrande funktion.

Vi bedömer att processen mellan de olika nivåerna, röd, gul och grön, bör tydliggöras för att enklare objektivt kunna bedöma var samhällsstörningen befinner sig enligt nivåerna.

OPK är beslutad av kommundirektören och gäller för samtliga förvaltningar och bolag. Kommundirektören har inte beslutsmandat för ett kommunalt bolag. Ska ett styrande dokument gälla för ett kommunalt bolag ska det beslutas av kommunfullmäktige och sedan fastställas via beslut på bolagsstämman. Därefter kan bolagsstyrelsen anta styrdokumentet.

Vi noterar att styrdokumentet gäller för de kommunala förvaltningarna. Vi bedömer att det i stället bör vända sig till de kommunala nämnderna då OPK innehåller styrning för de kommunala nämnderna. Vi anser att det även bör övervägas att den förvaltnings specifika OPK ska beslutas av nämnden.

Det är positivt att det finns en planering för de obligatoriska funktionerna i krisledningsorganisationen samt att det finns en enhetlig av utformningen för hur krisledningsorganisationen ska vara utformad i hela kommunkoncernen som bedriver samhällsviktig verksamhet.

Vi bedömer att det är en brist att det inte finns rutiner för att säkerställa att samtliga förvaltningar har beslutat om en förvaltnings specifik OPK.

#### 4.2.4 Risk- och sårbarhetsanalys och dess uppföljning

Vi har tagit del av öppna delen av risk- och sårbarhetsanalysen i denna granskning. Risk- och sårbarhetsanalysen är beslutad av kommunfullmäktige<sup>23</sup>. Det finns även en sekretessbelagd risk och sårbarhetsanalys som enligt intervjuer är beslutad av kommunstyrelsen<sup>24</sup>. Den är utformad enligt överenskommelserna mellan SKR och MSB om kommuners krisberedskap 2019–2022.

Av *strategin* framgår att kommunens risk- och sårbarhetsanalys ska baseras bland annat på följande källor:

- Tidigare risk- och sårbarhetsanalyser och sammanställningar

---

<sup>23</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2019-09-19, § 217

<sup>24</sup> Beslutad av kommunstyrelsen 2019-10-31, § 198

- Inhämtning av underlag från kommunens olika verksamheter
- Underlag och analyser från andra lokala, regionala och nationella aktörer
- Utvärderingsunderlag från genomförda övningar
- Erfarenheter från inträffade oönskade händelser

Enligt intervju ingår representanter från all samhällsviktig verksamhet i både nämnder och bolag i framtagande av risk- och sårbarhetsanalysen. Arbetet sker genom ca 20-talet workshops. Workshopen innehåller två delar, dels den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen, dels verksamheternas arbete med kontinuitetshantering för att göra åtgärds- och handlingsplaner. Av intervjun framkommer att verksamheterna i kommunen och i bolagen har kommit olika långt i arbetet med kontinuitetshantering och åtgärds- och handlingsplaner.

Av risk – och sårbarhetsanalysen framgår exempelvis följande behov av åtgärder; el, nödvatten, oljesanering med flera viktigare planer, regelbundet utbilda i och öva planerna, utbildad och övad krisledningsorganisation och förtydliga kommunala standarder gällande lägsta bibehållen servicenivå vid samhällsstörning. Detaljerade åtgärder redovisas och omhändertas i den sekretessklassade delen av analysen. Dessa är känsliga och ska inte räknas som offentliga. I den aktivitetslistan framgår; åtgärdsförslag, påverkan på samhällsviktig verksamhet, beskrivning av fördelarna med åtgärden, prioritet och ansvarig utförare.

Länsstyrelsen gör en årlig uppföljning av kommunens arbete med risk- och sårbarhetsanalys. Uppföljningen till länsstyrelsen under 2022 är inte delgiven kommunstyrelsen enligt uppgift från kommunkansliet<sup>25</sup>.

Länsstyrelsen redovisar sedan vartannat år en regional risk- och sårbarhetsanalys till Regeringskansliet och MSB. Analysen ska bland annat uppmärksamma risker och sårbarheter inom det geografiska områdesansvaret det vill säga länet.

#### 4.2.4.1 Bedömning

Det finns både en öppen och sekretessbelagd risk – och sårbarhetsanalys som är beslutat av kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen, vilket vi bedömer är positivt. Risk och sårbarhetsanalysen är framtagen enligt en given metod och sker med all samhällsviktig verksamhet i nämnderna och bolagen, vilket vi bedömer är ett ändamålsenligt förfaringssätt ur ett krisberedskapsperspektiv.

Uppföljningen till länsstyrelsen av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser är inte delgiven kommunstyrelsen vilket vi bedömer är en brist. Det är väsentligt att beslutsinstansen åtminstone delges uppföljningen.

---

<sup>25</sup> Mail från kommunkansliet 2023 01 24

Vi bedömer att det är positivt att det i arbetet med risk – och sårbarhetsanalysen identifieras åtgärds- och handlingsförslag i de olika samhällsviktiga verksamheterna. Vi noterar att detta arbete har kommit olika långt i de olika nämnderna och bolagen.

#### 4.2.5 Beredskapsfunktioner

Av OPK framgår att i Tjörns kommun finns tjänsteperson i beredskap, (TiB) som kan hantera akuta frågor utanför kontorstid som kommunens invånare och anställda inte kan få hjälp via Tjörns kundcenter. Enligt intervju är telefonnumret till TiB öppet.

Det är kommundirektören som skriftligen utser vilka tjänstemän som ska kunna bemanna TiB-funktionen.

Enligt OPK anges att TiB är en del av kommunens grundläggande krisberedskap och är kommunens grundläggande krisberedskapsnivå och är ett sätt att säkerställa kontakten dygnet runt mellan kommunledningen och statliga myndigheter då behov av ledning, samverkan och information föreligger med anledning av en samhällsstörning.

För att kunna säkerställa en god krishanteringsförmåga har TiB till uppgift att vid behov, som tillfällig stabschef påbörja och samordna det inledande arbetet i samband med en samhällsstörning enligt kommunens krisplan, tills det att den centrala krisledningsorganisationen kan överta den fortsatta hanteringen av den oönskade händelsen.

TiB ska vara anträffbar dygnet runt via telefon och Rakel. TiB ska besvara samtal snarast möjligt och därefter kunna inleda krishanteringsarbetet.

Det finns även riktlinjer för tjänsteman i beredskap<sup>26</sup>.

##### 4.2.5.1 Bedömning

Vi bedömer att det är positivt att kommunen har beredskapsfunktioner dygnet runt. Det säkerställer en mer robust krisberedskap.

#### 4.2.6 Övning- och utbildningsplan 2019–2023 och dess plan

Utbildnings- och övningsplan 2019–2023, nedan planen, är beslutad av kommundirektör och gäller för samtliga förvaltningar och kommunala bolag. Planen avser kommunens arbete med krisberedskap, säkerhetsskydd och civilt försvar. Den är utformad enligt överenskommelserna mellan SKR och MSB om kommuners krisberedskap 2019–2022.

Av planen framgår att följande utbildnings—och övningar för 2019-2022 samt för första året i näst kommande mandatperiod 2023.

---

<sup>26</sup> Daterat 2015-06-30 kommunkansliet, Carl-lan Bissmark.

Innehåll	2019	2020	2021	2022	2023
Krisledningsnämnden	X				X
Grundläggande krishantering	X				X
Kriskommunikation		X		X	
Stabsmetodik grunder	X		X		
Funktionsspecifik utbildning		X		X	X
Totalförsvaret grundutbildning 2h	X				X
Säkerhetsskydd grundutbildning 2h	X				
Leda vid krig (KS)		X			
Länsstyrelsens kvartalsövningar.	X	X	X	X	X
Larm-, start- och funktionsövningar	X	X	X	X	X
WIS och RAKEL utbildning		X		X	
Förberedande övning TFÖ 2020		X			
Deltagande övning TFÖ 2020		X			
Samverkansövning LOTS				X	

Av intervju framgår att övning -och utbildningsplanen har följts. Det inte finns några utbildningar eller övningar som vänder sig specifikt till nämnderna och bolagen.

#### 4.2.6.1 Bedömning

Vi bedömer att det är positivt att utbildning och övningsplanen har följts. Vi bedömer att det systematiska arbetet gäller övning och utbildningar kan utvecklas till att även omfatta nämnderna och de kommunala bolagen.

Planen är beslutad av kommundirektören och gäller för samtliga förvaltningar och bolag. Kommundirektören har inte beslutsmandat för ett kommunalt bolag. Ska ett styrande dokument gälla för ett kommunalt bolag ska det beslutas av kommunfullmäktige och sedan förankras via beslut på bolagsstämma. Därefter kan bolagsstyrelsen anta styrdokumentet

Styrdokumentet gäller för de kommunala förvaltningarna. Vi bedömer att det bör i stället vända sig till de kommunala nämnderna då planen innehåller styrning för de kommunala nämnderna.

## 5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att kommunen delvis bedriver ett ändamålsenligt krisledningsarbete, men vi ser vissa utvecklingsbehov.

Vi bedömer att det finns upparbetade former för en sammanhållen krisberedskap i de olika kommunala nämnder och de helägda kommunala bolagen. Det finns exempelvis styrande dokument som gäller för förvaltningarna och för de kommunala bolagen, om än vi bedömer att styrande dokument ska vända sig till nämnderna och inte till förvaltningarna. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser sker både i nämnderna och i bolagen utifrån om de bedriver samhällsviktig verksamhet vilket vi bedömer är positivt. Det pågår även ett arbete med att implementera en gemensam struktur för krisledningsarbete både i nämnderna och i de kommunala bolagen, vilket stärker möjligheter för en mer sammanhållen krisberedskap.

Vi bedömer att en översyn av samtliga reglementen är nödvändigt då det saknas viktiga uppgifter ur ett krisberedskapsperspektiv exempelvis nämndernas ansvar för krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser inom sitt ansvarsområde. För krisledningsnämndens reglemente är det väsentligt att det revideras då det inte är möjligt för krisledningsnämnden att överta ett kommunalt bolags verksamhet.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse en översyn av reglementen såsom
  - kommunstyrelsen,
  - krisledningsnämnden,
  - socialnämnden därtill får vissa uppgifter vid extraordinära händelser och
  - övriga nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv samt att det framgår vilken nämnd som är ansvarig för POSOM- verksamheten.
- Säkerställa att beslut om styrande dokument som ska gälla även för kommunala bolag inte endast beslutas av kommunfullmäktige utan även fastställs via beslut på bolagsstämma.
- Tillse att uppföljningen åtminstone delges till kommunstyrelsen.
- Tillse att utbildning och övningsverksamheten utvecklas för nämnderna och kommunala bolag.



**Tjörns kommun**  
Granskning av krisberedskap

2023-02-13

Datum som ovan  
KPMG AB

Maria Wiksten  
*Kommunal revisor*

Liz Gard  
*Certifierad kommunal revisor*

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.