



Granskning av krisberedskap i Göteborgs Stad

2021-10-19

Innehåll

1	Inledning och läsanvisning	5
1.1	Läsanvisning	5
2	Sammanfattning	6
3	Bakgrund	8
3.1	Göteborgs Stads organisation och regelverk för krisberedskap och krishantering.....	9
4	Granskningens utgångspunkter	10
4.1	Revisionsfrågor.....	10
4.2	Avgränsningar	10
4.3	Revisionskriterier	11
4.4	Metod	11
5	Iakttagelser och bedömningar	12
5.1	Risk- och sårbarhetsanalyser samt handlingsplaner för krisberedskaps- och krishanteringsarbetet	12
5.1.1	Got Event	13
5.1.2	Grundskolenämnden	14
5.1.3	Göteborg Energi	15
5.1.4	Familjebostäder	16
5.1.5	Samlad bedömning.....	17
5.2	Organisation för krisberedskap, krisledning och samverkan i staden	18
5.2.1	Got Event	19
5.2.2	Grundskolenämnden	20
5.2.3	Göteborg Energi	21
5.2.4	Familjebostäder	21
5.2.5	Samlad bedömning.....	22
5.3	Rutiner för utbildning och övning	23
5.3.1	Got Event	23
5.3.2	Grundskolenämnden	23
5.3.3	Göteborg Energi	24
5.3.4	Familjebostäder	24
5.3.5	Samlad bedömning.....	25
5.4	Rutiner för uppföljning och rapportering	25

5.4.1	Got Event	26
5.4.2	Grundskolenämnden	26
5.4.3	Göteborg Energi	26
5.4.4	Familjebostäder	27
5.4.5	Samlad bedömning.....	27
6	Sammanfattande bedömning och rekommendationer.....	29
6.1	Handlings- och åtgärdsplaner saknas.....	29
6.2	Variationer i organisation av inriktnings- och samordningskontakt	30
6.3	Variationer i övnings- och utbildningsverksamheten	30
6.4	Uppföljningen brister.....	31
7	Stadsrevisionens uppdrag och rapportering.....	32

Oktober 2021

Krisberedskap i Göteborgs stad

Diarienummer: 0156/21

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

Yrkesrevisor: Jesper Wigh, Tim Sahlén

www.goteborg.se/stadsrevisionen

1 Inledning och läsanvisning

Stadsrevisionens rapport Granskning av krisberedskap i Göteborgs stad blev klar den 19 oktober 2021. Till rapporten finns ett rapportsammandrag.

Rapporten syftar till att bedöma om de berörda bolagen och nämnden har en tillräcklig krisberedskap samt om de har förutsättningar för en ändamålsenlig krishantering.

Rapporten, med diarienummer 0156/21, och rapportsammandraget finns tillgängliga på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

1.1 Läsanvisning

Vi inleder med en sammanfattning av vad vi har granskat och vad vi har kommit fram till. Därefter beskriver vi utgångspunkterna för granskningen.

Vi har delat upp granskningen utifrån de revisionsfrågor vi formulerat i granskningen. Varje avsnitt beskriver granskningens iakttagelser, uppdelade per granskad enhet, och avslutas med våra bedömningar. Vår sammanfattande bedömning finns på sidorna 33–35.

På sidorna 13–31 följer revisorernas iakttagelser och bedömningar.

2 Sammanfattning

Stadsrevisionen har granskat krisberedskap i Göteborgs Stad. Granskningen omfattar grundskolenämnden, Got Event AB, Familjebostäder i Göteborg AB och Göteborg Energi AB.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden och styrelserna har en ändamålsenlig krisberedskap samt om de har förutsättningar för en ändamålsenlig krishantering. Med ändamålsenlig krisberedskap och krishantering avses att nämnd och styrelser vidtagit för den egna organisationen lämpliga åtgärder utifrån kraven i stadens styrande dokument på området krisberedskap.

För att uppfylla granskningens syfte har vi inriktat granskningen på fyra områden:

1. Har nämnden och styrelserna genomfört risk- och sårbarhetsanalyser och upprättat erforderliga handlingsplaner¹ för krisberedskaps- och krishanteringsarbetet?
2. Har nämnden och styrelserna ändamålsenliga organisationer för krisberedskap, krisledning samt former för samverkan med andra verksamheter i staden?
3. Har nämnden och styrelserna ändamålsenliga rutiner för att utbilda och öva för extraordinära händelser?
4. Har nämnden och styrelserna ändamålsenliga rutiner för att följa upp och rapportera sitt krisberedskapsarbete?

Stadsrevisionen bedömer att verksamheterna till övervägande del har genomfört risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med stadens instruktioner och att krisledningsplaner finns upprättade. Däremot saknas, förutom för Got Event, de handlings- och åtgärdsplaner som ska tas fram utifrån de risk- och sårbarhetsanalyser som har gjorts. Ytterligare en brist i hanteringen av dessa viktiga dokument är att grundskolenämnden och styrelsen för Göteborg Energi AB inte har informerats om det arbete som bedrivits. Stadsrevisionens bedömning är att dessa två verksamheter behöver stärka sin återrapportering för att kunna anses ha en tillräcklig intern styrning och kontroll.

Stadsrevisionen bedömer att de granskade verksamheterna i huvudsak har ändamålsenliga krisledningsorganisationer. Grundskolenämndens bemanning av den så kallade inriktnings- och samordningskontakten bedöms däremot inte vara ändamålsenlig.

¹ Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023 hänvisar dels till handlingsplaner för att hantera de risker som nämnderna och bolagen identifierar, dels till krisledningsplaner som ska beskriva nämndernas och bolagens krisledningsorganisationer och hur nämnderna och bolagen ska agera vid kriser.

Vidare är det stadsrevisionens bedömning att samtliga granskade verksamheter har ändamålsenliga rutiner för att utbilda och öva sina krisledningsorganisationer även om vi noterat vissa brister. Avsteg från de upprättade utbildningsplanerna har på grund av covid-19 pandemin skett av flera granskade verksamheter. Detta har enligt verksamheterna kompenseras av att de har kommunicerat ”skarpt” i de system som annars hade övats.

Granskningen visar slutligen att grundskolenämnden och Göteborg Energi brister i uppföljningen och rapporteringen av sitt krisberedskapsarbete. Vår bedömning är att båda verksamheterna saknar en systematisk uppföljning och rapportering av krisberedskapsarbetet.

Vi lämnar därför följande rekommendationer:

Stadsrevisionen rekommenderar styrelserna för Familjebostäder i Göteborg AB och Göteborg Energi AB och grundskolenämnden att utifrån genomförda risk- och sårbarhetsanalyser upprätta och besluta om erforderliga handlings- och åtgärdsplaner.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att stärka följsamheten mot Göteborgs Stads riktlinje för krishantering avseende utformningen av inriktnings- och samordningskontakten.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden och styrelsen för Göteborg Energi AB att stärka följsamheten mot stadens styrande dokument avseende uppföljning och rapportering av krisberedskapsarbetet.

3 Bakgrund

Den rådande Coronapandemin aktualiserar frågan om Sveriges kommuners och regioners förmåga att hantera kriser och extraordinära händelser. Frågans aktualitet har också uppmärksamats av revisorerna som i 2021 års revisionsplan identifierar stadens krisberedskap som en granskningsinriktning.

Utöver att orsakas av allvarliga sjukdomar/pandemier kan kriser och extraordinära händelser uppstå på grund av bland annat olyckor, bränder, omfattande störningar i teknisk infrastruktur, extremväder och terrorattentat. I Göteborgs Stads risk- och sårbarhetsanalys för åren 2019–2022 identifieras och analyseras ett stort antal risker som på olika sätt kan påverka stadens verksamheter.

Hur kommuner och regioner ska agera inför och i dylika situationer bestäms ytterst i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (fortsättningsvis lagen om extraordinära händelser). Enligt lagen, som ”syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred”, är kommuner och regioner skyldiga att göra följande:

- Analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i fredstid och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten.
- Fastställa en plan för hur sådana händelser ska hanteras.
- Säkerställa att det finns en krisledningsnämnd som vid behov kan ta över hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder.
- Säkerställa att förtroendevalda och anställd personal får erforderlig utbildning och övning för att lösa de uppgifter som kan uppstå vid extraordinära händelser.

Utöver att regleras i lagen om extraordinära händelser regleras den kommunala och regionala krisberedskapen i en överenskommelse mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Överenskommelsen utgår från de delar i lagen om extraordinära händelser som anger att kommuner och regioner ska få ersättning av staten för de förberedande uppgifter de utför enligt lagen. Överenskommelsen uttrycker också, på en övergripande nivå, vad kommuner och regioner, länsstyrelser och MSB ska göra för att säkerställa en god krisberedskap. En kommun ska bland annat upprätta en risk- och sårbarhetsanalys för sitt geografiska områdesansvar, för kommunens organisation och berörda nämnder, bolag och kommunalförbund. Utifrån analysen ska kommunen ta fram ett styrdokument för krisberedskap, en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras om de inträffar samt ett reglemente för kommunens krisledningsnämnd. Dessa dokument ska beslutas senast den 31 december under den nya mandatperiodens första år.

3.1 Göteborgs Stads organisation och regelverk för krisberedskap och krishantering

Som framgår ovan är kommunernas krisberedskaps- och krishanteringsarbete kringgärdat av ett omfattande regelverk. Kommunfullmäktige beslutade om Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023 och en reviderad riktlinje för krishantering den 28 januari 2021.

Planen och riktlinjen kompletterar varandra, men har delvis olika karaktär. Den reviderade riktlinjen berör endast krishantering – till skillnad från den tidigare riktlinjen som uppmärksammade både krisberedskap och krishantering – och vilka förmågor nämnder och bolag ska ha när händelser inträffar. Det förebyggande och förberedande arbetet beskrivs närmare i planen för krisberedskap och civilt försvar.

Ansvar för stadens krisberedskap är fördelat på flera instanser. Kommunstyrelsen leder, samordnar och har det övergripande ansvaret för kommunens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Kommunstyrelsen är också stadens krisledningsnämnd och ska därmed fullgöra de uppgifter som ankommer en sådan. Stadens nämnder och bolag ansvarar för att deras arbete med krisberedskap dels bedrivs utifrån deras olika behov, dels utifrån stadens plan för krisberedskap och civilt försvar. I detta ligger bland annat att utifrån nämnds- och bolagsspecifika risk- och sårbarhetsanalyser besluta om nödvändiga åtgärder och säkerställa att arbetet med krisberedskap ges tillräckliga resurser. Nämnder och bolag ska också utbilda och öva krisberedskap och tillhandahålla kommunstyrelsen den information som kommunstyrelsen behöver för att hålla länsstyrelsen informerad om stadens krisberedskapsarbete.

Den ansvars- och arbetsfördelning som finns för krishantering – det vill säga när en kris eller extraordinär händelse inträffar – återfinns i delar i riktlinjen för krishantering. Riktlinjen reglerar vad stadsledningskontoret ska göra för att hantera extraordinära händelser, men också vilket ansvar nämnder och styrelser har. Nämnder och styrelser ska bland annat säkerställa att förvaltningen/bolaget har en krisledningsorganisation som kan aktiveras vid behov, att förvaltningen/bolaget har en kontaktpunkt vid samhällsstörningar och att förvaltningen/bolaget har förmåga att medverka i stadens gemensamma krishantering.

4 Granskningens utgångspunkter

Granskningen syftar till att bedöma om nämnden och styrelserna har en ändamålsenlig krisberedskap samt om de har förutsättningar för en ändamålsenlig krishantering. Med en ändamålsenlig krisberedskap och krishantering avser vi en krishantering som överensstämmer med stadens krav och som är anpassad efter den egna organisationen

4.1 Revisionsfrågor

Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

- Har nämnden och styrelserna genomfört risk- och sårbarhetsanalyser och upprättat erforderliga handlingsplaner för krisberedskaps- och krishanteringsarbetet²?
- Har nämnden och styrelserna ändamålsenliga organisationer för krisberedskap, krisledning samt former för samverkan med andra verksamheter i staden?
- Har nämnden och styrelserna ändamålsenliga rutiner för att utbilda och öva för extraordinära händelser?
- Har nämnden och styrelserna ändamålsenliga rutiner för att följa upp och rapportera sitt krisberedskapsarbete?

4.2 Avgränsningar

De nämnder och bolag som ingår i granskningen är Familjebostäder i Göteborg AB, grundskolenämnden, Got Event AB och Göteborg Energi AB. Medan kommunstyrelsen spelar en central roll i stadens krisberedskaps- och krishanteringsarbete har inte kommunstyrelsen ingått i granskningen. Dels för att området berördes i 2020 års granskning av kommunstyrelsens kris-kommunikation, dels för att den kravbild som gäller för kommunstyrelsen i många avseende är annorlunda än den som gäller för stadens nämnder och bolag. Urvalet av nämnder och bolag har skett med ambitionen att granska verksamheter som är av samhällskritisk karaktär alternativt påverkar ett stort antal människor. Vi har även strävat efter att inkludera verksamheter som löper en förhöjd risk att utsättas för någon form av sabotage eller attentat.

Granskningen omfattar enbart de granskande nämndernas och bolagens förmåga att upprätthålla beredskap för och hantera en kris. Granskningen har inte utvärderat hur en inträffad kris hanterats av respektive nämnd och bolag. Granskningen omfattar inte heller den delen i Göteborgs Stads plan för

² Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023 hänvisar dels till handlingsplaner för att hantera de risker som nämnderna och bolagen identifierar, dels till krisledningsplaner som ska beskriva nämndernas och bolagens krisledningsorganisationer och hur nämnderna och bolagen ska agera vid kriser.

krisberedskap och civilt försvar som berör civilt försvar. Riksdag och regering har inlett ett arbete med att återuppbygga civilförsvaret men det är ännu underutvecklat på såväl nationell som kommunal nivå. När detta utvecklingsarbete har fortskridit något kan stadens ansvar för civilt försvar bli föremål för granskning av revisorerna.

4.3 Revisionskriterier

I granskningen används följande revisionskriterier:

- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting
- Kommunallag (2017:725)
- Göteborgs Stads risk- och sårbarhetsanalys 2019–2022
- Göteborgs Stads säkerhetspolicy
- Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023
- Göteborgs Stads riktlinje för krishantering
- Göteborgs Stads riktlinje för kriskommunikation
- Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll

4.4 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Vi har tagit del av upprättade risk- och sårbarhetsanalyser samt andra handlingar kopplade till detta dokument. Vi har vidare tagit del av upprättade krisledningsplaner och övnings- och utbildningsplaner.

Vi har i två av de granskade verksamheterna intervjuat säkerhetsansvarig, men för Göteborg Energi och grundskolenämnden har vi även intervjuat vd respektive förvaltningsdirektör.

När det gäller grundskolenämnden har vi på grund av förvaltningens omfattning valt att gå längre ut i organisationen och även intervjuat utbildningschefer samt sex rektorer på ett antal större och geografiskt utspridda skolor³.

³ Vårt urval omfattade 5 stycken F-9-skolor och en 4–9-skola.

5 Iakttagelser och bedömningar

5.1 Risk- och sårbarhetsanalyser samt handlingsplaner för krisberedskaps- och krishanteringsarbetet

Verksamheternas skyldighet att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys framgår av Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023⁴ Av planen framgår att risk- och sårbarhetsanalyser ska genomföras i stadens nämnder och bolag enligt instruktion från stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret har inför arbetet med att ta fram risk och sårbarhetsanalyser utbildat säkerhetsansvariga per verksamhet för att så långt det går säkerställa att arbetet bedrivs på korrekt sätt. Analyserna sker i två steg där steg ett handlar om att identifiera verksamheternas mest kritiska åtaganden inom fyra målområden och därefter göra en bedömning av den egna krishanterings-förmågan utifrån Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) bedömningsmodell. Steg två handlar om att genomföra en riskanalys utifrån de fyra målområdena människa, miljö, egendom och samhällets funktionalitet. Det samlade materialet har sedan översänts till stadsledningskontoret som en del i Göteborgs stads samlade risk- och sårbarhetsanalys. Stadsledningskontoret uppger att kvaliteten på det inlämnade materialet skiljer sig mycket åt mellan olika verksamheter, både avseende identifierade risker och föreslagna åtgärder för att hantera dessa.

Utifrån de framtagna riskerna ska verksamheterna ta fram åtgärds- och handlingsplaner för att hantera de risker som varje verksamhet har bedömt att de inte kan acceptera. Nämnd/styrelseövergripande krav på riskhantering framgår av stadens riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll vilken anger att riskhantering ska vara en integrerad del i nämndens/bolagsstyrelsens styrning. Resultatet av risk- och sårbarhetsanalysen utgör en del av detta arbete. Stadsledningskontoret genomför inga uppföljningar av huruvida stadens verksamheter upprättar genomförandeplaner i enlighet med planen.

Samhällsstörningar kan ofta hanteras inom ramen för verksamhetens ordinarie organisation. Det krävs dock planering och förberedelse för att anpassa organisationen för att bättre svara mot de behov som kan uppstå vid en samhällsstörning. Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023 anger hur nämnder och styrelser ska planera för samhällsstörningar under perioden. Nämndernas och bolagens planering ska omfatta *kontinuitetshantering*, *generell planering* och *specifik planering*.

⁴ Kommunfullmäktiges protokoll, 2021-01-28, § 14.

Kontinuitetshantering handlar om att planera för att en verksamhet ska fungera på en tolerabel nivå, oavsett vilken störning den utsätts för.⁵ Enligt Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap ska nämnder och styrelser som bedriver samhällsviktig verksamhet kontinuitetsplanera för att ha reservlösningar som säkerställer att verksamheten kan bedrivas på en acceptabel nivå.

Generell planering

Planen anger att högst prioriterat under perioden 2021–2023 är att uppdatera generella krisledningsplaner i nämnder och bolagsstyrelser. Den generella planeringen ska ha utgångspunkt i Göteborgs Stads riktlinje för krishantering och ta verksamheternas risk- och sårbarhetsanalyser i beaktande.

Enligt Göteborgs Stads riktlinje för krishantering ska varje nämnd och bolag i sin krisledningsplan redogöra för hur följande krav tillgodoses:

- Att en inriktnings- och samordningskontakt finns och att denna lever upp till ett antal krav, bland annat tillgänglighet året om, dygnet runt.
- Hur den egna krisledningsorganisationen ser ut och hur den aktiveras.
- Hur krisledningsorganisationen ska leda och samverka med andra.
- Hur behovet av lokaler och teknisk utrustning tillgodoses.
- Hur krisledningsorganisationen ska avvecklas.
- Hur en inträffad kris ska utvärderas.

Specifik planering

Utöver den ovan nämnda planeringen ska Göteborgs Stad som helhet upprätta eller revidera planer för ett antal specifika scenarier.

Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar innehåller utöver mer generella beskrivningar av nämndernas och styrelsernas ansvar och uppgifter även en sammanställning av ett antal prioriterade åtgärder som visar hur Göteborgs Stad avser lösa uppgifterna i lagen om extraordinära händelser (LEH). Av sammanställningen framgår vem eller vilka som ansvarar för att åtgärderna genomförs och när de ska genomföras. Verksamheterna som ingår i granskningen har i varierande grad ålagts ansvar för dessa prioriterade åtgärder.

5.1.1 Got Event

Got Event har genomfört och dokumenterat risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med det styrande dokumentet på området.⁶ Detta har gjorts i de två steg som beskrivs ovan.

Intervjuer med bolagets företrädare visar att arbetet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) i huvudsak genomförs av bolagets ordinarie ledningsgrupp med en säkerhetsansvarig som stödfunktion. Bolagets fyra avdelningschefer är medlemmar i ledningsgruppen. Bolagets samlade RSA som

⁵ Göteborgs stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023, s. 20.

⁶ Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023.

översänds till stadsledningskontoret vart fjärde år bygger i grunden på en riskanalys och som kontinuerligt uppdateras. Styrelsen har inte antagit eller på annat sätt godkänt risk- och sårbarhetsanalysen.

Bolaget har tagit fram en krisledningsplan i enlighet med de krav som framgår Göteborgs Stads anvisningar⁷. Stadens riktlinje ställer bland annat krav på att bolag och nämnder ska ha förmågan att hantera en kris, ha en kontaktpunkt kallad inriktnings- och samordningskontakt, en förutbestämd krisledningsorganisation och former för inlarmning, ha former för ledning, styrning och samverkan samt ha säkerställt att lokaler och teknisk utrustning ska finna och fungera även under en kris. Planen beskriver hur bolaget löser kraven i Göteborgs stads riktlinje för krishantering

Krisledningsplanen och övrig dokumentation finns tillgänglig på en gemensam yta på bolagets intranät. Varje medlem och ersättare i ledningsgruppen har enligt säkerhetsansvarig kännedom om samarbetsytan. Krisledningsplanen uppdateras minst en gång per år eller i samband med att ledningsgruppens sammansättning ändras. Krisledningsplanen uppdaterades i mars 2021.

Krisledningsplanen beskriver krishantering steg för steg utifrån bolagets specifika förutsättningar och beskriver krisledningsgruppens ansvar i krisledningsarbetet.

Granskningen visar att Got Events krisledningsplan inte innehåller någon kontinuitetsplanering och att bolaget inte berörs av den specifika planeringen som staden behöver genomföra. Enligt bolagets säkerhetsansvarige beror detta på verksamhetens art som enligt bolaget inte är samhällskritisk och därför tillfälligt kan upphöra vid en samhällskris. Bolaget har utifrån den genomförda risk- och sårbarhetsanalysen åtgärdat risken för ammoniakutsläpp.⁸ Övriga risker som identifieras ryms till viss del inom åtgärder kopplad till bolagets övnings- och utbildningsplan. För övriga risker som identifierats i den genomförda risk- och sårbarhetsanalysen har Got Event tagit fram handlings- och åtgärdsplaner.

5.1.2 Grundskolenämnden

Vår granskning visar att grundskoleförvaltningen på central nivå har genomfört de risk- och sårbarhetsanalyser som krävs för verksamheten och att dessa i allt väsentligt har dokumenterats i enlighet med stadens styrande dokument på området. Detta har gjorts i två steg enligt instruktionen från stadsledningskontoret.

Enligt förvaltningens ansvarige för krishanteringsfrågor har risk och sårbarhetsanalysen tagits fram av tjänstepersoner på den förvaltningscentrala säkerhetsenheten. Ett utkast har sedan presenterats för ett urval nyckelpersoner på förvaltningen, exempelvis kommunikationschef, chef för ärendebereidning

⁷ Göteborgs Stads riktlinje för krishantering.

⁸ Kan uppstå via utsläpp från kylmaskin.

och utvecklingsledare. Den färdiga risk- och sårbarhetsanalysen beslutades av förvaltningsdirektören. Nämnden har inte antagit eller på annat sätt godkänt dokumentet.

Förvaltningen har tagit fram en krisledningsplan i enlighet med kraven i stadens riktlinje. Kraven beskrivs utförligare i stycke 5.1 om generell planering. Utöver detta har förvaltningen tagit fram en rad stödjande dokument och rutiner exempelvis instruktioner för att använda vissa system, förteckningar över lokaler etcetera. Förvaltningen har även kontinuitetsplanerat för personalbortfall, både för pedagoger och för måltidspersonal och vaktmästeri. Krisledningsplanen och övrigt material kring krishantering finns på en digital förvaltningsgemensam yta.

Då grundskolenämndens verksamhet är omfattande har vi även granskat hur den centrala krisledningsplanen med tillhörande dokument implementerats längre ut i organisationen. Vi har intervjuat rektorer för sex större grundskolor i olika delar av staden för att få en så bra helhetsbild som möjligt. Vår granskning visar att styrningen inte alltid når hela vägen ut. Samtliga granskade skolor har en skolspecifik krisledningsplan som skolledningen ansvarar för att hålla uppdaterad. Vår granskning visar att dessa förvisso varierar i såväl utformning som omfattning och innehåll men att planerna uppdaterades årligen. De flesta skolspecifika krisplaner togs fram när stadsdelarna ansvarade för grundskolan. Förvaltningen anser att detta innebär en brist i styrningen av krisberedskapsarbetet och har inlett ett arbete med att ta fram nya mallar för skolornas krisledningsplaner. Samtliga intervjuade rektorer gav tydliga besked om hur de förväntas agera vid en kris.

Granskningen visar att den nuvarande centralt framtagna krisledningsplanen inte har presenterats för grundskolenämnden.

Det är bara grundskolenämnden som har ålagts att ansvara för specifik planering i form av en beredskapsplan för pågående dödligt våld i skolmiljö med deadline 2021 och en beredskapsplan för värmebölja med deadline 2022. Vår granskning visar att förvaltningen har ett pågående arbete med planen för pågående dödligt våld. Vi har valt att inte granska arbetet med planen för värmebölja då deadline ligger för långt fram i tid.

Slutligen visar vår granskning att inga handlings- eller åtgärdsplaner upprättats för att hantera riskerna som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen.

5.1.3 Göteborg Energi

Göteborg Energi har på koncernnivå genomfört de risk- och sårbarhetsanalyser som krävs och dessa har dokumenterats i enlighet med stadens styrande dokument. Bolaget bedriver samhällsviktig verksamhet enligt MSB:s definition och har en kontinuitetsplanering för att säkerställa att verksamheten kan fungera på en tolerabel nivå. Kontinuitetsplaneringen innefattar exempelvis en analys över bolagets viktigaste leverantörer och uppmärksammar minibemanning och särskilt kritisk kompetens. Bolaget har även en skyldighet att rapportera denna typ av data till Energimyndigheten som är tillsynsmyndighet.

Bolaget har också tagit fram de handlingsplaner som krävs för krisberedskaps- och krishanteringsarbetet. Däremot saknar bolaget en framtagen åtgärdsplan med utgångspunkt i de risker som framkommit i den genomförda risk- och sårbarhetsanalysen och som bolaget bedömt att de inte kan acceptera.

Enligt bolaget är det säkerhetschefen och ett antal säkerhetssamordnare som medverkat i framtagandet av dokumenten. Dessa har sedan stämts av i koncernens ledningsgrupp och därefter fastställts i densamma. Bolagets styrelse har inte varit involverade i framtagandet eller beslutat om dokumenten, då detta ses som en löpande förvaltningsfråga.

Risk- och sårbarhetsanalysen samt koncernens krisledningsplan är omfattande och utformade enligt stadsledningskontorets instruktion. Utöver dessa dokument har bolaget en rad andra stödjande dokument inom krisberedskaps- och kontinuitetsplaneringsområdet däribland en säkerhetsstrategi som beskriver bolagets övergripande inriktning och mål samt ansvar och organisation för säkerhetsarbetet.

5.1.4 Familjebostäder

Familjebostäder genomförde sin risk- och sårbarhetsanalys (RSA) 2018 i enlighet med gällande riktlinjer. Bolaget har i sin RSA identifierat tretton åtaganden enligt stadsledningskontorets anvisning, varav fyra är samhällsviktiga enligt MSB:s definition. De samhällsviktiga åtagandena utgörs av tillhandahållande av bostäder, äldreboenden, och lokaler till förskolan samt att verka för trygga bostadsområden. Familjebostäder har kontinuitetsplaner vilka togs fram i samband med svininfluensan och omarbetades i samband med covidpandemin. Dessa innehåller olika scenarier och hur bolaget avser lösa sin uppgift vid exempelvis personalbortfall samt ett antal beroenden som bolaget har mot andra aktörer. Granskningen visar att bolagets styrelse inte har antagit risk- och sårbarhetsanalysen.

Bolagets krisledningsplan och övriga dokumentation inom området uppfyller i allt väsentligt kraven i stadens riktlinje. Krisledningsplanen innehåller dels övergripande checklistor för krisledningsgruppen, dels handlingsplaner för ett antal definierade funktioner i krisledningsarbetet. Däremot noterar vi två mindre brister; inriktnings- och samordningskontakten nämns inte explicit i några av dokumenten men enligt säkerhetschefen likställer bolaget sin TiB-organisation⁹ med denna funktion. Vidare saknar krishanteringsplanen kriterier för och tillvägagångssätt vid avslutandet av en kris. Däremot innehåller planen rutiner för erfarenhetsåterföring efter en händelse.

⁹ TiB – tjänsteman i beredskap är en funktion som kan nås dygnet runt, året runt och som ska initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser.

5.1.5 Samlad bedömning

Stadsrevisionen bedömer att de granskade verksamheterna har upprättat risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med stadsledningskontorets instruktioner. Samtliga verksamheter har även aktuella krisledningsplaner med tillhörande stödjande dokument. Vår bedömning är att dessa dokument är rimliga i förhållande till verksamheternas storlek och ansvar och att de i allt väsentligt är utformade i enlighet med kraven i riktlinjen för krishantering. Vi ser positivt på att grundskoleförvaltningen arbetar med framtagandet av en gemensam mall för krisledningsplan till samtliga grundskolor.

En väsentlig del i arbetet med riskhantering är att åtgärda de risker som är av så allvarlig karaktär att de inte kan accepteras. Vi ser det som en brist att endast Got Event upprättat handlings- och åtgärdsplaner för de risker som är identifierade i risk- och sårbarhetsanalysen. En effektiv riskhantering förutsätter att de identifierade riskerna hanteras på ett tillfredsställande sätt, vilket försvåras utan en åtgärdsplan. I många fall behöver dessutom nämnden och styrelsen ta ställning till hur risker ska prioriteras, i vilken ordning de ska åtgärdas och till de ekonomiska effekter som åtgärderna innebär för nämnden eller styrelsen.

Vad gäller kraven kopplade till kontinuitets-, generell- och specifik planering så bedömer vi att samtliga verksamheter utom Got Event har kontinuitetsplanerat, om än i varierande omfattning. Då Got Events verksamhet inte är samhällskritisk har bolaget beslutat att inte ha någon kontinuitetsplanering. Samtliga granskade verksamheter har delvis genomfört den generella planeringen såtillvida att de har uppdaterade krisledningsplaner. Däremot saknas handlings- och åtgärdsplaner för de risker som inte kan accepteras för samtliga granskade verksamheter utom Got Event.

Vi noterar att ingen av de granskade styrelserna eller nämnderna har antagit de upprättade risk- och sårbarhetsanalyserna. Återkoppling av det genomförda arbetet med att ta fram dokumentationen sker endast delvis, exempelvis genom en årlig säkerhetsrapport. Riktlinjen anger inte att vare sig risk- och sårbarhetsanalysen eller handlingsplaner ska antas av nämnd eller styrelse. Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023 anger istället att ”nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för arbetet med krisberedskap och civilt försvar inom respektive verksamhet”¹⁰ och att ”nämnder och bolagsstyrelser beslutar utifrån verksamhetens risk- och sårbarhetsanalys om vilka åtgärder de genomför för att utveckla krisberedskapen”.¹¹

Granskningen visar även att inte heller krisledningsplanerna har antagits av någon styrelse eller nämnd. Vi noterar däremot att Got Events styrelse vid mötet

¹⁰ Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023, s. 16.

¹¹ Ibid, s. 16.

i oktober 2021 kommer att föreslås godkänna tidigare upprättad krisledningsplan.

Stadsrevisionen noterar att Got Event, genom sin följsamhet mot Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll gällande riskhantering, säkerställt att styrelsen informeras om genomfört krisberedskapsarbete.

5.2 Organisation för krisberedskap, krisledning och samverkan i staden

Stadens organisering av krisberedskapsarbetet regleras dels genom skrivelse i lagen om extraordinära händelser, dels genom *ansvarsprincipen*, *närhetsprincipen* och *likhetsprincipen*. Dessa principer innebär kortfattat att en eventuell kris ska hanteras av den som normalt ansvarar för den berörda verksamheten, så nära händelsen, både geografiskt och organisatoriskt, som möjligt samt att verksamheterna inte ska göra större förändringar än vad situationen kräver.

Göteborgs Stads riktlinje för krishantering anger att nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att förvaltningen/bolaget kan aktivera en krisledningsorganisation vid en händelse som berör det egna verksamhetsområdet eller kräver samverkan med andra aktörer. Riktlinjen anger bland annat att krisledningsorganisationen ska:

- Ha utsedda beslutsfattare med nödvändiga mandat inom ansvarsområdet.
- Bestå av en krisledningsgrupp med berörda beslutsfattare.
- Bestå av ett stöd till berörda beslutsfattare (stab) som stödjer och bereder ärenden med syfte att öka kapaciteten till ledning, samverkan och kommunikation.
- Kunna anpassas utifrån samhällsstörningens art, tidsförhållanden och omfattning men ska ha en känd och förberedd struktur.
- Ha en uthållighet för att kunna lösa sina uppgifter dygnet runt i sju dygn.
- Kunna vara aktiverad i samband med samhällsstörningar som pågår länge.

Riktlinjen ställer krav på nämnder och bolagsstyrelser att ha en inriktnings- och samordningskontakt som är den primära kontaktvägen vid samhällsstörningar. Kontaktpunkten ska:

- Ha hög tillgänglighet och kunna nås dygnet runt, året runt.
- Ta emot larm eller annan information och se till att rätt mottagare nås.
- Kunna göra en första bedömning av den uppkomna situationen.
- Kunna vidta åtgärder och koordinera det inledande arbetet.
- Säkerställa att stadsledningskontorets tjänsteperson i beredskap får information om händelser.

Riktlinjen anger också att nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att verksamheterna har former för samverkan och ledning. Detta innebär bland

annat verksamheten ska kunna dela och ta emot information under en händelse, fastställa en inriktning för hanteringen av händelsen och sammanställa en lägesbild. Verksamheten ska också ha förmåga att sammanställa en kommunikationsplan, analysera vilka hjälp- och åtgärdsbehov som finns samt rapportera till stadsledningskontoret.

Vidare krävs att verksamheterna ska ha förmågan att dokumentera information, åtgärder och beslut, följa upp om genomförda åtgärder får effekt, medverka i samverkansmöten, fysiska eller digitala, medverka i en inriktnings- och samordningsfunktion, medverka i samordning av kriskommunikationsinsatserna och kunna sända samverkansperson till stadsledningskontoret.

Riktlinjen anger också att nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att verksamheterna har ändamålsenliga lokaler för samverkan och ledning samt att verksamheterna har den tekniska utrustning som krävs för att ta emot och dela information i WIS¹², ta emot och dela information via Rakel¹³ samt att använda Rakel som reservsamband för telefoni.

Slutligen ska verksamheterna ha rutiner för avveckling av krisledningsorganisationen samt utvärdering av inträffade samhällsstörningar inklusive utveckling av den framtida förmågan att hantera sammahällsstörningar.

5.2.1 Got Event

Got Event beskriver sin krisledningsorganisation i bolagets krisledningsplan. I händelse av en kris eller extraordinär händelse ska bolagets vd sammankalla bolagets krisledningsgrupp som består av berörda chefer, säkerhetsansvarig och kommunikationsansvarig. Krisledningsplanen beskriver på en övergripande nivå ansvaret för respektive roll.

Bolaget har säkerställt att organisationen har kompetens för att hantera Rakel och WIS och att redundans finns avseende krisledningsplats och teknisk utrustning. I krisledningsplanen anges beskrivs vilka funktioner i bolaget som har befogenhet att använda systemet WIS samt deras roller i systemet. Med redundans menas att bolaget har alternativa krisledningsplatser och de säkerställt att den nödvändiga tekniska utrustningen utöver Rakel och WIS även går att använda på dessa platser.

Bolaget har utsett en inriktnings- och samordningskontakt och denna roll roterar på ett antal personer. Riktlinjens krav på uthållighet i krisarbetet över sju dygn hanteras av bolaget genom att respektive medlem i krisledningsgruppen vänder sig till linjeorganisationen för att utse ersättare i de fall en kris eller särskild händelse bedöms bli långvarig. Bolaget har inte definierat exakt hur detta ska göras vid en händelse utan låter varje händelse avgöra.

¹² Webbaserat informationssystem (WIS) som tillhandahålls av myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

¹³ System för radiokommunikation för aktörer med samhällsviktig verksamhet.

5.2.2 Grundskolenämnden

Grundskolenämnden har en omfattande central organisation för krisledning som består av kompetenser från olika delar och nivåer av organisationen.

Organisationen beskrivs i den tidigare nämnda krisledningsplanen.

Förvaltningens krisledningsorganisation utgörs av fyra delar:

- primär krisstab
- primär krisledning
- central krisledningsstab
- kommunikationsstab.

Primär krisstab är ett komplement till de enskilda skolornas krisledning samt till primär krisledning i förvaltningen och syftar till att kunna hantera händelser där primär krisledning inte aktiverats, men informerats.

Primär krisledning är den grupp av tjänstepersoner som bereder ärenden och sköter förvaltningens strategiska ledning. Primär krisledning kan vid behov utökas med en central krisstab och en kommunikationsstab.

Central krisledningsstab sammankallas vid händelser av större skala och där primär krisledning behöver stöd i att hantera händelsen under längre tid. Stöd kan ges för exempelvis att bereda beslutsunderlag, skapa uthållighet och genomföra analyser och att planera arbetet.

Förvaltningen har säkerställt att organisationen har förmågan att kommunicera via Rakel och WIS i enlighet med kraven i riktlinjen och att redundans finns avseende krisledningsplats och teknisk utrustning. Med detta menas att förvaltningen har alternativa krisledningsplatser och de säkerställt att den nödvändiga tekniska utrustningen utöver Rakel och WIS även går att använda på dessa platser. Uppdraget att hantera Rakel och WIS ligger på den centrala säkerhetsenheten som ansvarar för intern utbildning. Samtliga medarbetare på säkerhetsenheten samt förvaltningens säkerhetschef, utvecklingsledare och ett utvalt antal kommunikatörer kan hantera dessa verktyg.

Som tidigare nämnts är två centrala delar i stadens krisberedskap att varje nämnd dels ska säkerställa att krisledningsorganisationen har en uthållighet över minst sju dygn, dels att det finns en utsedd inriktnings- och samordningskontakt.

Vår granskning visar att grundskolenämnden delvis har vidtagit åtgärder för att säkerställa förmågan till uthållighet över sju dygn genom att medlemmar kan adjungeras in i krisledningsgruppen. Förvaltningen har även utsett en inriktnings- och samordningskontakt. Denna funktion utgörs av förvaltningens TiB, en roll som dock innehas av en enda person vilket gör upplägget mycket sårbart då redundans helt saknas. Detta påverkar även möjligheten att säkerställa uthållighet dygnet runt i sju dygn eftersom inriktnings- och samordningskontakten behöver ha möjligheten att tjänstgöra under sju dygn, något som framstår som mycket svårt eftersom denna funktion innehas av en enda person. Vid intervju menar direktören för grundskoleförvaltningen att denna lösning valts med tanke på att förvaltningen är förhållandevis ny och

under uppbyggnad. Stadsrevisionen konstaterar att grundskolenämndens upplägg i detta hänseende skiljer sig väsentligt från övriga granskade verksamheter.

5.2.3 Göteborg Energi

Bolagets organisation för krisberedskap består av representanter från olika delar och nivåer av bolaget. Dessa personer har mandat att fatta beslut kring igångsättande av krisledningsorganisationen. Bolaget har valt att skilja sin krisledningsorganisation från koncernledningen vilket innebär att koncernledningen inte per automatik deltar operativt i krisledningen.

Krisledningen består istället av den del av bolagets linjeorganisation som berörs av den aktuella händelsen. Detta ger enligt bolaget koncernledningen möjlighet att skapa sig en övergripande helhetsbild och inte riskera att fokusera för mycket på operativa frågor.

Bolaget har inte fullt ut säkerställt att hela bolagets krisberedskapsorganisation har förmågan att kommunicera via Rakel och WIS i enlighet med kraven i riktlinjen, då inte samtliga personer i TiB-rollen har utbildats i användningen av Rakel. Däremot har samtliga personer i TiB-organisationen utbildats i, och har tillgång till, WIS. Bolaget har dock säkerställt att redundans finns avseende krisledningsplats och teknisk utrustning. Med detta menas att bolaget har alternativa krisledningsplatser och att man säkerställt att den nödvändiga tekniska utrustningen utöver Rakel och WIS även går att använda på dessa platser

Bolaget har utsett en inriktnings- och samordningskontakt som utgörs av den tidigare nämnda TiB-funktionen. Utformningen av TiB-funktionen med många utsedda tjänstepersoner som delar på rollen, representation från många delar av bolaget samt att de utsedda personerna har god kunskap om bolaget samt har behörighet att fatta beslut, skapar en stark redundans i funktionen. I bolagets handlingsplaner finns en instruktion som rör hur bolaget säkerställer uthållighet över sju dygn. Bolaget har inte definierat exakt hur detta ska göras vid en händelse utan låter varje händelse avgöra. Bolagets vd menar att tidigare erfarenheter visat på svårigheten att detaljplanera scenarier då väldigt många parametrar är osäkra.

5.2.4 Familjebostäder

Familjebostäder beskriver bolagets krisledningsorganisation i den tidigare nämnda krisledningspärmen. I den beskrivs också vilka som har mandat att fatta beslut i händelse av en kris. Av dokumentet framgår att ledningsgruppen i grunden utgör krisledningsgrupp, men att sammansättningen och bemanningen kan anpassas utifrån händelsens art och omfattning. Krisledningsgruppen innehåller i sin ursprungliga utformning funktionerna krisledare, information och media, analys, drift, dokumentation/support och beredskapsledare. Krisledningsplanen (pärmen) beskriver ansvarsområde och förslag på bemanning för respektive funktion i krisledningsgruppen.

Bolaget har säkerställt att organisationen har kompetens för att hantera Rakel och WIS. Bolagets säkerhetschef samt ett antal kommunikatörer kan använda WIS och krisledningsorganisationen har tillgång till Rakel. Krisledningspärmen anger en primär och en sekundär krisledningsplats men även att en tredje, särskilt anvisad lokal kan utses till krisledningsplats. Styrelsen har utsett en inriktnings- och samordningskontakt som utgörs av bolagets TiB-funktion. Redundans säkerställs genom att funktionen bemannas av chefer i linjeorganisationen. Uthållighet över sju dygn säkerställs för krisledningsorganisationen genom att hela bolagets ledningsgrupp ingår i krisledningsorganisationen.

5.2.5 Samlad bedömning

Vår granskning visar att de granskade verksamheternas organisationer för krisberedskap i flera avseenden skiljer sig åt. Göteborgs Stads riktlinje för krishantering anger att stadens nämnder och styrelser ansvarar för att berörda förvaltning eller bolag ska kunna aktivera en krisledningsorganisation vid en samhällsstörning. Riktlinjen anger alltså inte hur en sådan organisation ska vara utformad.

Vår bedömning är att tre av de granskade verksamheterna, Göteborg Energi, Got Event och Familjebostäder, har inrättat krisledningsorganisationer som helt kan anses uppfylla riktlinjens krav. Den fjärde granskade verksamheten, grundskolenämnden, uppfyller trots sin omfattande krisledningsorganisation bara delvis riktlinjens krav. Orsaken är nämndens sätt att organisera inriktnings- och samordningskontakten. Vår bedömning är att grundskolenämnden inte uppfyller riktlinjens krav på inriktnings- och samordningskontakt i och med att rollen bemannas av endast en tjänsteperson. Enligt vår bedömning lever detta inte upp till riktlinjens krav på att ”ha hög tillgänglighet och kunna nå dygnet runt, året om”.

Avseende samverkan och ledning så är vår bedömning att de olika kompetenser som finns i de granskade verksamheternas krisledning och i linjeorganisationen gör att verksamheterna har goda förutsättningar för att leva upp till kraven i riktlinjen som rör samverkan och ledning. Exempelvis finns kommunikationskompetens i samtliga krisledningsgrupper. Grupperna kan använda den tekniska utrustningen som krävs och kan därmed delta i både fysiska så väl som digitala möten. Gruppernas storlek gör också att de klarar av att utse personer för att inta de roller och utföra det arbete som krävs, exempelvis att sammanställa lägesbilder och att utse och skicka kontaktpersoner till stadsledningskontoret vid behov.

5.3 Rutiner för utbildning och övning

I Göteborgs Stads plan för arbete med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023 framgår vikten av en systematisk utbildnings- och övningsverksamhet.¹⁴ Syftet med denna är att anställd personal får den utbildning och övning som de behöver för att kunna lösa sina uppgifter vid en samhällsstörning. Genom en planlagd utbildnings- och övningsverksamhet ska nämnder och bolagsstyrelser ansvara för att detta sker.

Göteborgs Stads riktlinje för krishantering tydliggör och konkretiserar nämnders och styrelser ansvar för att säkerställa att förvaltningens/bolagets krisledningsorganisation har den uthållighet som krävs för att kunna lösa sina uppgifter dygnet runt i sju dygn. Detta ska ses som en förmåga som genom planering, utbildning och övning ska åstadkommas på bästa möjliga sätt med befintliga resurser och ut efter förvaltningen/bolagets specifika behov. Nedan redovisas hur de granskade verksamheterna valt att hantera frågan.

5.3.1 Got Event

Bolaget har en övnings- och utbildningsplan. Den innefattar övningar både för förvaltningen och för styrelsen och innehåller även planering av utbildningsinsatser för informationssäkerhet, personsäkerhet och systematiskt brandskyddsarbete. Planen anger omfattning, beräknad tid för varje utbildningsmoment och tidpunkt för genomförandet. Det framgår tydligt vilka utbildningar och övningar som ska genomföras samt vilken målgrupp dessa riktar sig till. Vår granskning visar att bolaget har genomfört de utbildningar som varit planerade. Bolaget har även deltagit i en större krisövning i december 2019.

Bolagets krisledningsplan innehåller även en utbildningstabell som beskriver utbildningsinsatser för krisledningsgruppen och krisledningsövningar i bolaget och bolagsstyrelsen. Bolagets säkerhetsansvarig uppger att den separata utbildningsplanen inte har antagits av styrelsen.

5.3.2 Grundskolenämnden

Grundskolenämnden har på central nivå en övnings- och utbildningsplan som finns upplagd på den gemensamma digitala ytan för krishantering. På grund av situationen med covid-19 har övnings- och utbildningstillfällen ej genomförts under våren 2021. Från och med hösten 2021 och helåret 2022 finns ett antal utbildningar och övningar inplanerade. Det framgår i cirka hälften av tillfällen vilken typ av övning eller utbildning som kommer att genomföras.

Vår granskning visar att ingen av de granskade skolorna, utöver brandövningar, genomför några övningar för hur möjliga kriser skulle kunna hanteras, eller övningar baserade på olika scenarier. Fler av de intervjuade är av uppfattningen

¹⁴ Framgår även i Göteborgs Stads säkerhetspolicy.

att detta gäller för grundskolorna i Göteborg generellt och att detta upplevs som ett problem.

Vår granskning visar att scenariot pågående dödligt våld i nuläget inte finns i några av de granskade skolornas krisledningsplaner. Grundskolenämnden har dock, tillsammans med utbildningsnämnden, ett särskilt uppdrag att under 2021 ta fram en beredskapsplan för pågående dödligt våld i skolmiljö.¹⁵ Enligt förvaltningens tidplan kommer beredskapsplanen för pågående dödligt våld att beslutas i november 2021. Under 2022 kommer planen förankras i förvaltningen och därefter kommer löpande utbildningsinsatser att ske för att ge rektorerna förutsättningar för att genomföra lokala övningar ute på skolorna.

5.3.3 Göteborg Energi

Bolaget har på koncernnivå en övnings- och utbildningsplan som är beslutad av koncernledningen. Planen är framtagen av de olika kompetenser inom säkerhetsområdet som finns på bolaget i samband med nätverksträffar som sker ett antal gånger per år. Säkerhetschefen är ansvarig för att de styrdokument som krävs finns och att dessa hålls uppdaterade.

Övnings- och utbildningsplanen beskriver utförligt syfte, inriktning, planering och mål med bolagets övnings- och utbildningsverksamhet. Till planen finns en detaljerad bilaga som anger omfattningen för varje utbildningsmoment och när i tid de planeras genomföras. Bilagan anger också vilka funktioner i vilka organisatoriska delar av bolaget som ska delta. Bilagan innehåller även noteringar avseende vilka övningar som är genomförda samt när de genomfördes. Enligt sammanställningen har utbildningar anordnats för olika nivåer i bolaget, inte bara ledningsfunktionerna. Bolaget genomförde senaste övningen i januari 2020, precis före utbrottet av covid-19.

5.3.4 Familjebostäder

Vi har tagit del av bolagets övnings- och utbildningsplan. Vi noterar att planen inte innehåller någon tidplan för när utbildnings- respektive övningstillfällen ska genomföras utan istället framstår planen som en förteckning med förslag på tänkbara utbildnings- och övningsmöjligheter.

Bolagets säkerhetsansvarige uppger att ett antal utbildningsinsatser och övningar har genomförts de senaste fem åren. Genomförda utbildningsinsatser presenteras i bolagets säkerhetsrapport. Vi har inte kunnat ta del av vare sig någon planering för kommande utbildningsinsatser eller sammanställning av redan genomförda utbildnings- och övningsinsatser i utbildningsplanen.

¹⁵ Uppdraget klargörs i Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023 s. 27.

5.3.5 Samlad bedömning

Stadsrevisionen bedömer att de granskade verksamheterna i huvudsak har uppfyller de krav i Göteborgs Stads plan för krisberedskap och civilt försvar som rör kraven på utbildning och övning. Vi noterar dock stora variationer i både de granskade verksamheternas omfattning av utbildning och övning samt utformning av utbildnings- och övningsplaner.

Vi bedömer att utbildnings- och övningsverksamheten kan stärkas inom grundskolenämndens område, i synnerhet vad gäller utbildnings- och övningsinsatser ute på skolorna. Vår granskning visar att inga typer av övningar utöver brandövningar idag genomförs på de granskade skolorna och att en samlad bild över genomförda övningar saknas. Nämnden bör säkerställa att varje enskild skola ges möjligheten att öva på scenarier utifrån den enskilda skolans förutsättningar i likhet med det som idag sker inom varje skolas arbete med systematiskt brandskyddsarbete. Särskilt betydelsefullt blir detta i samband med framtagandet av en beredskapsplan för pågående dödligt våld i skolmiljö, ett scenario som vår granskning visar att inga av de granskade skolorna övat på. Vi noterar dock och ser positivt på att grundskoleförvaltningen arbetar med uppdraget att ta fram en plan för hur man ska agera i händelse av pågående dödligt våld. Under 2022 kommer förvaltningen informera skolorna om planen. Därefter kommer ett antal utbildningsinsatser ske för att ge rektorerna förutsättningar för att genomföra övningar på skolorna.

Slutligen är det stadsrevisionens bedömning att det underlag som utgör Familjebostädernas utbildnings- och övningsplan är otydligt då det ur underlaget inte går att utläsa vilka insatser som har genomförts, planeras att genomföras, när i tid som utbildningar och övningar har genomförts eller vilka som deltagit. Styrelsen bör säkerställa att dokumentationen inom detta område stärks.

5.4 Rutiner för uppföljning och rapportering

För att leva upp till överenskommelsen mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), vilken redogörs för i kapitel 4, krävs att staden håller länsstyrelsen informerad om vilka åtgärder som vidtagits i arbetet med krisberedskap och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget. Ansvar för detta ligger på kommunstyrelsen. För att möjliggöra kommunstyrelsens ansvar i denna fråga krävs att stadens nämnder och bolag följer upp och analyserar det egna krisberedskapsarbetet.¹⁶

Stadens systematik för uppföljning och rapportering konkretiseras i Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll. Nämnders och bolagsstyrelsers styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ska vara systematisk, förebyggande och utvecklingsinriktad och med rimlig grad säkerställa ändamålsenlighet, effektivitet, lagefterlevnad och tillförlitlig

¹⁶ Detta krav framgår även i Göteborgs Stads säkerhetspolicy.

finansiell rapportering. Då både stadens säkerhetspolicy, planen för arbetet med krisberedskap och civilt försvar och riktlinjen för krishantering innehåller ett antal skall-krav menar vi att en rimlig nivå av uppföljning bör utgå från hur nämnden och bolagen säkerställer att de lever upp till dessa krav.

5.4.1 Got Event

Bolaget har en systematik för uppföljning och rapportering av sitt krisberedskapsarbete. Uppföljningen görs årligen genom en så kallad säkerhetsrapport. Säkerhetsrapporten innehåller en uppföljning och bedömning av status inom områdena evenemangssäkerhet, fysisk säkerhet, IT- och informationssäkerhet, krisberedskap, personsäkerhet, riskreducerande arbete, brandsäkerhet samt genomförda utbildningar och övningar.

Bolagets krisledningsplan innehåller ett avsnitt om utvärdering. Av planen framgår att bolagets förmåga att hantera en kris ska utvärderas inom en månad efter krisen. Resultatet ska användas till att revidera krisledningsplanen och krisledningens organisation och arbetssätt.

Enligt bolagets säkerhetsansvarige som ansvarar för arbetet med att dokumentera och rapportera krisberedskapsarbetet dokumenteras förbättringsförslag.

Bolaget hänvisar i säkerhetsrapporten till kravet på uppföljning vilket framgår i Göteborgs Stads säkerhetspolicy och har valt att behandla frågan som ett eget ärende till styrelsen.

5.4.2 Grundskolenämnden

Vår granskning visar att förvaltningen saknar en systematisk analys och uppföljning av krisberedskapsarbetet vilket även innefattar att förvaltningen inte utsett någon för att följa upp krisberedskapsarbetet. Förslag på förbättringar dokumenteras inte och någon formaliserad återkoppling till nämnden sker inte, varken separat eller inom ramen för delårs- och årsrapporteringen.

Enskilda rektorer har vid intervju angett att de följer upp den egna organisationens agerande vid en specifik händelse. Uppföljningen leder i vissa fall till att skolans krisledningsplan uppdateras direkt efter. Däremot är den samlade åsikten hos de intervjuade rektorerna att uppföljningen inte sker systematiskt och att uppföljningen sällan nedtecknas utan genomförs i form av en muntlig diskussion/utvärdering. Resultatet av uppföljningen efterfrågas inte heller i förvaltningen eftersom en systematik för detta saknas.

5.4.3 Göteborg Energi

Bolagets krishanteringsplan och tillhörande krishanteringsmanual innehåller en detaljerad beskrivning av hur och inom vilket tidsspann som en enskild avslutad kris ska rapporteras och utvärderas inom organisationen.

Vid intervju med vd framkommer att incidenter i verksamheten följs upp i linjen och rapporteras till koncernledningen och till facket. Vidare sker veckovisa avstämningar inom ramen för hanteringen av den pågående covid 19-pandemin. Däremot sker ingen systematisk uppföljning och rapportering av koncernens krisberedskapsarbete till styrelsen, varken inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen eller via en särskild rapport, exempelvis en säkerhetsrapport eller liknande. Detta trots att det ska genomföras enligt stadens säkerhetspolicy. Vår granskning visar även att förbättringsförslag inte dokumenteras systematiskt.

5.4.4 Familjebostäder

Bolaget har en systematik för uppföljning och rapportering av sitt krisberedskapsarbete. Bolagets säkerhetschef ansvarar för att sammanställa och rapportera uppföljningen

En samlad återkoppling av bolagets arbete med krisberedskap sker årligen till styrelsen genom en särskild säkerhetsrapport. Säkerhetsrapporten redogör bland annat för de krav som ställs inom säkerhets- och krisberedskapsarbetet, lägesbild (statusbedömning), framtida behov samt en sammanfattande bedömning av bolagets förmåga inom områdena personsäkerhet, fysisk säkerhet, informationssäkerhet och incident- och krisberedskap. Rapporten avslutas med en handlingsplan som beskriver vilka åtgärder som är prioriterade, när de ska genomföras och vem/vilka som ansvarar för att genomföra dem. Det finns dock ingen koppling mellan denna handlingsplan och de handlings- och åtgärdsplaner som ska tas fram efter den genomförda risk- och sårbarhetsanalysen. Handlingsplanen kan därför inte likställas med kraven i stycke 5.1

Bolaget hänvisar i säkerhetsrapporten till kravet på uppföljning vilket framgår i Göteborgs Stads säkerhetspolicy och har valt att behandla ärendet som ett styrelsebeslut. Vi noterar att bolaget inte dokumenterar förbättringsförslag på ett systematiskt sätt

5.4.5 Samlad bedömning

Utifrån genomförd granskning gör stadsrevisionen bedömningen att två av fyra granskade verksamheter i allt väsentligt har tillfredställande rutiner för uppföljning och rapportering. För två av de granskade verksamheterna är bristerna stora då en systematisk uppföljning helt saknas.

Vår bedömning är att Got Event och till viss del Familjebostäder har ändamålsenliga rutiner för att följa upp och rapportera bolagens arbete med krisberedskap. I båda bolagens krisledningsplaner framgår vikten av en systematisk uppföljning och rapportering samt en hänvisning till att detta krav framgår i Göteborgs Stads säkerhetspolicy. Vi noterar att båda bolagens säkerhetsrapporter är utförliga och såväl beskriver som utvärderar nuläget i bolagens förmåga att hantera ett antal säkerhetsrelaterade områden, bland annat krisberedskap. För Familjebostäder utgörs bristerna av att de genomförda

övnings- och utbildningsinsatser som ändå återrapporteras i säkerhetsrapporten inte går att relatera till en övnings- och utbildningsplan. Det går därmed inte att utläsa om det var dessa insatser som man planerade för eller om det är nya, tillkommande insatser. Vidare har Familjebostäder bedömt att bolagets dokumentation av förbättringsförslag kan stärkas, en bedömning som vi delar. Sammantaget menar vi att den typ av säkerhetsrapport som finns hos Got Event och Familjebostäder, i kombination med att den går upp som ett beslutsärende i respektive styrelse, ger styrelsen en god möjlighet att bilda sig en uppfattning om bolagets styrkor och svagheter inom säkerhets- och krisberedskapsområdet vilket ökar styrelsens möjlighet att styra verksamheten.

Vår granskning visar samtidigt att grundskolenämnden och Göteborg Energi brister i uppföljningen och rapporteringen av sitt krisberedskapsarbete. Vår bedömning är att båda verksamheterna saknar en systematisk uppföljning och rapportering av krisberedskapsarbetet. Detta strider mot så väl Göteborgs Stads säkerhetspolicy som uttryckligen kräver att krisberedskapsarbetet ska följas upp årligen, som mot stadens riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll. Vi noterar att Göteborg Energi förvisso följer upp incidenter i linjen som sedan rapporteras till koncernledningen men att någon samlad utvärdering, bedömning och rapportering av hela koncernens krisberedskapsarbete inte sker.

För grundskolenämnden innebär avsaknaden av en systematisk uppföljning och rapportering att förvaltningen och ytterst nämndens förmåga att bilda sig en uppfattning om skolornas förmåga att hantera krissituationer försvåras. Vår granskning visar att styrningen inte alltid når hela vägen ut till de enskilda skolorna och att möjligheterna att upptäcka och komma tillrätta med den bristande styrningen minskar vid brist av systematisk uppföljning.

Vår bedömning är att den uppföljning och rapportering på krisberedskapsområdet som Got Event och Familjebostäder genomför aktivt bidrar till att ge styrelserna en förmåga att bilda sig en uppfattning om bolagets styrkor och svagheter inom säkerhets- och krisberedskapsområdet. Därmed stärks möjligheten att styra verksamheten. En fungerande uppföljning är också central för att ge kommunstyrelsen den information som behövs för att staden ska kunna uppfylla sina åtagande enligt både lagen om extraordinära händelser samt överenskommelsen mellan MSB och SKR. På motsvarande sätt är det vår bedömning att avsaknad av uppföljning och rapportering hos grundskolenämnden och Göteborg Energi försvårar den egna styrelsens och nämndens förmåga att bilda sig en uppfattning om organisationens styrkor och svagheter inom området. Detta minskar både styrelsens och nämndens möjlighet att styra så väl som kommunstyrelsens förmåga att förmedla en helhetsbild av stadens verksamheter, vilket i sin tur försvårar stadens möjligheter att uppfylla sina åtagandet gentemot ingångna avtal och lagstiftning.

6 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Syftet med denna granskning har varit att bedöma om nämnden och bolagen har en tillräcklig krisberedskap samt om de har förutsättningar för en ändamålsenlig krishantering. Med en ändamålsenlig krishantering avser vi en krishantering som överensstämmer med stadens krav och som är anpassad efter den egna organisationen. I granskningen har Familjebostäder, grundskolenämnden, Got Event och Göteborg Energi ingått.

För att besvara syftet har granskningen fokuserat på fyra revisionsfrågor:

- Har nämnden och styrelserna genomfört risk- och sårbarhetsanalyser och upprättat erforderliga handlingsplaner för krisberedskaps- och krishanteringsarbetet?
- Har nämnden och styrelserna ändamålsenliga organisationer för krisberedskap, krisledning samt former för samverkan med andra verksamheter i staden?
- Har nämnden och styrelserna ändamålsenliga rutiner för att utbilda och öva för extraordinära händelser?
- Har nämnden och styrelserna ändamålsenliga rutiner för att följa upp och rapportera sitt krisberedskapsarbete?

Den samlade bilden efter genomförd granskning är att stadens plan för arbetet med krisberedskap inte följs, och kanske inte förstås, fullt ut av de granskade verksamheterna. Iakttagelserna avseende hur verksamheternas brister i att upprätta åtgärdsplaner samt stadsledningskontorets bedömning av den kvaliteten på de inrapporterade risk- och sårbarhetsanalyserna tyder på detta.

6.1 Handlings- och åtgärdsplaner saknas

Granskningens första revisionsfråga handlade om nämnden och bolagen har genomfört risk- och sårbarhetsanalyser och därefter upprättat erforderliga handlingsplaner. Enligt Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023 ska verksamheterna dels ta fram åtgärdsplaner utifrån identifierade risker i risk- och sårbarhetsanalyser, dels krisledningsplaner som beskriver hur verksamheterna ska agera i händelse av kris.

Vi bedömer att de granskade verksamheterna har genomfört de risk- och sårbarhetsanalyser som krävs och att dessa genomförts i enlighet med stadsledningskontorets instruktioner. Vår granskning visar också att samtliga granskade verksamheter har tagit fram krisledningsplaner, och att dessa till innehållet i allt väsentligt lever upp till kraven i Göteborgs Stads riktlinje för krishantering.

En bärande del i arbetet med riskhantering är att åtgärda de risker som varje verksamhet har och som är av så allvarig karaktär att de inte kan accepteras.

Vår granskning visar att endast en av de granskade verksamheterna upprättat handlings- och åtgärdsplaner för de risker som de identifierat i risk- och sårbarhetsanalyserna, vilket vi bedömer är en väsentlig avvikelse. Mot bakgrund av det lämnar vi därför följande rekommendation till samtliga verksamheter utom Got Event AB:

Stadsrevisionen rekommenderar styrelserna för Familjebostäder i Göteborg AB, Göteborg Energi AB och grundskolenämnden att utifrån genomförda risk- och sårbarhetsanalyser upprätta och besluta om erforderliga handlings- och åtgärdsplaner.

6.2 Variationer i organisation av inriktnings- och samordningskontakt

Granskningens andra revisionsfråga avser huruvida nämnden och bolagen har ändamålsenliga organisationer för krisberedskap och krishantering samt former för samverkan med andra aktörer i staden.

Vår bedömning är att samtliga granskade verksamheter har inrättat krisledningsorganisationer och att dessa överlag är av rimlig storlek i förhållande till verksamheternas storlek och ansvar.

Grundskolenämnden avviker dock väsentligt från övriga granskade verksamheter när det kommer till hur nämnden valt att organisera sin inriktnings- och samordningskontakt. Då denna funktion bemannas av en enda person blir upplägget mycket sårbart. Detta påverkar i sin tur möjligheten att säkerställa uthållighet dygnet runt i sju dygn eftersom inriktnings- och samordningskontakten behöver vara i tjänst under sju dygn, något som framstår som mycket svårt för en enda person att klara av. Stadsrevisionens bedömning är att nämndens organisering av funktionen inriktnings- och samordningskontakt inte är ändamålsenligt då lösningen inte lever upp till kravet att inriktnings- och samordningskontakten ska ha ”hög tillgänglighet och kunna nå dygnet runt, året om”. Vi lämnar därför följande rekommendation:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att stärka följsamheten mot Göteborgs Stads riktlinje för krishantering avseende utformningen av inriktnings- och samordningskontakten.

6.3 Variationer i övnings- och utbildningsverksamheten

Granskningens tredje revisionsfråga avser huruvida nämnden och bolagen har ändamålsenliga rutiner för att utbilda och öva för extraordinära händelser.

Vår bedömning är att grundskolenämndens, Got Events och Göteborg Energis övnings- och utbildningsplaner är ändamålsenliga.

Vi noterar dock att utbildnings- och övningsinsatser kopplade till extraordinära händelser inte genomförs på skolorna utan endast på central nivå. Samtidigt har

grundskolenämnden ett pågående uppdrag med att upprätta en handlingsplan för pågående dödligt våld i skolmiljö vilket vi ser positivt på. Vår bedömning är att grundskolenämnden bör säkerställa att varje enskild skola ges möjligheten att öva på scenarier utifrån den enskilda skolans förutsättningar i likhet med vad som idag sker inom varje skolas arbete med systematiskt brandskyddsarbete.

Slutligen är det stadsrevisionens bedömning att det underlag som utgör Familjebostäders utbildnings- och övningsplan är otydligt då det ur underlaget inte går att utläsa vilka insatser som planeras att genomföras, som har genomförts eller vilka som har deltagit i insatserna. Styrelsen bör säkerställa att dokumentationen inom detta område stärks. Mot bakgrund av att de avvikelser som vi noterat inom detta område är relativt små lämnas ingen rekommendation.

6.4 Uppföljningen brister

Granskningens fjärde och sista revisionsfråga avser huruvida nämnden och bolagen har ändamålsenligt rutiner för att följa upp och rapportera sitt krisberedskapsarbete.

Vår granskning visar att Got Event och Familjebostäder har ändamålsenliga rutiner för uppföljning och rapportering av sitt krisberedskapsarbete. Däremot saknas detta hos grundskolenämnden och Göteborg Energi. Vi lämnar därför följande rekommendation:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden och styrelsen för Göteborg Energi AB att stärka följsamheten mot stadens styrande dokument avseende uppföljning och rapportering av krisberedskapsarbetet.

7 Stadsrevisionens uppdrag och rapportering

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen.

Revisorerna är förtroendevalda och utses av kommunfullmäktige. I Göteborg är de totalt 22. Revisorerna är oberoende och granskar på kommunfullmäktiges uppdrag, och därigenom indirekt också för medborgarna.

Revisorerna prövar årligen om ledamöterna i kommunstyrelsen och nämnderna fullgör sina uppdrag. Revisorerna uttalar sig årligen om nämndledamöternas ansvar i en revisionsberättelse som lämnas till kommunfullmäktige. Utöver revisionsberättelsen upprättar revisorerna även revisionsredogörelser, en för varje nämnd. I revisionsredogörelsen sammanfattas all granskning som revisorerna har genomfört i nämnden under året.

Bland de valda revisorerna utser kommunfullmäktige även lekmannarevisorer. Dessa har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses i regel två lekmannarevisorer för varje bolag.

Revisorerna genomför också särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och bolag. Dessa redovisas löpande under året till kommunfullmäktige i revisionsrapporter.

Revisorerna tar även varje år fram en årsredogörelse som sammanfattar all den granskning som har gjorts i kommunen under det aktuella året. Revisorernas rapporter hittar du på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen