



Projektplan Göteborgs Stads krisberedskap

2021-03-16

Bakgrund

Den rådande Coronapandemin aktualiserar frågan om Sveriges kommuners och regioners förmåga att hantera kriser och extraordinära händelser. Frågans aktualitet har också uppmärksammats 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).¹ 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.²

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,

¹ Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen kompletteras av förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

² Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap.

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

Göteborgs Stads regelverk för krisberedskap och krishantering

Som framgår ovan, och som den kommande framställningen kommer att visa, 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, det vill säga avsevärt senare än den 31 december 2019 då dessa dokument senast skulle ha beslutats. Vad gäller reglementet för krisledningsnämnden så anger stadsledningskontoret att ett förslag på reviderat reglemente bör vara klart det första kvartalet 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.

Ansaret för stadens krisberedskap är det fördelat på fler instanser. Kommunstyrelsen leder, samordnar och har det övergripande ansvaret för kommunens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Kommunstyrelsen är också stadens krisledningsnämnd och ska som sådan 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. 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

³ Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, 2019–2022, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting.

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.

Samtidigt som planen och riktlinjen ställer omfattande krav på stadens verksamheter är stadens arbete med krisberedskap och krishantering förenat med risker och brister. I tjänsteutlåtandet till planen för krisberedskap tillstår stadsledningskontoret både att planen och riktlinjen borde ha beslutats tidigare (jämför ovan) och att det är första gången som Göteborgs Stad tar fram en plan för krisberedskap och civilt försvar. Revisorerna granskade också kriskommunikation på kommunstyrelsen 2020. Den granskningen visade på förbättringsområden; bland annat bör kommunstyrelsen säkerställa att nämnderna och bolagen har aktuella krishanteringsplaner.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnden och styrelserna har en tillräcklig krisberedskap samt om de har förutsättningar för en ändamålsenlig krishantering.

Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Har nämnden och styrelserna genomfört risk- och sårbarhetsanalyser?
- Har nämnden och styrelserna upprättat erforderliga handlingsplaner⁴ för krisberedskaps- och krishanteringsarbetet?
- Har nämnden och styrelserna ändamålsenliga organisationer för krisberedskap och krisledning?
- Har nämnden och styrelserna ändamålsenliga former för samverkan med andra verksamheter i staden och med externa aktörer?
- Har nämnden och styrelserna ändamålsenliga rutiner för att utbilda och öva för extraordinära händelser?
- Har nämnderna och styrelserna ändamålsenliga rutiner för att följa upp och rapportera sitt krisberedskapsarbete?

Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen omfattar grundskolenämnden, Got Event AB, Familjebostäder i Göteborg AB och Göteborg Energi AB. Medan kommunstyrelsen spelar en central roll i stadens krisberedskaps- och krishanteringsarbete kommer inte

⁴ 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.

kommunstyrelsen ingå i granskningen. Dels för att området berördes i 2020 års granskning av kommunstyrelsens kriskommunikation, dels för att den kravbild som gäller för kommunstyrelsen i många avseende är annorlunda än den som gäller för stadens nämnder och bolag.

Revisionskriterier

Stadsrevisionen kommer att använda följande revisionskriterier för att bedöma granskningens iakttagelser:

- 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 plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023
- Göteborgs Stads riktlinje för krishantering
- Granskade nämnder och bolags anvisningar för området.

Ytterligare revisionskriterier kan under granskningens gång komma att identifieras och tillämpas.

Metod och avgränsningar

Granskningen kommer att utföras genom dokumentstudier och intervjuer. Som framgår ovan skiljer sig krisberedskap från krishantering såtillvida att det förra sker före en kris eller extraordinär händelse, medan det senare sker under en kris. Medan de åtgärder som stadens verksamheter behöver vidta för att försäkra sig om en tillfredsställande krishantering är relaterade till de förberedande åtgärderna kommer granskningen – som framgår av syftet – uppmärksamma förutsättningarna till en god krishantering.

Utöver att reglera kommunernas ansvar för krisberedskap reglerar lagen om extraordinära händelser och de andra revisionskriterier som kommer användas i granskningen också civilt försvar. Civilt försvar handlar om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig. I fredstid utgörs arbetet med civilt försvar av beredskapsplanering och att höja förmågan till civilt försvar. Medan krisberedskap och civilt försvar är nära besläktade kommer granskningen inte uppmärksamma stadens förmåga till civilt försvar. Riksdag och regering har inlett ett arbete med att återuppbygga civilförsvaret men det är ännu

underutvecklat på såväl nationell som kommunal nivå.⁵ När detta utvecklingsarbete har fortskridit något kan stadens ansvar för civilt försvar bli föremål för granskning av revisorerna.

Oberoende och integritet

De sakkunnigas oberoende och integritet har prövats enligt vår oberoendedeklaration vilken baseras på Sveriges kommunala yrkesrevisorers modell. Inga omständigheter har framkommit som kan ifrågasätta förtroendet för de sakkunnigas oberoende och integritet som granskare.

Projektorganisation

Granskningen kommer att genomföras av Jesper Wigh (projektledare), och Tim Sahlén.

Avrapportering

Avrapportering till revisorsgruppen planeras att ske hösten 2021.

Kvalitetssäkring

Rapportens innehåll kommer att stämmas av med de granskade verksamheterna. Kvalitetssäkring genomförs av kvalitetsansvarig för fördjupade granskningar.

⁵ I rapporten *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66), presenterar försvarsberedningen ett antal åtgärder för att stärka Sveriges civilförsvar.

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