



För kännedom:
Kommunfullmäktige
Partiernas gruppledare
Kommundirektören

Till:
Kommunstyrelsen

Granskning Krisberedskap

På vårt uppdrag har KPMG fått i uppdrag att granska Luleå kommuns Krisberedskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen är att ge underlag för att bedöma om kommunens arbete med krisberedskap genomförs i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer samt om erfarenheterna från Corona krisen har tillvaratagits och medfört nödvändiga förbättringar av krisberedskapsarbetet.

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

Vi kan i denna granskning inte lämna några övriga rekommendationer än vad som redan finns planerade kring färdigställandet av sammantagen risk- och sårbarhetsanalys (RSA), övning och ökad samverkan för att kunna ytterligare förstärka arbetet med det geografiska områdesansvaret.

Vi ser mycket positivt på det arbete som skett de senaste åren och som innebär att Luleå har stärkt arbetet med krisberedskap på ett mycket bra sätt.

Resultatet av granskningen redovisas i bilagd granskningsrapport. Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen önskas senast den 30 november 2021.

För Luleå kommuns revisorer/

Rolf Höglund
Ordföranden



Granskning av Krisberedskap

Rapport

Luleå kommun

KPMG AB

2021-08-12

Antal sidor 16

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap?	6
3.2	Är rutinerna för krisberedskap vid extraordinära händelser (inom olika typer av extraordinära händelser – epidemier, it, el och vatten m.fl.) ändamålsenliga?	11
3.3	Klarar kommunen en extraordinär händelse under en tillräckligt lång tid?	14
3.4	Har erfarenheter från arbetet med krishantering i samband med Corona krisen tagits tillvara och har nödvändiga förbättringar av kommunens arbete med krisberedskap genomförts?	14
4	Slutsats och sammantagen bedömning	16

1 Sammanfattning

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens Krisberedskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen är att ge underlag för att bedöma om

- kommunens arbete med krisberedskap genomförs i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer
- om erfarenheterna från coronakrisen har tillvaratagits och medfört nödvändiga förbättringar av krisberedskapsarbetet

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

Vi kan i denna granskning inte lämna några övriga rekommendationer än vad som redan finns planerade kring färdigställandet av sammantagen RSA, övning och ökad samverkan för att kunna ytterligare förstärka arbetet med det geografiska områdesansvaret.

Vi ser mycket positivt på det arbete som skett de senaste åren och som innebär att Luleå har stärkt arbetet med krisberedskap på ett mycket bra sätt.

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens krisberedskap, delvis utifrån det kommunen upplevt under pandemin. Granskningen ingår i revisionsplanen 2021.

Coronasituationen har sedan våren 2020 påverkat samhället på ett genomgripande sätt för alla sektorer i samhället. Offentlig sektor är satt under hård press. Hälso- och sjukvården, skolan, socialtjänsten, kommunikationer, infrastruktur, logistik, varuförsörjning m.m. har stora utmaningar med anledning av situationen. Sektorn hade redan tidigare behov av stora effektiviseringar och omprioriteringar eftersom skatteintäkterna inte svarar mot kostnadsutvecklingen som följer av nuvarande arbetssätt och en kris av denna kaliber sätter än högre press på verksamheterna.

En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens/regionens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Coronasituationen har visat vikten av detta. I den nu rådande situationen krävs av ansvariga nämnder och styrelser att dels hantera följdverkningarna av krisen i den dagliga verksamheten, dels använda sig av erfarenheterna från den faktiska krishanteringen för att förbättra krisberedskapen inför kommande kriser. Denna granskning omfattar kommunens krisberedskap utifrån gällande regelverk samt hur kommunen tillvaratar erfarenheterna för att förbättra arbetet med krisberedskap.

Varje kommun ska inom sitt geografiska område verka för planering och organisering av krisberedskapen. De ska därför utarbeta och anta lokala planer enligt direktiv och inriktning i direktiven. För att dessa planer ska vara ändamålsenliga bör de uppfylla MSB:s riktlinjer avseende kontinuitetshantering, riskidentifiering, riskanalys, sårbarhetsanalys samt förmågebedömning.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att ge underlag för att bedöma om

- kommunens arbete med krisberedskap genomförs i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer
- om erfarenheterna från coronakrisen har tillvaratagits och medfört nödvändiga förbättringar av krisberedskapsarbetet

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

1. Har kommunen en ändamålsenlig organisation för kris- och krisberedskap?
 - Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler?
 - Förekommer en regelbunden uppföljning av risk- och sårbarhetsanalysen
 - Används resultatet från analysens resultat i verksamheten och i samband med prioriteringar, uppföljning samt identifieras åtgärdsförslag och implementeras förbättringar?

2021-08-12

2. Är rutinerna för krisberedskap vid extraordinära händelser (inom olika typer av extraordinära händelser – epidemier, it, el och vatten m.fl.) ändamålsenliga?
 - Har kommunen en ändamålsenlig dokumenterad krisberedskapsplan?
 - Görs en planering för varje mandatperiod?
 - Arbetar kommunen ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?
 - Finns en planering som är ändamålsenlig för hur information och krisstöd ska ske?
 - Finns en planering som är ändamålsenlig för hur behovet av robusta och säkra lokaler samt utrustning ska tillgodoses?
 - Finns en planering som är ändamålsenlig för hur el, vatten, värme, data- och telekommunikation och andra viktiga system säkerställs i lokalerna?
 - Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser?
 - Har krisledningsnämnden utbildats och övats under mandatperioden?
3. Klarar kommunen en extraordinär händelse under en tillräckligt lång tid?
4. Har erfarenheterna från arbetet med krishantering i samband med coronakrisen tagits tillvara och har nödvändiga förbättringar av kommunens/regionens arbete med krisberedskap genomförts?

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

Granskningen omfattar Luleå kommun och dess kommunstyrelse samt arbetet inom den centrala funktionen för samhällssäkerhet. Övriga nämnder och förvaltningar ingår för att exemplifiera, men är inte revisionsobjekt.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om arbetet uppfyller

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



Luleå kommun
Granskning av Krisberedskap

2021-08-12

— Övriga regler, policys och riktlinjer eller motsvarande för krisberedskap för kommunen.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta dokument för granskningen.
- Intervjuer med utvalda politiker och tjänstepersoner.
- Avstämning mot gällande regelverk
- Analysfas
- Rapport och avrapportering

Rapporten är faktakontrollerad av Enhetschef för samhällsskydd i Luleå kommun.

3 Resultat av granskningen

Vi presenterar under detta kapitel resultatet av granskningen, detta görs genom att ge en beskrivning av de övergripande revisionsfrågorna utifrån vad som framkommer i granskningen. Varje område avslutas med våra bedömningar och kommentarer som tillsammans utgör den sammanfattande bedömningen och eventuella rekommendationer som redovisas i kapitel fyra.

Det generella intrycket som framkommer genom genomgång av dokumentation och de intervjuer som granskningen bygger på, är att Luleå kommun har en gedigen funktion för samhällsskydd och förtroendet för denna är stort både bland tjänstepersoner och de politiker vi intervjuat inom ramen för granskningen.

Även regionalt ses Luleå ha en stark och kompetent organisation för samhällsskydd och beredskap. Luleå har personal som företräder länet i centrala organisationer och nätverk och kommunen är generösa med att både ta med sig frågor till nätverken och dela med sig resultat därifrån. Sammantaget ökar detta Norrbottens kommuners inflytande gentemot andra aktörer som är positivt inte bara för Luleå utan även för Norrbottens övriga kommuner.

3.1 Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap?

Kommunen har ett antal styrdokument som reglerar organisation och arbetssätt, vi beskriver nedan lite kort om innehållet i dessa och vad de statuerar när det kommer till arbetet med kris- och beredskap. Vi berör här inte vad som gäller specifikt för arbetet med civilt försvar då detta ligger utanför granskningens avgränsning.

3.1.1 Program för krisberedskap och civilt försvar 2019-2022

Programmet fastställdes av kommunfullmäktige 2019-04-23 (2019/48). Syftet med programmet för krisberedskap och civilt försvar är att beskriva hur kommunen ska bedriva sitt krisberedskapsarbete under mandatperioden 2019–2022 samt arbetet med civilt försvar under år 2019–2020.

Enligt överenskommelsen om krisberedskap med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska kommunen upprätta ett styrdokument med övergripande mål och inriktning för mandatperioden. Styrdokumentet ska beskriva:

- process för risk- och sårbarhetsanalys,
- ambition avseende geografiskt områdesansvar, och
- planeringsarbete under mandatperioden.

Programmet motsvarar ett styrdokument enligt överenskommelsen om krisberedskap. Överenskommelsen om civilt försvar ställer inte krav på antagande av styrdokument. Luleå kommun har valt att inkludera uppgifter enligt överenskommelsen om civilt försvar i programmet. Detta med anledning av att kommunens uppdrag avseende

krisberedskap och civilt försvar regleras i samma lagstiftning samt att det finns samordningsvinster då det civila försvaret ska bygga på krisberedskapen.

Programmet är uppbyggt med rubrikerna:

1. Inledning
 - 1.1 Syfte
 - 1.2 Avgränsning
 - 1.3 Uppföljning
2. Arbetsprocess
3. Övergripande inriktning
 - 3.1 Risk och sårbarhetsanalys
 - 3.2 Planering
 - 3.3 Geografiskt områdesansvar
 - 3.4 Utbildning och övning
 - 3.5 Rapportering
 - 3.6 Säkerhetsskydd
4. Uppdrag
 - 4.1 Kommunstyrelsen
 - 4.2 Nämnder

3.1.2 Plan för hantering av samhällsstörningar 2019-2022

Planen antogs av kommunstyrelsen 2019-05-06 (2019/688). Luleå kommuns plan för hantering av samhällsstörningar beskriver hur krisledningsorganisationen är organiserad för att kunna leda och samordna vid händelser som påverkar kommunens egen verksamhet eller geografiska område. Denna plan motsvarar lagens krav på plan för hantering av extraordinära händelser.

Krisledningsorganisationen omfattar kommunens centrala krisledning och förvaltningarnas krisledning.

I denna plan används termen samhällsstörning för att beskriva "de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället". Samhällsstörningar används som ett samlingsbegrepp för olyckor, kris och krig men ersätter inte andra uttryck utan ska används överlappande med lagens benämningar.

Syftet med planen är att:

- beskriva kommunens ansvar vid samhällsstörningar,
- beskriva kommunens krisledningsorganisation, och
- utgöra ett stöd för krisledningsorganisationens arbete vid samhällsstörningar.

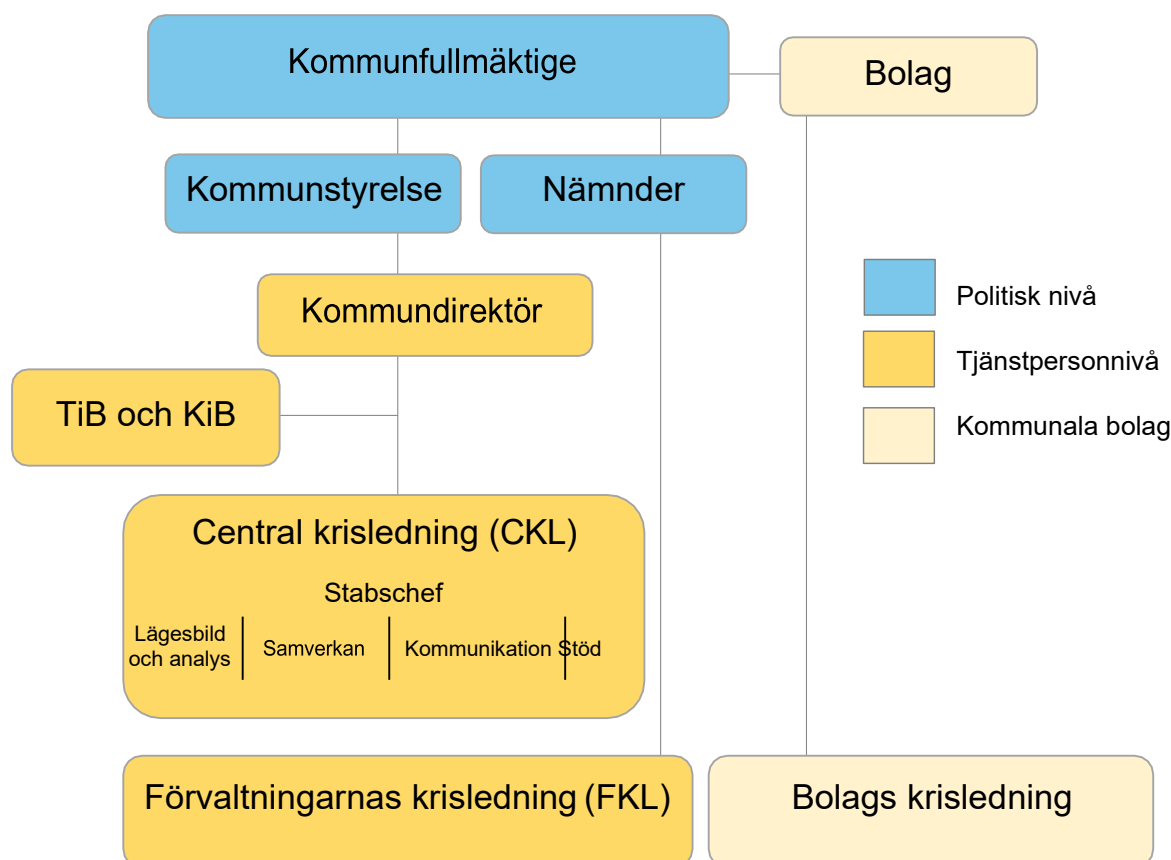
Planen ska också utgöra ett stöd för förvaltningars egen planering för verksamhet vid samhällsstörningar.

Planen innehåller detaljerade definitioner, organisation och arbetssätt. Den övergripande revisionsfrågan berörde om kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisberedskap. I planen presenteras två olika, en för samhällsstörningar och en som träder i kraft vid extraordinära händelser.
Organisation vid samhällsstörningar

Den centrala krisledningsorganisationen (CKL) ska vara flexibel då den behöver anpassas utifrån händelsen. CKL ska kunna skalas upp och ned beroende på hur situationen utvecklas och vilka behov som finns. Det kan innebära att fler eller färre än nedan beskrivna funktioner inrättas vid en händelse.

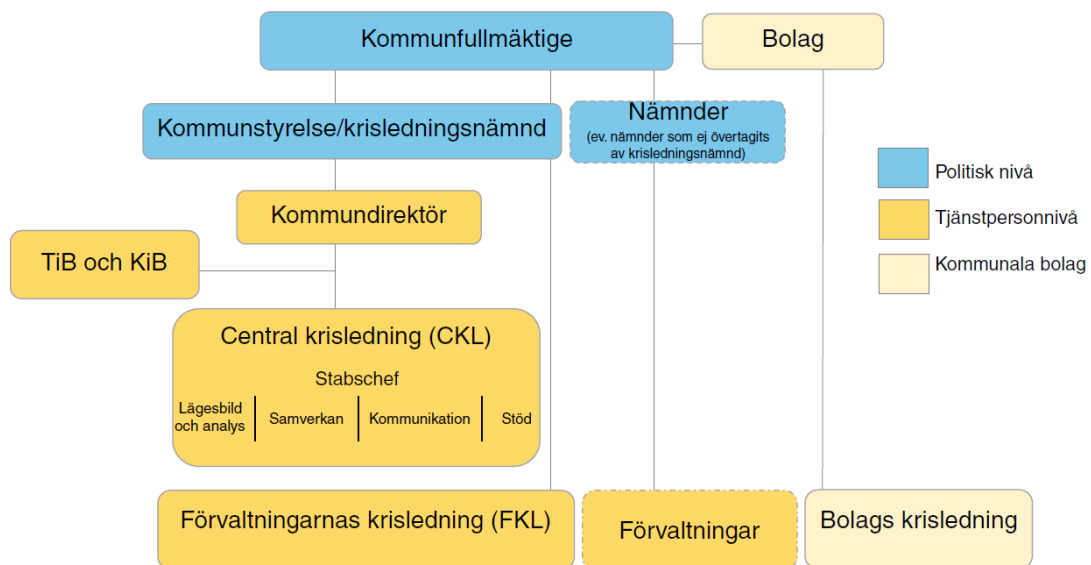
Den politiska nivån består av kommunfullmäktige som är det högsta beslutande organet i kommunen. Kommunstyrelsen ansvarar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens ansvarsområden. Förvaltningarna svarar mot respektive nämnd.

Vid en händelse kan de kommunala bolagen sammankalla sina egna krisledningar. De kommunala bolagen ansvarar för många viktiga tillgångar som t ex lokaler, transportmedel, el och värme.



Organisation vid extraordinära händelser

Vid en extraordinär händelse är CKL organiserad på samma sätt som vid andra samhällsstörningar. Skillnaden organisatoriskt är att vid en extraordinär händelse kan krisledningsnämnden överta hela eller delar av övriga nämnders verksamhetsområden i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till händelsen. Sammankallning av krisledningsnämndens och dess ansvar regleras i kommunstyrelsens reglemente.



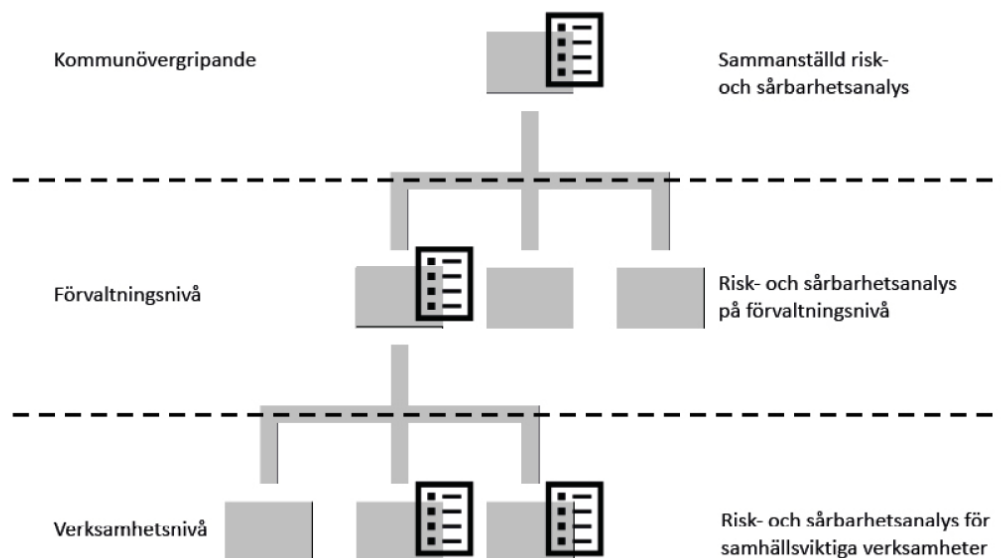
3.1.3 Risk- och sårbarhetsanalys

Ett för alla organisationer som arbetar med krisberedskapsfrågor är Risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) ett av grundverktygen. Risk- och sårbarhetsanalysen lägger grunden i och med att analysera och värdera de risker som organisationen bör förbereda sig för.

I programmet för krisberedskap och civilt försvar, beskrivs Luleå kommuns arbete med RSA. Där konstateras att arbetet sker i ett antal steg, enligt nedan.

För att fullgöra uppgifterna enligt överenskommelsen ska kommunen fokusera på att under mandatperioden genomföra en risk- och sårbarhetsanalysprocess bestående av tre delar:

- identifiering av kritiska beroenden och risker inom samhällsviktig verksamhet,
- risk- och sårbarhetsanalyser på förvaltningsnivå, och
- en kommunövergripande sammanställning.



Arbetet under mandatperioden ska genomföras enligt nedanstående tidsplan.

År 1 – planering av arbetsprocess och metodutveckling.

År 2 – genomförande av risk- och sårbarhetsanalyser på förvaltningsnivå.

År 3 – genomförande av risk- och sårbarhetsanalyser på förvaltningsnivå.

År 4 – sammanställning av kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys.

I granskningen framkommer att en sammanställd RSA Enligt 2 kap. 1 § LEH för Luleå kommun saknas, vilket också är i enlighet med planen ovan. Denna planeras till nästa rapportering. Pandemin har i gällande detta ändrat lite på tidsplanen då enheten för samhällsskydd växlade om till att ingå i CKL och sedan utgöra ett "coronakansli". Arbetet är återupptaget men i begränsad omfattning och följande verksamheter har genomfört RSA 2020-2021:

- Socialförvaltningen: Kostförsörjning, hemtjänst, hemsjukvård, personlig assistans och trygghetslarm.
- Stadsbyggnadsförvaltningen: Dricksvattenförsörjning, väghållning (framkomlighet) och miljö- och bygg (tillsyn, bygglov och -tillsyn).
- Arbetsmarknadsförvaltningen: Boenden för ensamkommande

Kommunen har rapporterat resultatet av arbetet med risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSBFS 2015:5. Föreskriften anger hur redovisningen ska ställas upp – inte vad kommunen ska analysera eller i vilken omfattning.

2019-10-08 (2019/403-3.2.1.1) Lämna Risk- och säkerhet en rapport till kommunstyrelsen om arbetet med RSA, där det konstateras att

tidigare rapporter om risk- och sårbarhetsanalys består av daterat underlag som inte bör återanvändas. En metod och arbetsprocess är framtagen och arbete enligt den har påbörjats under oktober år 2019. Under framtagandet av metod och process har testverksamhet genomförts och preliminära resultat från detta återges i rapport om resultat av risk- och sårbarhetsanalysarbetet.

Kommunen har dock inte en aktuell sammanställd kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys avseende extraordinära händelser som följer gällande föreskrift och som tagits fram med spårbarhet och enhetlig metodik.

3.1.4 Bedömning

Vi bedömer att både de styrande dokumenten för området och den organisation som genom dessa gäller är ändamålsenliga och svarar upp mot de lagkrav och interna krav som ställs. Avsaknaden av en sammanställd RSA är en brist, men denna brist är rapporterad till kommunstyrelsen och Kommunen har delgivit Länsstyrelsen RSA-rapporten i enlighet med skyldighet i MSBFS 2015:5. Kommunen har också redogjort för vad som gjorts och inte gjorts i MSB:s årliga uppföljningar, som också tillställs Länsstyrelsen. Länsstyrelsen har inte återkommit till Luleå kommun med några frågor eller synpunkter. Kommunfullmäktige har genom sitt program för krisberedskap och civilt försvar fastställt en plan för framtagandet av RSA vilket för vår del innebär att ingen kritik kan riktas mot detta. Vi bedömer att de aktuella dokument som finns på området är föredömligt tydliga och genomarbetade.

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

3.2.1 Har kommunen en ändamålsenlig dokumenterad krisberedskapsplan?

Respondenterna anser att planen är ändamålsenligt och uppfyller kraven i överenskommelsen. Vad gäller rum och teknisk utrustning så anses inte att det är lämpligt att den typ av verkställighet ska vara ett politiskt beslut. De anser sig ha större handlingsfrihet än så, t.ex. genom att nyttja de lokaler som är lämpliga, möjlighet att byta ledningsplats. Fokuset på fasta lokaler är inte ändamålsenligt, särskilt inte med tanke på att ledningen under pandemin till stora delar skett med distansöverbyggande teknik. Kommunen har vid revisionstillfället två MSB-finansierade ledningsplatser. Den nyligt iordningsställda har ej ännu använts vid krisledning.

Senast krisstaben var samlade tillsammans i en av ledningsplatserna var 2018 (under två veckor) vid skogsbränderna. Kommunstabens ordinarie lokaler och sammanträdesrum har ansetts vara tillfyllest i ett initialt skede av en kris eller för en "långsam och utdragen kris". Dock kan krisledningsplatsen nyttjas vid behov, den har plats för både krisledningsnämnd och CKL samt har mindre sammanträdesrum för CKL:s funktioner att arbeta i.

3.2.2 Gör en planering för varje mandatperiod?

Ja, planen gäller för respektive mandatperiod, vilket anses vara svårt då de statliga besluten om fördelning av medel inte tas med samma intervaller, det anses att de korta planeringshorisonterna ytterligare försvårar planeringen.

3.2.3 Arbetar kommunen ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

Fokus på att få till en ändamålsenligt och relevant regional samverkan, detta då majoriteten av de aktörer som skulle kallas lokalt skulle representeras av samma individer som vi möter på regional nivå.

Det har fokuserats på (och har kvalité i) är tjänsteperson i beredskap och kommunikatör i beredskap som har uppdrag, rutiner och tekniska stödsystem för att kunna initiera arbete enligt geografiskt områdesansvar samt samordna kommunkoncernens beredskaps- och jourfunktioner.

3.2.4 Finns en planering som är ändamålsenlig för hur information och krisstöd ska ske?

Riktlinjer för kriskommunikation finns och är framtagna av kommunikationsenheten. POSOM samordnas av räddningstjänsten och kallas ut av inre befäl på räddningscentral nord. För POSOM-uppdraget får räddningstjänsten en summa av den statliga ersättningen årligen, eftersom det ingår inom ramen för överenskommelsen. Kopplat till arbetsmiljöarbetet finns rutiner och stöd men det arbetet uppfattar vi inte ligga inom krisberedskapen, då det har annan reglering och inte tar primärt sikte på mycket omfattande och svåra extraordinära händelser. Vidare finns ett utvecklat arbete med krisstöd inom barn- och utbildningsförvaltningen men det ligger utanför denna gransknings avgränsningsområde.

3.2.5 Finns en planering som är ändamålsenlig för hur behovet av robusta och säkra lokaler samt utrustning ska tillgodoses?

Det som framkommer är att lokaler och teknik finns, samt väl tilltagen och robust reservledningsplats. Erfarenheten från organisationen är dock att det inte normalt (i den utsträckning kriser är normala) bedrivs arbete på ledningsplats där alla är samlade. Behovet av samling är primärt vid lägesgenomgångar m.m. och som moment vid övningar där lokal övningsledare kan kommunicera med alla samtidigt. Kriser ska följa ansvarsprincipen och det är förefaller vara så att den ordinarie arbetsmiljön är bäst lämpad för att leda ordinarie arbete, om än under tidspress.

3.2.6 Finns en planering som är ändamålsenlig för hur el, vatten, värme, data- och telekommunikation och andra viktiga system säkerställs i lokalerna?

Ja, men det är ju inte samlat i plan för hantering av samhällsstörningar, det är fråga om IT- och fastighetsdrift.

3.2.7 **Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser?**

Här framkommer från respondenter att detta inte sker tillräckligt. Det program som kommunfullmäktige fastställt anger en process för arbetet. En sådan process har inte funnits tidigare. Av den framgår att risk- och sårbarhetsanalysen ska vara grunden för hur krisberedskapsarbetet bedrivs.

Baserat på risk- och sårbarhetsanalys ska kommunövergripande plan för hantering av samhällsstörningar tas fram, så även styrdokument (t.ex. särskild planering som ska göras under mandatperioden) samt förvaltningarnas planer för hantering av samhällsstörningar.

När planerna är lagda är det enligt processen lämpligt att utbilda i krishanteringssystem, stabsmetodik och det framtagna stödet för stabsarbete. Det är utifrån den grunden lämpligt att bedriva övningsverksamhet. Självklart går det att göra avsteg från processen men för att skapa systematik och förutsägbarhet och att faktiskt bygga upp förmåga över långsikt är det viktigt att följa en genomtänkt process. Det innebär dock att en uppbyggnadsfas krävs där inte alla krav kan tillgodoses. Arbeta enligt processen har stött på problem i och med att enhetens verksamhet riktades om mot samordning och lägesbildsarbete kopplat till pandemin.

Under sommaren 2021 har enheten tagit fram ett koncept för övning av krisledningsnämnden. Idén är lånad från riksdagens krigsdelegation som genomför processövningar – dvs. övningar där ledamöterna ska bekanta sig med sina särskilda mandat och juridiken kring detta samt i övningsssammanhang träna på beslutsfattandet. Man tänker sig att det är svårt att träna på specifika scenarier men om man skapar trygghet i HUR mandaten kan användas, så tänker man sig att det innebär en starkt förmåga att agera när så behövs.

3.2.8 **Har krisledningsnämnden utbildats och övats under mandatperioden?**

Krisledningsnämnden har fått utbildning avseende både extraordinära händelser och höjd beredskap. Vidare har "nyckelpersoner" deltagit i utbildnings- och övningsverksamhet kopplat till nationell övning.

Krisledningsnämnden bedöms vara svår att öva på ett relevant sätt, då deras roll, är att aktiveras inför eller vid en extraordinär händelse, fatta vissa beslut (övertagande av andra nämnders beslutsmandat och beslut enligt dessa mandat) för att sedan återlämna beslutsmandaten. Det handlar om korta moment som kräver väldigt mycket förberedelser och beredning av beslutsförslag utifrån ett väl avvägt scenario där nämnden ska uppleva att de har flera handlingsalternativ.

Man kan också tänka sig en lägre nivå på övning som handlar om att inom ramen för en övning få föredragningar och ta beslut i syfte att öva på procedurer snarare än de politiska avvägningarna. Här anses enheten behöva lyfta till dialog med kommunstyrelsen som utgör krisledningsnämnd.

3.2.9 Bedömning

Svaren som lämnats kring dessa delar visar enligt vår bild på en mycket god förståelse för krisledningsarbetets komplexitet och utmaningar. Det arbete som i granskningen framkommer har skett primärt från 2017 och framåt, har inneburit en kraftig uppväxling i verksamheten. Att allt inte är på plats (särskilt med Coronasituationen) får anses vara rimligt. Det arbete som vi bedömer ligger näst i tur är dels övningsverksamheten men också den lokala samverkan med näringsliv och organisationer som kan komma att påverkas av en kris. Något som också nämns som ett nästa steg är att stödet till förvaltningarna kan öka.

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

Kontinuitetsplanering och uthållighet i krisorganisationer är frågor som alltid har varit aktuella, men som kanske har blivit än mer aktuella när vi är inne i en kris som just nu pågått i mer än ett års tid. Detta är också områden som är svåra att öva och organisationens storlek spelar stor roll.

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

När det gäller krisledning så finns ett antal nyckelpersoner, med mandat och kunskap att kunna fatta beslut. I en långvarig högintensiv kris krävs att dessa personer avlastas.

3.3.1 Bedömning

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

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

Arbetet med Corona har inneburit både förändringar i krisledningsorganisationen och förändringar i delegationsordningen, detta för att på ett effektivt sätt kunna hantera den pågående situationen.

Mindre konkreta exempel är att arbetet med att skapa en koncernövergripande lägesbild har utvecklats, samverkansformer och teknik och metod för dem har utvecklats.

2021-08-12

Under flyktingkrisen 2015/2016 tillskapades en ny enhet inom arbetsmarknadsförvaltningen som hade att driva stora delar av frågan. Under pandemin har kommunens krisledningsfilosofi varit att stödja linjeverksamheten att hantera effekterna. Detta var inte självklart inledningsvis våren 2020 men förtydligades och blev mer och mer självklart under resans gång. Det betyder också att den centrala krisledningsfunktionen kunde avvecklas redan under våren 2020 då de ordinarie strukturerna hade fått på plats nödvändiga förstärkningar. Samverkan, samordning och kommunövergripande lägesbild blev istället ett tillägg till ordinarie ledningsmöten i förvaltningarna, i kommunstabens ledningsgrupp och i kommundirektörens ledningsgrupp.

Situationen nu beskrivs som ett nytt normalläge där fokus främst ligger på att övervaka nya direktiv och utvecklingen i omvärlden. Arbetet i CKL upplevs också att ha förändrats från att gå från "skruv och mutterfrågor" till mer strategiska frågor. Även tidshorisonerna i arbetet förändrades till att bli mer långsiktigt desto längre pandemin pågått.

Arbetet i krisledningen dokumenteras och registreras. Samtliga inrapporterade lägesbilder från förvaltningar och bolag samt de sammanställda lägesbilder som sedan kommunicerats ut är inlagda i Evolution (ärendehanteringssystem).

Lägesbilderna har ibland korrigerats i efterhand på delningsytan (Sharepoint) efter muntligt eller skriftligt påpekande (med nytt datum) men de ändringarna har sedan registrerats med nästa veckas lägesbild i Evolution.

Agendor, minnesanteckningar och utdelade arbetsuppgifter har dokumenterats i Sharepoint.

Kommundirektörens rapport till kommunstyrelsen har registrerats i vanlig ordning i Evolution.

3.4.1 Bedömning

Det framgår som tydligt att justeringar gjorts under pandemins gång och organisationen har succesivt justerats för att möta de utmaningar som man ställts inför. Att frånga den i förväg konstruerade krisorganisationen visar enligt vårt sätt att se det på en flexibilitet att gå från uppgjorda planer när situationen förändras.

Positivt är också att kommunens högsta ledning både vad gäller tjänstepersoner och politiker så vitt vi kan bedöma känner en trygghet i hur pandemin har hanterats och de har fått den information som krävts.

4 Slutsats och sammantagen bedömning

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

Vi kan i denna granskning inte lämna några övriga rekommendationer än vad som redan finns planerade kring färdigställandet av sammantagen RSA, övning och ökad samverkan för att kunna ytterligare förstärka arbetet med det geografiska områdesansvaret.

Vi ser mycket positivt på det arbete som skett de senaste åren och som innebär att Luleå har stärkt arbetet med krisberedskap på ett mycket bra sätt.

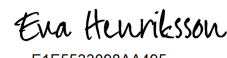
Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:

6E772C8F718340E...

Per Naarttijärvi
Certifierad kommunal revisor

DocuSigned by:

E1E5533098AA495...

Eva Henriksson
Kundansvarig

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