



cutting through complexity™

Eslövs kommun

Granskning av kommunens krisledningsorganisation och beredskap

April 2016

KPMG AB
2016-04-18
Antal sidor: 17

Innehåll

| | | |
|-------|---|----|
| 1. | Sammanfattning | 2 |
| 2. | Inledning | 3 |
| 2.1 | Bakgrund | 3 |
| 2.2 | Syfte och revisionsfrågor | 3 |
| 2.3 | Ansvarig nämnd | 4 |
| 2.4 | Avgränsning | 4 |
| 2.5 | Revisionskriterier | 4 |
| 2.6 | Metod | 4 |
| 3. | Revisionskriterier | 5 |
| 3.1 | Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap | 5 |
| 3.2 | Kommunala mål och styrdokument | 6 |
| 4. | Organisation, styrning och uppföljning av krisledningsarbetet | 7 |
| 4.1 | Krisledningsorganisation | 7 |
| 4.1.1 | Krisledningsnämnd | 7 |
| 4.1.2 | Krisstaben | 7 |
| 4.1.3 | Krisledningsplan | 9 |
| 4.1.4 | Krisstöd | 9 |
| 4.1.5 | Statlig ersättning | 10 |
| 4.2 | Information och kännedom om styrdokument | 10 |
| 4.3 | Riskbedömningar | 11 |
| 4.3.1 | Planering och behov av åtgärder | 12 |
| 4.4 | Utbildningar och övningar | 12 |
| 4.5 | Samverkan med de kommunala bolagen | 13 |
| 4.6 | Uppföljning | 14 |
| 5. | Sammanfattande bedömning | 15 |
| 5.1 | Svar på revisionsfrågorna | 15 |
| 5.2 | Slutsats och rekommendationer | 17 |

1. Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Eslövs kommun granskat kommunens krisledningsorganisation och beredskap.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor är att kommunstyrelsen har utformat en tydlig organisation för kommunens krisberedskap och krisledning. Organisationen är dokumenterad och understöds av erforderliga styrdokument som beskriver kommunens krisledningsorganisation, ansvarsfördelning och rutiner vid olika nivåer av händelser samt att det finns dokumenterade uppgiftsförteckningar för respektive funktion i krisstaben och för kommunens krisstöd. Därtill finns ett flödesschema som anger hur krisstaben ska agera om en händelse inträffar. Vi noterar dock att kommunens krisledningsplan inte har reviderats för innevarande mandatperiod, vilket är ett krav enligt lagstiftningen.

Vi bedömer att kommunstyrelsen kan stärka den interna kontrollen genom att årligen efterfråga dokumenterad uppföljning av vilka insatser som gjorts i krisledningsarbetet samt följa upp hur arbetet efterlevs i förhållande till de styrdokument och mål som angivits för arbetet. Vid uppföljning bör samverka med övriga samhällsaktörer i krisledningsarbetet synliggöras och följas upp. Vi bedömer även att kommunstyrelsen bör utveckla risk- och sårbarhetsanalysen för att därigenom bedöma behovet av åtgärder utifrån de riskområden som identifierats.

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendation är följande:

- Kommunstyrelsen bör fatta beslut om risk- och sårbarhetsanalysen som ligger till grund för kommunens krisledningsarbete. För att utveckla arbetet bör de kommunala bolagen ingå i risk- och sårbarhetsanalysen samt vid bedömning av risker och samhällsviktig verksamhet.
- Kommunstyrelsen bör utveckla risk- och sårbarhetsanalysen för att i större utsträckning tydliggöra vilka åtgärder som behöver vidtas med anledning av identifierade riskområden. Kommunstyrelsen bör även följa upp att identifierade områden blir föremål för fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser.
- Kommunstyrelsen bör stärka styrningen och uppföljningen av kommunens krisledningsarbete och krisberedskap och bör efterfråga en dokumenterad uppföljning av årets arbete. I uppföljningsarbetet bör kommunstyrelsen följa upp att framtagna mål och rutiner i berörda styrdokument efterlevs och utvecklas i enlighet med intentionerna.
- Kommunstyrelsen bör tillse att krisledningsplanen kontinuerligt revideras inför varje mandatperiod.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Vi har av Eslövs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens krisledningsorganisation och beredskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015/16.

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap reglerar den lokala krishanteringen i kommuner och landsting. Enligt lagen är kommuner och landsting skyldiga att förbereda sig och ha en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Lagen säger också att alla kommuner och landsting ska ha en särskild krisledningsnämnd som kan ta över övriga kommunala nämnders uppgifter under en kris.

Kommunen ansvarar för att de kommunala verksamheterna fungerar med så få störningar som möjligt och att kommunens medborgare ska känna sig trygga och säkra. Kommunen har även ett samordningsansvar för kommunens samlade säkerhetsarbete inom sitt geografiska område. Kommunens möjlighet att förebygga alla påfrestningar är dock begränsade varpå det är nödvändigt att kommunen har byggt upp en ändamålsenlig och effektiv krishanteringsförmåga på kommunal nivå.

Revisorerna har utifrån sin risk- och väsentlighetsbedömning sett det som angeläget att granska hur kommunen organiserat sitt krisledningsarbete för att kunna hantera extraordinära händelser. Kommunens arbete bedöms främst utifrån ledning och samverkan i t.ex. planering, utbildning och övning samt uppföljning.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en tydlig organisation och tillräcklig kontroll för ett samordnat arbete gällande krisberedskap och krisledning.

Granskningen kommer fokusera på följande frågeställningar;

- Är organisation och ansvarsfördelning tydlig och dokumenterad?
- Finns erforderliga styrdokument?
- Hur säkerställs god kännedom och efterlevnad av styrdokumentet?
- Genomförs riskbedömningar?
- Genomförs utbildningar och övningar?
- Vilken styrning och uppföljning sker av säkerhetsarbetet?
- Sker någon samverkan med bolagen?

2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunens övergripande krisledningsarbete samt samverkan med övriga kommunala verksamheter och kommunens bolag i frågan.

2.5 Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid förhöjd beredskap
- Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid förhöjd beredskap
- Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
- Styrdokument inom området

2.6 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer och dokumentstudier. Styrdokument såsom krisledningsplan, risk- och sårbarhetsanalys, kommunstyrelsens reglemente samt övriga uppgiftsförteckningar och styrdokument för kommunens krisberedskap har granskats. Intervjuer har genomförts med kommundirektör, säkerhetsstrateg och kommunstyrelsens arbetsutskott.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

3. Revisionskriterier

3.1 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Syftet med lagstiftningen är att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Samhällets beredskap bygger därav främst på de åtgärder som genomförs i den normala verksamheten för att hantera störningar och olyckor såsom bränder, olyckor med transportmedel, översvämningar, kortare eller längre avbrott i elförsörjning, IT-relaterade incidenter osv.

I lagen beskrivs en extraordinär händelse som en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Kommunen ansvarar inom sitt geografiska område för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, samt att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas. Vidare har kommunerna ett ansvar för att analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och landsting ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser.

Kommuner och landsting ansvarar för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet ska genomföras.

Enligt *förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid förhöjd beredskap*, ska varje kommun hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser. Vid höjd beredskap ska landstinget hålla Socialstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelsen underrättade om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret inom landstingets ansvarsområde.

Varje kommun och landsting ska även ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa skall innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också framgå kommunens krisorganisation, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller landstinget ska kunna höjda sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

I förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap anges att varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, skall vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna skall samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

3.2 Kommunala mål och styrdokument

Vid granskning av kommunstyrelsens måldokument för perioden 2015-2018 finns inga specifika mål som avser krisledning och beredskap. I kommunens styrdokument för kommunal krisberedskap anges följande mål för krisledningsarbetet:

- Att minska konsekvenserna av en befarad eller inträffad kris för alla som vistas i Eslövs kommun.
- Att säkerställa driften av samhällsviktig verksamhet under en kris.
- Att ge medborgare och andra aktörer riktig och relevant information i en kris.

Kommunen har antagit ett flertal styrdokument inom området, se nedan ett urval av tillämpliga dokument:

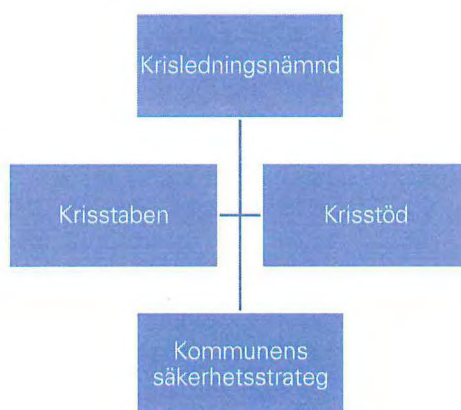
- **Krisledningsplan 2011-2014**, antagit av kommunfullmäktige 2010-12-20
- **Styrdokument för kommunal krisberedskap 2015-2018**, fastställd av kommundirektör 2015-02-01
- **Risk- och sårbarhetsanalys 2016** (är vid granskningstillfället ute på internremiss)
- **Organisation kring krisstöd i Eslövs kommun**
- **Uppgiftsförteckning** för stabschef, beredskapssamordnare, kommunikatör och administratör

Därtill finns ett flertal övriga styrdokument och mallar framtagna vad gäller stabsorientering, stabsarbetsplan, kontaktlistor, ordlista, riktlinjer för användande av tolkar och översättare, kartor, checklista vid efterarbete och avslut, krisstabens arbetsuppgifter etc.

4. Organisation, styrning och uppföljning av krisledningsarbetet

4.1 Krisledningsorganisation

Organisationen för krisledningsarbetet i Eslövs kommun kan illustreras enligt nedanstående bild:



Kommunens säkerhetsstrateg tillhör organisatoriskt kommunledningskontoret och tillväxtavdelningen, och arbetar kommunövergripande och ansvarar för samordning och planering av kommunens krisledningsarbete, övningar och utbildningar samt rekryterar och utbildar de personer som ska ingå i kommunens krisstab. Vid granskningstillfället finns ingen utsedd ersättare för kommunens säkerhetsstrateg vid eventuell frånvaro, ledigheter etc.

4.1.1 Krisledningsnämnd

I krisledningsnämndens reglemente¹ synliggörs att krisledningsnämnden är kommunens ledande politiska organ om kommunen drabbas av en extraordinär händelse. Genom delegering från kommunfullmäktige, får krisledningsnämnden fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens omfattning eller art. I 7 § framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott tillika är krisledningsnämnd. Det är ordförande i krisledningsnämnden (vid dennes förhinder, vice ordförande) som bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och kallar då till sammanträde.

Av intervjuerna framgår att det inte skett någon extraordinär händelse i kommunen där bedömning gjorts att krisledningsnämnden ska aktiveras.

4.1.2 Krisstaben

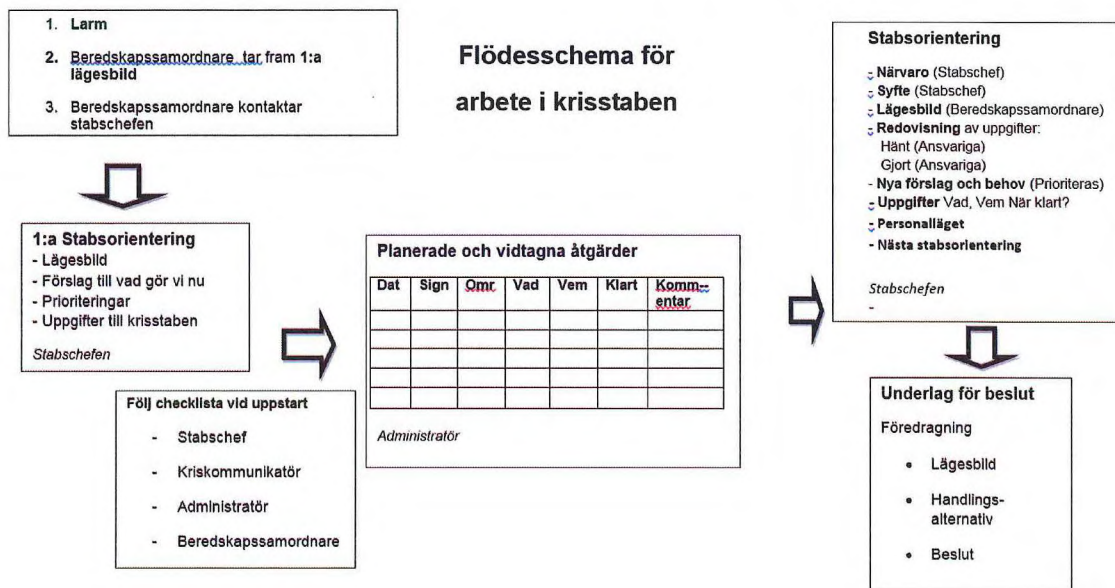
Krisstaben i Eslövs kommun är en på förhand utsedd, utbildad och övad krisstab. Krisstaben har till uppgift att stötta berörda förvaltningar i krisledningsarbetet. Enligt krisledningsplanen har krisstaben följande ansvarsuppgifter:

¹ Antaget av kommunfullmäktige 2008-04-28, att gälla från och med 2008-05-01.

- Skapa och uppdatera lägesbild
- Rapportera till kommundirektören, kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, förvaltningschefer, länsstyrelser etc.
- Planera och genomföra kommunövergripande kommunikationsaktiviteter
- Samordna kommunens åtgärder
- Samverka med andra aktörer i händelsen, exempelvis polis och räddningstjänst
- Vid behov sammankalla Krisstöd Eslöv
- Vid behov informera kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande

I krisstaben ingår stabschef (finns för närvarande fem utsedda som representerar olika förvaltningar), kriskommunikatör, beredskapssamordnare och administratör. Stabschefen är sammankallande och ansvarar för att, efter händelsens art, anpassa stabens organisation och omfattning samt fördela och samordna arbetet inom staben. Det är även stabschefen som bedömer vilken nivå en händelse ska klassificeras som. Vidare ansvarar stabschefen för stabsorienteringar (avser möten i staben som följer en viss dagordning), och har till uppgift att förmedla lägesbild till kommundirektör och förvaltningschefer. Stabschefen ansvarar även för kontakter och rapportering till myndigheter. Krisstaben träffas ca fyra gånger per år. Kommunens säkerhetsstrateg är sammankallande till mötena.

För respektive funktion i krisstaben finns upprättade uppgiftsförteckningar. Ett flödesschema för arbete i krisstaben har även tagits fram, se nedan.



Därtill ansvarar varje förvaltning för att anpassa krisledningsarbetet utifrån sin egen organisation. Detta innebär säkerställande av bemanning av funktioner i den centrala krisstaben. Dock finns inga formella krav enligt säkerhetsstrategen att upprätta

förvaltningsspecifika krishanteringsplaner, även om det enligt de intervjuade hade varit önskvärt.

4.1.3 Krisledningsplan

I kommunens *krisledningsplan* framgår kommunens organisation för krisledning. I nuvarande organisation finns fyra nivåer gällande organisation för krisledning. För respektive nivå finns angivet rutiner och ansvarsfördelning för krisstaben. Enligt styrdokumentet ser organisationen för krisledning i stort sett likadan ut för händelser i alla nivåer. Den största skillnaden är antalet personer som bemannar de olika funktionerna. I samtliga händelser förutom nivå 4, är det stabschefen som beslutar om nivå. Om nivå 4 skulle aktiveras, dvs. om en extraordinär händelse skulle inträffa, då träder krisledningsnämnden in som beslutande organ.

| Nivå | Händelse | Ansvar | Exempel på inträffade händelser |
|--------|---------------------------|--|---|
| Nivå 1 | Oroande händelse | Berörd förvaltning i samråd med krisstaben. | <ul style="list-style-type: none"> • Tillfälligt försvunnen elev • Mycket snö • Otillåten internetanvändning |
| Nivå 2 | Allvarlig händelse | Berörd förvaltning med stöd av kommundirektören och krisstaben. | <ul style="list-style-type: none"> • Hot mot personal och barn på förskola • Risk för pandemi • Trädfällningsolycka • Bombhot mot skola |
| Nivå 3 | Mycket allvarlig händelse | Samordning av kommunstyrelsens ordförande. Berörd förvaltning med stöd av kommundirektören och krisstaben. | <ul style="list-style-type: none"> • Skolbränder |
| Nivå 4 | Extraordinär händelse | Krisledningsnämnden med stöd av kommundirektören och krisstaben. | <ul style="list-style-type: none"> • Inga händelser angivna |

Gränsdragningen mellan krisledningsnämndens och krisstabens befogenheter anges av de intervjuade vara tydlig. Vid intervju med kommunstyrelsens arbetsutskott framförs att det finns en viss otydlighet i vilket skede kommunstyrelsens ordförande ska samordna arbetet vid nivå 3. Detta har inte tydliggjorts i styrdokumentet.

4.1.4 Krisstöd

Krisstöd Eslöv avser kommunens organisation och samverkan kring krisstöd². Utgångspunkten för krisstödet är kravet om att kommunen ska erbjuda människor som bor, arbetar och vistas inom kommunens geografiska område det stöd och hjälp som de behöver enligt socialtjänstlagen. Detta ska inte förväxlas med det krisstöd som arbetsgivaren är skyldig att erbjuda sina anställda enligt arbetsmiljölagen.

² I Eslövs kommun används inte begreppet POSOM (psykiskt och socialt omhändertagande vid olyckor och katastrofer) utan istället benämns kommunens organisation för krisstöd vid allvariga händelser som Krisstöd.

krisstödet ingår exempelvis att vara ett stöd för de drabbade och anhöriga i närheten av en olycksplats, öppna och driva informations- och stödcentra samt genomföra stödinsatser som till exempel avlastande samtal, debriefing, samtalsgrupper etc.

Socialchef är sammankallande vid aktivering av krisstöd. Samverkansmöte sker enligt uppgift två gånger per år. Eftersom det i kommunens organisation finns tre nämnder (Barn och Familj, Vård och Omsorg samt Arbete och Försörjning) som ansvarar för stöd enligt socialtjänstlagen, har det enligt intervjuerna emellanåt varit något otydligt kring vem som ansvarar för samordningen av kommunens krisstöd.

4.1.5 Statlig ersättning

Enligt gällande lagstiftning får kommuner och landsting ersättning av staten för de kostnader för förberedande uppgifter som de utför. Bidraget fördelas utefter kommunstorlek. Utgångspunkten för nyttjandet av den statliga ersättningen är att genomföra uppgifter för att minska sårbarheten i samhällsviktig verksamhet. Delar av de uppgifter som genomförs inom ramen för kommunens krisledningsarbete vad gäller övningar, utbildningar och investeringar, finansieras av den statliga ersättningen. Övriga insatser får kommunen själv finansiera.

Årligen sammanställer och rapporterar kommunens säkerhetsstrateg till MSB hur det statliga bidraget använts. Vid granskningstillfället saknas en sammanställning över hur 2015 års ersättning har använts. Nedan framgår hur den statliga ersättningen använts under 2014:

| År | Utfall, kr |
|-----------------------|----------------|
| 2014 | |
| Lön | 512 400 |
| Service av tyfoner | 27 712 |
| Utbildning och övning | 237 800 |
| Samverkansråd | 30 000 |
| | 807 912 |

4.2 Information och kännedom om styrdokument

Inför varje ny mandatperiod ska krisledningsnämnden upprätta en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser. Planen fastställs av kommunfullmäktige. Enligt säkerhetsstrategen pågår en översyn av nuvarande krisledningsplan som avser perioden 2011-2014. Ambitionen är att planen ska tas upp i fullmäktige för beslut senare i vår. Enligt nuvarande beslut i fullmäktige skulle planen reviderats senast i augusti 2014.

Vid krisstabens träffar sker genomgång utifrån de styrdokument som finns. Vid introduktion av nya medarbetare till de funktioner som ska ingå i krisstaben sker även utbildning och genomgång av styrdokumentet. Säkerhetsstrategen ansvarar för introduktionen. Till sin hjälp finns en checklista framtagen som används som stöd vid uppstart för respektive roll.

Enligt de intervjuade bedöms det finnas en god kännedom om de styrdokument som styr arbetet. En anledning till detta anges bland annat vara att kommunen har varit utsatta för en del krissituationer under de senaste åren som krävt tillämpning av de rutiner som finns angivna i styrdokumenterna. Detta har enligt de intervjuade skapat en god kännedom om dokumenterna och vilka rutiner som ska följas.

4.3 Riskbedömningar

Enligt styrdokumenterna ska en större risk- och sårbarhetsanalys upprättas för hela kommunen minst en gång per mandatperiod. Därtill ska minst två mindre göras årligen. Av intervjuerna framgår att de mindre risk- och sårbarhetsanalyserna är mindre i dess omfattning och avser endast en risk. Dokumentationen följer framtagna mallar. Exempelvis har mutor och korruption utgjort ett sådant riskområde.

Vad gäller den mer omfattande risk- och sårbarhetsanalysen, har säkerhetsstrategin i samråd med övriga sakkunniga i kommunen tagit fram ett utkast som avser nuvarande mandatperiod. Kommunstyrelsens arbetsutskott har enligt uppgift ej varit delaktig i framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen. Nedanstående områden har särskilt identifierats och analyserats som riskområden. Ett urval av riskerna har bedömts utifrån sannolikhet och konsekvens, vilket framgår i risk- och sårbarhetsanalysen.

- Anlagd brand i skolbyggnad
- Avbrott i elförsörjningen
- Avbrott i IP-telefonin (kommunens växel)
- Avbrott i järnvägstrafiken
- Avbrott för verksamhetssystemen
- Avbrott i VA-systemet
- Extremväder
- Sabotage IT-miljön
- Utsläpp farligt ämne
- Vägtrafikolyckor

Utifrån identifierade riskområden har ett antal referensgrupper med sakkunniga inom respektive område fått i uppgift att bedöma riskerna samt tydliggöra vilka åtgärder verksamheten vidtagit för att förebygga risken samt vilka ytterligare åtgärder som krävs för att stärka skyddet eller öka hanteringsförmågan av samhällsviktiga funktioner. Bland annat har skolchef och fastighetschef deltagit i analysarbetet. Kommundirektören har därtill givit säkerhetsstrategin i uppdrag att analysera kommunens IT-säkerhet och vilka åtgärder som krävs för att stärka IT-miljön.

Utkastet är vid granskningstillfället ute på internremiss hos övriga förvaltningar och nämnder. Enligt plan ska analysen redovisas som ett informationsärende på kommunfullmäktiges sammanträde i april.

4.3.1 Planering och behov av åtgärder

I styrdokumentet för kommunal krisberedskap framgår kommunens inriktning av krisledningsarbetet. Dokumentet utgår från lagstiftningens krav om att kommunen ska ha en planering för vilka åtgärder som ska genomföras under mandatperioden samt en planering för hur kommunen ska hantera en kris. De åtgärder som ska vidtas, utgår från de behov av åtgärder som identifierats i kommunens risk- och sårbarhetsanalys men även som identifierats på annat sätt, exempelvis genom utvärderingar av övningar, inträffade händelser etc. Dokumentet skickas en gång per mandatperiod till Länsstyrelsen och ska även ge en inriktning för hur det statliga bidraget ska användas.

Vid granskning av dokumentet framgår att uppgifter som planeras att genomföras under mandatperioden är revidering och översyn av styrdokument inom området samt upprättande av en plan över vilka övningar och utbildningar som ska genomföras under perioden. I övrigt saknas ett specificerande kring vilka åtgärder som planeras utifrån den senaste risk- och sårbarhetsanalysen.

I utkastet finns ett kortare avsnitt kring identifierade sårbarheter och brister i kommunens krisberedskap och dess geografiska område. De brister som identifierats är:

- Samverkansövningar inom det geografiska områdesansvaret har inte genomförts.
- Övningar med flera förvaltningar har inte genomförts.
- Det finns brister i utbildning och träning i kriskommunikation.
- Samverkansövningar har inte gjorts med grannkommuner.

I anslutning till identifierade riskområden som anges i risk- och sårbarhetsanalysen, har ansvariga referensgrupper i ett separat dokument punktat de åtgärder som bör vidtas för att minska sårbarheten och stärka arbetet. Det gäller bland annat åtgärder för att minska anlagd brand i skolbyggnad, avbrott i IP-telefonin, avbrott för verksamhetssystemen och extremväder. Dessa åtgärder finns inte angivna i utkastet till risk- och sårbarhetsanalysen. Dock framgår att dessa områden behöver analyseras närmre och bli föremål för mer fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser. Andra områden som lyfts fram av de intervjuade är kommunikation och hantering av media i krissituationer samt informationssäkerhet. Vid granskningstillfället har det inte fattats något beslut kring hur dessa åtgärder ska genomföras eller finansieras.

Säkerhetsstrategen kan uppmärksamma övriga förvaltningar över vilka risker som identifierats och vilka åtgärder som behöver göras. Sen åligger det förvaltningarna själva att verkställa att så görs. Dock poängteras att uppdraget från staten är tydligt inriktat på extraordinära händelser och inte ska förväxlas med kommunens övriga åtgärder för att stäkra exempelvis det brottsförebyggande arbetet, folkhälsoarbetet etc.

4.4 Utbildningar och övningar

I styrdokumentet för kommunal krisberedskap framgår att utbildning och övning ska genomföras för såväl förvaltningarnas ledning som för den centrala krisledningen. Dessa ska omfatta personal och förtroendevalda i krisledningsnämnd, kommundirektör, förvaltningschefer och krisstaben minst en gång per mandatperiod. En utbildningsplan ska upprättas för varje mandatperiod. I styrdokumentet för kommunal krisberedskap framgår

övnings- och utbildningsplan för krishanteringsorganisationen vilken omfattar mandatperioden 2015-2018. Utbildningar som är årligt återkommande är utbildning och introduktion av nya medlemmar, grundläggande krisberedskap och kunskap kring krisreaktioner och krisstöd, funktionsvis utbildning i respektive roll i krisstaben samt utbildning och föreläsningar för operativa krisstödsgruppen. Vad gäller övningar framgår att det under 2016 ska ske en övning med hela krishanteringsorganisationen. Nästa övning för krisstaben är planerad till 2018. En samverkansövning med operativa krisstödsgruppen i Lunds kommun är planerad till 2017.

Enligt de intervjuade genomförs övningar kontinuerligt. Säkerhetsstrategen uppger att en stor övning genomförs under varje mandatperiod, sedan genomförs en mindre med krisstabsfunktionen samt att kontinuerliga utbildningar erbjuds kring chock, krisorganisation etc. Vid den större övningen deltar såväl krisstab som krisledningsnämnden. Den senaste större övningen genomfördes 2011 tillsammans med bland annat blåsljusmyndigheter och Länsstyrelsen. Enligt uppgift förs dokumentation över de övningar som genomförs. Detta har dock inte verifierats under granskningens gång.

Vid intervju med kommunstyrelsens arbetsutskott framgår att det finns en risk att det kan dröja mellan övningstillfällena om man missar en övning. I praktiken kan det gå fyra år innan nästa övningstillfälle ges.

4.5 Samverkan med de kommunala bolagen

Enligt de intervjuade sker ingen formaliserad samverkan med de kommunala bolagen i kommunens krisledningsarbete eller vid framtagande av risk- och sårbarhetsanalysen. Dock finns enligt säkerhetsstrategen etablerade samverkansform för medlemskommunerna och VA Syd samt med Räddningstjänsten Syd. Kommunens säkerhetsstrateg deltar även i krishanteringsråd tillsammans med nio kommuner i område Skåne sydväst som syftar till att utveckla samverkan med privata och offentliga aktörer i samband med extraordinära händelser. Enligt uppgift förs minnesanteckningar. Därtill deltar säkerhetsstrategen i regionala och kommunala informationsnätverk som avser att verka förebyggande för att stärka förmågan och sprida information vid extraordinära händelser. Kommunstyrelsens arbetsutskott lyfter fram att det saknas dokumentation kring hur samverkan ska ske med andra myndigheter.

Därtill finns andra forum för samverkan i trygghets- och säkerhetsrelaterade frågor. Bland annat "Örat mot marken" som utgör en brottsförebyggande funktion där bland annat MERAB (Mellanskånes Renhållningsaktiebolag), EBO AB, Räddningstjänsten Syd, den entreprenör som svarar för kommunens bevakning, fastighetsavdelningen, skola, fritids, äldreomsorg, fältarbetare inom socialtjänsten etc. deltar. Gruppen träffas en gång i veckan för informations- och erfarenhetsutbyte. Samverkansgruppen anges enligt de intervjuade utgöra ett viktigt och värdefullt forum för att diskutera rådande läge i kommunen. De intervjuade anger att det finns en osäkerhet kring vem som följer upp vilka insatser som görs och vem som ansvarar för vad.

Rådet för Hälsa och Trygghet är ett rådgivande organ som är organiserat under kommunstyrelsen och hanterar frågor kopplade till kommunens folkhälsoarbete. Rådet

träffas kontinuerligt och består av såväl förtroendevalda som representanter från kommunen och från intresseföreningarna och Svenska kyrkan.

4.6 Uppföljning

Det finns ingen formaliserad rutin att årligen följa upp och dokumentera de åtgärder och insatser som genomförts under året vad gäller kommunens krisledningsarbete. Viss uppföljning sker i samband med den årliga rapportering som MSB kräver, där kommunen ska rapportera vilka insatser som genomförts under året utifrån den statliga ersättning som erhållits. Dock finns ingen rutin att återrapportera detta till kommunstyrelsen.

Enligt de intervjuade ges information vid behov till kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott. Ambitionen är att kommunens säkerhetsstrateg en gång per år ska hålla ett informationstillfälle för kommunstyrelsen kring kommunens krisledningsarbete samt vilka insatser som görs och planeras. Vid granskningstillfället har detta ej gjorts under 2016 men planeras enligt säkerhetsstrategen att genomföras under våren. Enligt uppgift har det inte funnits en rutin att återkommande ge sådan information. Därtill inhämtar kommunstyrelsen information i relaterade frågor från exempelvis Räddningstjänsten och övriga förvaltningar.

5. Sammanfattande bedömning

5.1 Svar på revisionsfrågorna

Är organisation och ansvarsfördelning tydlig och dokumenterad?

Enligt vår bedömning är kommunens organisation för krisledning och krisberedskap tydlig. Vår bedömning understöds av de styrdokument som finns framtagna som beskriver kommunens krisledningsorganisation, ansvarsfördelning och rutiner vid olika nivåer av händelser samt att det finns dokumenterade uppgiftsförteckningar för respektive funktion i krisstaben och för kommunens krisstöd. Därtill finns ett flödesschema som anger hur krisstaben ska agera om en händelse inträffar. Eftersom det vid granskningstillfället inte finns någon utsedd ersättare för de arbetsuppgifter som kommunens säkerhetsstrateg innehar, kan vi konstatera att det finns en risk för sårbarhet i organisationen i samband med frånvaro i form av sjukdomar, oförutsedda händelser samt ledigheter.

Finns erforderliga styrdokument?

Enligt lagstiftningen ska kommuner och landsting inför varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser. Den senaste krisledningsplanen avser föregående mandatperiod. Enligt kommunfullmäktiges beslut ska planen revideras senast i augusti 2014. Arbete pågår med att revidera planen och förväntas presenteras för kommunfullmäktige under våren 2016. Vi ser det som positivt att översyn pågår men vill poängtera att det är av vikt att erforderliga styrdokument kontinuerligt ses över och revideras inom angiven tid.

Därtill har kommunen upprättat erforderliga styrdokument enligt gällande lagstiftning i form av risk- och sårbarhetsanalys samt styrdokument för kommunal krisberedskap som anger planering av vilka utbildningar och övningar som ska genomföras under mandatperioden samt hur det statliga bidraget ska användas. Berörda styrdokument förutom krisledningsplanen har reviderats eller håller på att revideras under innevarande mandatperiod. Enligt de intervjuade bedöms styrdokumenterna vara kända i organisationen.

Hur säkerställs god kännedom och efterlevnad av styrdokumenterna?

Krisstaben träffas kontinuerligt där genomgång sker utifrån berörda dokument. Kommunens säkerhetsstrateg rekryterar och utbildar kontinuerligt kommunens krisledningsorganisation, förtroendevalda och förvaltningsledningar, vilket sker med utgångspunkt från de dokument som är styrande för kommunens krisledningsarbete.

Genomförs riskbedömningar?

Enligt uppgift genomförs en större risk- och sårbarhetsanalys för hela kommunen en gång per mandatperiod. Därtill genomförs minst två mindre analyser årligen. Vid granskningstillfället har ett utkast till risk- och sårbarhetsanalys för mandatperioden tagits fram. Analysen förväntas färdigställas under våren. Vi noterar att kommunstyrelsen ej fattat beslut om risk- och sårbarhetsanalysen. Vi ser ett värde av att kommunstyrelsen deltar och fattar beslut om risk- och sårbarhetsanalysen för att därigenom ha kännedom och kunskap kring vilka risker som identifierats och vilka förebyggande åtgärder som behöver vidtas för att stärka skyddet.

Vid granskning av styrdokument för kommunal krisberedskap saknas ett tydliggörande av vilka förebyggande åtgärder som bör vidtas utifrån de riskområden som identifierats i den senaste risk- och sårbarhetsanalysen. I utkastet till nuvarande risk- och sårbarhetsanalys finns ett kortare avsnitt kring behov av åtgärder. Dock noteras att det krävs en fördjupad analys. Ett separat dokument i form av internt arbetsmaterial har upprättats av berörda sakkunniga i kommunen som tydliggör vilka åtgärder som behöver vidtas utifrån de riskområden som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen.

Enligt vår bedömning kan risk- och sårbarhetsanalysen utvecklas för att i större utsträckning tydliggöra de åtgärder som behöver vidtas med anledning av identifierade riskområden. Det är även av vikt att kommunstyrelsen följer upp att identifierade områden blir föremål för fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser för att därigenom synliggöra vilka åtgärder som bör vidtas.

Genomförs utbildningar och övningar?

I styrdokumentet för kommunal krisberedskap framgår planerade övningar och utbildningar för mandatperioden. Enligt planen ska övning och utbildning av personal i krisstaben och förtroendevalda i krisledningsnämnden ske minst en gång per mandatperiod. Av granskningen framgår att en övning planeras för hela krisledningsorganisationen under våren 2016. Nästa övning planeras 2018. En samverkansövning med operativa krisstödsgruppen i Lunds kommun planeras till 2017. Utbildningar för krisstaben och för nya medlemmar genomförs kontinuerligt enligt plan.

Vilken styrning och uppföljning sker av säkerhetsarbetet?

Det saknas en formaliserad rutin att årligen följa upp och dokumentera de åtgärder och insatser som genomförts under året avseende kommunens krisledningsarbete. Viss uppföljning sker i samband med den årliga rapportering som MSB kräver som visar hur det statliga bidraget använts under året.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att årligen följa upp kommunens krisledningsarbete och krisberedskap för att därigenom kunna bedöma om genomförda insatser är ändamålsenliga och tillräckliga och i enlighet med antagna mål och styrdokument. I uppföljningsarbetet bör samverkan med övriga samhällsaktörer i krisledningsarbetet även följas upp.

Sker någon samverkan med bolagen?

Enligt de intervjuade sker ingen formaliserad samverkan med de kommunala bolagen i kommunens krisledningsarbete eller vid framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen. Viss samverkan sker i olika samverkansform inom kommunen, exempelvis "Örat mot marken", där representanter från olika myndigheter och verksamheter inom kommunen deltar.

5.2 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor är att kommunstyrelsen har utformat en tydlig och dokumenterad organisation för kommunens krisberedskap och krisledning. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen kan stärka den interna kontrollen genom att årligen efterfråga dokumenterad uppföljning av vilka insatser som gjorts i krisledningsarbetet samt följa upp hur arbetet efterlevs i förhållande till de styrdokument och mål som tagits fram för arbetet. Vid uppföljning bör samverka med övriga samhällsaktörer i krisledningsarbetet synliggöras och följas upp. Vi bedömer även att kommunstyrelsen bör utveckla risk- och sårbarhetsanalysen för att därigenom bedöma behovet av åtgärder utifrån de riskområden som identifierats.

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendation är följande:

- Kommunstyrelsen bör fatta beslut om risk- och sårbarhetsanalysen som ligger till grund för kommunens krisledningsarbete. För att utveckla arbetet bör de kommunala bolagen ingå i risk- och sårbarhetsanalysen samt vid bedömning av risker och samhällsviktig verksamhet.
- Kommunstyrelsen bör utveckla risk- och sårbarhetsanalysen för att i större utsträckning tydliggöra vilka åtgärder som behöver vidtas med anledning av identifierade riskområden. Kommunstyrelsen bör även följa upp att identifierade områden blir föremål för fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser.
- Kommunstyrelsen bör stärka styrningen och uppföljningen av kommunens krisledningsarbete och krisberedskap och bör efterfråga en dokumenterad uppföljning av årets arbete. I uppföljningsarbetet bör kommunstyrelsen följa upp att framtagna mål och rutiner i berörda styrdokument efterlevs och utvecklas i enlighet med intentionerna.
- Kommunstyrelsen bör tillse att krisledningsplanen kontinuerligt revideras inför varje mandatperiod.

Malmö 2016-04-18



Ida Brorsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor