

Eslövs kommun

Uppföljning av granskning av kommunens
krisledningsorganisation och beredskap



Building a better
working world

Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund och syfte.....	2
1.2. Genomförande och avgränsning	2
2. Granskningsresultat	3
2.1. Sammanfattning av 2016 års granskning	3
2.2. Kommunstyrelsens yttrande 2016	3
2.3. Uppföljning 2019	4
3. Källförteckning	10

1. Inledning

1.1. Bakgrund och syfte

De förtroendevalda revisorerna har gett EY i uppdrag att genomföra en uppföljning av granskningen av kommunens krisledningsorganisation och beredskap (2016).

Syftet med granskningen är att följa upp om och på vilket sätt de synpunkter och iakttagelser som gjordes i granskningsrapporten har beaktats av kommunstyrelsen.

1.2. Genomförande och avgränsning

Uppföljningen är genomförd genom dokumentationsgranskning samt genom en intervju med kommunens säkerhetsstrateg.

I avsnitt två återges en sammanfattning av de bedömningar och rekommendationer som framkom i granskningsrapporten. Efter sammanfattningen följer våra iakttagelser utifrån de svar som lämnats i samband med uppföljningen samt våra bedömningar.

2. Granskningsresultat

2.1. Sammanfattning av 2016 års granskning

Granskningens syfte var att bedöma om kommunstyrelsen har en tydlig organisation och tillräcklig kontroll för ett samordnat arbete gällande krisberedskap och krisledning. Den sammanfattande bedömningen var att kommunstyrelsen hade utformat en tydlig organisation för kommunens krisberedskap och krisledning. Vid den dåvarande granskningen hade inte krisledningsplanen reviderats än för den innevarande mandatperioden, vilket är ett krav enligt lagstiftningen¹.

Vidare bedömdes att kommunstyrelsen kunde stärka den interna kontrollen genom att årligen efterfråga en dokumenterad uppföljning av vilka insatser som gjorts i krisledningsarbetet samt följa upp hur arbetet efterlevdes i förhållande till de styrdokument och mål som angivits för arbetet.

Utifrån granskningsresultatet lämnades rekommendationerna att:

- ▶ 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, samt
- ▶ kommunstyrelsen bör tillse att krisledningsplanen kontinuerligt revideras inför varje mandatperiod.

2.2. Kommunstyrelsens yttrande 2016

I kommunstyrelsens yttrande, daterad den 6 september 2016, angavs att den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen för 2016 var fastställd av kommunfullmäktige (2016-06-20 § 76). Vidare angavs att de kommunala bolagen skulle inkluderas i risk- och sårbarhetsanalysen för nästa mandatperiod (2018 - 2022).

Vidare stod det i yttrandet att kommunstyrelsen för varje år kommer att fastställa en verksamhetsplan inom området krisberedskap. Av verksamhetsplanen kommer riskområden för fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser att framgå, vilka är baserade på den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen. För varje riskområde kommer ett antal

¹ Den nya krisledningsplanen antogs av kommunfullmäktige den 24 april 2017.

förslag till förbättringar för att minska risk eller sårbarhet att tas fram. Beslutade och verkställda åtgärder kommer att redovisas till kommunstyrelsen.

I yttrandet angavs att varje nämnd/styrelse föreslås att årligen analysera inrapporterade risker/händelser. Analysen samt en beskrivning av årets samlade säkerhetsarbete avseende mål och rutiner ska lämnas till kommunledningskontoret. Till detta ska en plan för nästkommande års säkerhetsarbete bifogas. Kommunledningskontoret föreslås att årligen ta fram en sammanställning av nämndernas rapporter och redovisa denna till kommunstyrelsen.

Vid tidpunkten för yttrandet hade arbetet att revidera krisledningsplanen påbörjats och under 2016 skulle en reviderad plan antas av kommunfullmäktige. Krisledningsplanen kommer därefter att revideras inför varje mandatperiod.

Som en åtgärd för att bättre kunna följa upp kommunens arbete med säkerhetsfrågor gav kommundirektören säkerhetsstrategen i uppdrag att ta fram ett förslag på en policy för kommunens systematiska säkerhetsarbete. Policyn skulle antas av kommunfullmäktige. Syftet med en sådan policy skulle vara att få en bättre struktur för kommunens arbete inom området och underlätta för kommunstyrelsen att på kommunfullmäktiges uppdrag leda, samordna och följa upp kommunens systematiska säkerhetsarbete.

2.3. Uppföljning 2019

Av intervjun framkom att det inte har tagits fram en ny risk- och sårbarhetsanalys för mandatperioden 2018 – 2022. Därmed har de kommunala bolagen ännu inte inkluderats i risk- och sårbarhetsanalysen inför mandatperioden 2018 – 2022, vilket kommunstyrelsen skrev i sitt yttrande skulle ske. Anledningen till att de inte har tagits fram en ny risk- och sårbarhetsanalys uppges vara på grund av tidsbrist. Ambitionen framöver är att upprätta fler riskanalyser och involvera bolagen i detta arbete. Främst planeras EBO (Eslövs Bostads AB) samt Mellanskånes Renhållningsbolag att inkluderas. I den senaste risk- och sårbarhetsanalysen (2016) står angivet att fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser ska tas fram för de områden där hanteringsförmågan för Eslövs kommun inte anses god. Dessa områden är enligt analysen:

- ▶ Anlagd brand i skolbyggnad
- ▶ Informationssäkerhet
- ▶ Avbrott i kommunalteknisk försörjning, dricksvatten
- ▶ Extremväder
- ▶ Utsläpp farligt ämne
- ▶ Vägtrafikolyckor

Vid uppföljningen framgår att dessa analyser inte har tagits fram än.

Vi har fått ta del av kommunens senaste krisledningsplan, som antogs av kommunfullmäktige den 24 april 2017. Enligt uppgift ska den ses över för revidering senast januari 2021. Krisledningsplanen redogör för kommunens organisation för central krisledning. Vidare anger den vem som ansvarar för aktivering av den centrala krisledningen samt när utvärdering efter avslutad störning eller händelse ska redovisas. Krisledningsplanen anger däremot inte vem som ansvarar för utvärderingen. Vidare beskriver krisledningsplanen de tre krisnivåerna, hur dessa ska hanteras i organisationen, samt vilka roller de olika funktionerna har. Funktionerna är följande:

- ▶ Styrgruppen för central krisledning
- ▶ Krisstaben
- ▶ Centrala säkerhetsgruppen
- ▶ Centrala krisstödet

Vid granskningstillfället 2016 gjordes bedömningen att kommunstyrelsen skulle kunna stärka den interna kontrollen genom att årligen efterfråga dokumenterad uppföljning av vilka insatser som gjorts i krisledningsarbetet. Enligt uppgift görs inte detta idag.

Av intervjun framkom att nämnderna inte återkopplar till kommunledningskontoret, vilket var en av revisionens rekommendationer vid granskningstillfället 2016. Säkerhetsstrategen uppger att det för rapporteringen är viktigt att få riktlinjer och ett årshjul på plats för nämnderna.

Informationssäkerhet uppges vara särskilt svårt att planera kring. Säkerhetsstrategen har inför ikraftträdandet av den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585), som införs den 1:a april 2019, gått ett flertal utbildningar med syfte att få kunskap om sätt att implementera denna.

Vid granskningstillfället 2016 konstaterades att säkerhetsstrategen inte hade någon ersättare och att detta medför en sårbarhet i verksamheten. Vid uppföljningen 2019 framgår att säkerhetsstrategen nu har en ersättare.

Verksamhetsplanen för krisberedskap 2019 - 2020 anger tidplan för olika aktiviteter kopplade till krisberedskap inom kommunen. Aktiviteterna är indelade i följande områden:

- ▶ Identifiera samhällsviktig verksamhet
- ▶ Styrel²
- ▶ Policy för systematiskt säkerhetsarbete
- ▶ Central krisledning
- ▶ Krisberedskapen enligt överenskommelse MSB och SKL
- ▶ Riskhantering
- ▶ Totalförvarsplanering
- ▶ Säkerhetsskydd
- ▶ Tekniska system

En policy för systematiskt säkerhetsarbete har tagits fram i enlighet med kommunstyrelsens yttrande från 2016. Policyn antogs av kommunfullmäktige den 23 april 2018. I policyn finns mål för det systematiska säkerhetsarbetet i Eslövs kommun, vilka är:

- ▶ Personer som arbetar och vistas i våra verksamheter har en säker och trygg miljö
- ▶ Vår verksamhet, information och egendom är skyddad
- ▶ Den dagliga driften säkerställs för att tillhandahålla god service till medborgarna
- ▶ Allmänheten har förtroende för Eslövs kommun
- ▶ Konsekvenserna av oönskade händelser inom kommunens verksamheter minimeras
- ▶ Samhällsviktig verksamhet kan under alla omständigheter hållas igång
- ▶ Kommunens information ska vara tillgänglig, riktig och uppfylla kraven på konfidentialitet och spårbarhet
- ▶ Kommunens kostnader för skadegörelse, brand och inbrott minimeras

² Styrel (Styrning av el till prioriterade elanvändare) är den planeringsprocess under vilken statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, privata aktörer och elnätsföretag samarbetar för att ta fram underlag för att kunna prioritera samhällsviktiga elanvändare vid en manuell förbrukningsfrånkoppling.

- ▶ Verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen ska ha det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter.

Vidare anger policyn att riktlinjer och rutiner beträffande det systematiska säkerhetsarbetet konkretiseras i underliggande styrdokument, samt hur kommunfullmäktiges mål för säkerhetsarbetet ska redovisas. Riktlinjerna är ännu inte framtagna. Avsikten är att riktlinjerna ska ange hur ofta förvaltningarna ska uppdatera sin verksamhetsplan och att dessa ska överensstämja med den centrala verksamhetsplanen för kommunledningskontoret. Säkerhetsstrategen uppger att riktlinjerna planeras vara klara till årsskiftet. Särskilda riktlinjer kommer att tas fram för informationssäkerhet, med anledning av den nya säkerhetsskyddslagen. Vid uppföljningen 2019 framkom att en informationssäkerhetsgrupp har skapats. Denna kommer bland annat ha till uppgift att ta fram riktlinjer för hur dokumentation ska klassificeras.

Policyn för systematiskt säkerhetsarbete redogör för ansvarsfördelningen vilken ser ut enligt följande:

Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige fastställer policy för systematiskt säkerhetsarbete. Kommunfullmäktige fördelar uppgifter inom det systematiska säkerhetsarbetet till kommunstyrelsen och nämnderna och tar in uppgifterna i reglementen för nämndernas verksamhet. Kommunfullmäktige ger ekonomiska resurser för det systematiska säkerhetsarbetet i det årliga budgetbeslutet.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har, på kommunfullmäktiges uppdrag, ansvaret att leda, samordna och följa upp kommunens systematiska säkerhetsarbete. Kommunstyrelsen ansvarar för ansvarsfördelningen av säkerhetsfrågorna mellan nämnderna. Kommunstyrelsen fastställer riktlinjer inom områdena riskhantering, krishantering, säkerhetsskydd, informationssäkerhet, systematiskt brandskyddsarbete och fysiskt skydd. Kommunledningskontoret arbetar under kommunstyrelsens ansvarsområde och äger ansvaret för det strategiska säkerhetsarbetet.

Servicenämnden

Servicenämndens uppdrag är att vara en utförande organisation för kommunens arbete inom områdena systematiskt brandskyddsarbete samt fysiskt skydd avseende de av kommunen ägda fastigheter. Servicenämnden ska på uppdrag av kommunstyrelsen bistå i arbetet med att ta fram underlag till riktlinjer och rutiner samt uppföljning av kommunens arbete inom områdena systematiskt brandskyddsarbete och fysiskt skydd.

Samtliga nämnder

Nämnderna har ansvar för att riktlinjerna inom områdena riskhantering, krishantering, säkerhetsskydd, informationssäkerhet, systematiskt brandskyddsarbete och fysiskt skydd följs. Nämnderna ansvarar för att ta fram leveransmål för det systematiska säkerhetsarbetet.

Kommundirektören

Kommundirektören har på uppdrag av kommunstyrelsen ansvar för att samordna, utveckla och följa upp kommunens systematiska säkerhetsarbete.

Förvaltningscheferna

Förvaltningscheferna ansvarar för säkerhetsarbetet inom förvaltningen och för att policy för systematiskt säkerhetsarbete med tillhörande riktlinjer och rutiner integreras i verksamheterna.

Förvaltningschefen ska fördela uppgifter så långt ut i organisationen att det systematiska säkerhetsarbetet kan bedrivas på arbetsplatserna och att tillräckliga befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens följer med.

Centrala säkerhetsgruppen

Kommunledningskontoret leder centrala säkerhetsgruppen som består av representanter för kommunens verksamheter. Centrala säkerhetsgruppen tar fram förslag till riktlinjer inom områdena riskhantering, krishantering, informationssäkerhet, systematiskt brandskyddsarbete, säkerhetsskydd och fysiskt skydd i dialog med kommunens ledningsgrupp som kommunstyrelsen sedan fastställer.

2.3.1. Krisen i januari 2017

Den 6 januari 2017 drabbades Eslöv av ett omfattande strömavbrott, där även dricksvattenförsörjningen slogs ut. Anledningen till att dricksvattenförsörjningen slogs ut var på grund av att pumpkällaren översvämmades, som en följd av elavbrottet. Några timmar efter strömavbrottets start var vattentornet tomt på vatten, varpå Eslövs kommun behövde nödvattenförsörjas. Vid intervjun framkom att det saknades en reservkraft vid strömavbrottet. Därför gick det inte att pumpa upp mer vatten. På natten, under strömavbrottet, började en hyreslänga även brinna vilket förvärrade krissituationen ytterligare. VA-Syd, som är huvudman för VA-verksamheten i Eslövs kommun, saknade tillräckligt med nödvattentankar för att klara av kylan om minus 12 grader som rådde den natten.

Enligt rapporten *Trettio timmar som skakade Eslöv* har det inte beräknats vad krisen kostade. Rapporten beskriver vidare samtliga händelser som hanterades i den centrala krisledningen i samband med krisen. Efter utvärderingen har kommunens säkerhetsstrateg köpt in en kris-app, vars huvudfunktion är att snabbt kunna kontakta och informera samtliga i kommunens centrala krisledning. Av intervjun framkom att samtliga i krisledningsorganisationen rekommenderats att ladda ned appen på såväl jobbmobil som privat mobiltelefon, men några krav finns inte i nuläget. Utbildning av appens funktioner hölls den 9:e april 2019.

Vidare uppges att ytterligare åtgärder och planering sker ner på verksamhetsnivå efter den nämnda krisen. Bland annat har tunna plastdunkar köpts in till verksamheterna i kommunen. Nödvattenplanering sker under våren 2019 för alla förvaltningar tillsammans med VA-Syd. Nödvattenplaneringen syftar till att kartlägga hur verksamheterna kan klara sig en dag, tre dagar och tio dagar utan vatten eller med vatten som måste kokas innan förbrukning. Enligt intervju sker det för tillfället även en kartläggning avseende vilka förvaltningar som kan avvara personal vid krissituationer.

2.3.2. Krisövning "vårsol"

Länsstyrelsen i Skåne genomförde den 23 - 26 april 2018 en regional krisövning där samtliga kommuner inbjöds att delta. Därutöver deltog Forsvarsmakten, Polisen, Region Skåne och räddningstjänsterna. Övningens syfte var att öka förmågan i länet att samverka vid samhällsstörningar med fokus på antagonistiska hot och händelser.

Ett 40-tal medarbetare i Eslövs kommun med olika funktioner bjöds in att delta i krisövningen. Enligt rapporten *Utvärdering av övning vårsol* (april 2018) ansågs krisövningen vara en stor framgång för Eslövs kommun. De mål som sattes upp inför övningen uppnåddes och inga allvarliga misstag uppgavs ha begåtts. De främsta skälen för framgången angavs vara att det finns en robust organisation som är samövade sedan många år och delvis även beprövad i

skarpt läge till följd av krisen i januari 2017. De generella synpunkterna efter övningen var, enligt rapporten, att man upplevde behov av att öva oftare samt att tekniken bör vara uppdaterad med instruktioner för användning i alla konferensrum. Ytterligare synpunkt efter övningen var att en utbildning i WIS³ upplevdes som nödvändig då kommunikationskanalen är livsavgörande i krissituationer. Uppfattningen var att sällananvändare kommer att få problem i ett skarpt läge. Därtill ansågs det vara oerhört viktigt hur ett krisarbete initieras. En tydlig auktoritativ ledning från början skapar trygghet i hela staben. Slutligen ansågs det vara viktigt att få med kontaktcenter som navet i kommunikationsarbetet.

Åtgärder som vidtagits med anledning av utvärderingen av krisövningen är enligt uppgift rekrytering av fler till den centrala krisledningen, inskaffandet av den ovan nämnda krypterade kris-appen, genomförande av två internutbildningar i stabsmetodik, inköp av fler mobiltelefoner och powerbanks, och fler utbildningar till det centrala krisstödet.

2.3.3. Bedömning

Det är vår bedömning att kommunstyrelsen än inte har beaktat rekommendationen om att inkludera de kommunala bolagen i risk- och sårbarhetsanalysen samt vid bedömning av risker och samhällsviktig verksamhet. Det är viktigt att bolagen, i sin roll som samhällsaktörer, lyfts fram i krisledningsarbetet genom att inkluderas i risk- och sårbarhetsanalysen.

Kommunstyrelsen har inte efterfrågat en dokumenterad uppföljning av årets arbete i syfte att stärka styrningen och uppföljningen av kommunens krisledningsarbete och krisberedskap. Det är därför vår bedömning att kommunstyrelsen inte beaktat revisorernas rekommendation.

Rekommendationen gällande att kommunstyrelsen bör följa upp att identifierade områden blir föremål för fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser har inte beaktats. Det är vår bedömning att fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser för de områden där hanteringsförmågan för kommunen inte anses god bör prioriteras i enlighet med den senaste risk- och sårbarhetsanalysen (2016).

I uppföljningen framgår att nämnderna inte återrapporterar sina årliga analyser av inrapporterade händelser och risker till kommunledningen, vilket kommunstyrelsen föreslog i sitt yttrande. Det är vår bedömning att den interna kontrollen fortsatt kan stärkas i detta avseende samt att ett årshjul skulle kunna tydliggöra tidsramarna för nämndernas rapportering.

Vi ser det som positivt att krisledningsplanen har antagits på nytt av kommunfullmäktige under den förra mandatperioden i enlighet med rekommendationen att planen behövde revideras. Vi bedömer också att det är positivt att ett flertal styrdokument, så som risk- och sårbarhetsanalysen, har uppdaterats sedan granskningstillfället 2016.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att de kommunala bolagen ingår i risk- och sårbarhetsanalysen samt vid bedömning av risker och samhällsviktig verksamhet.
- ▶ Säkerställa att fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser tas fram för de områden där hanteringsförmågan bedömts otillräcklig inom kommunen.

³ WIS är ett webbaserat informationssystem som ägs och drivs av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Systemet används för samordning av krisinformation mellan myndigheter och andra aktörer.

- ▶ Stärka styrningen och uppföljningen av kommunens krisledningsarbete och krisberedskap genom att efterfråga en dokumenterad uppföljning av årets arbete.
- ▶ Stärka den interna kontrollen genom att, i de riktlinjer som är planerade att utarbetas, ange omfattning och frekvens för nämndernas årliga rapportering av risker och händelser kopplat till kris och säkerhet.

Eslöv den 13 maj 2019

Julia Campbell
EY

Negin Nazari
EY

3. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Säkerhetsstrateg

Dokumentation

- ▶ Aktivitetslista (2018)
- ▶ Rapport om drickvattenkrisen i Eslöv
- ▶ Plan för central krisledning
- ▶ Policy för systematiskt säkerhetsarbete
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys (2016)
- ▶ Rapport om trettio timmar som skakade Eslöv
- ▶ Utvärdering av övning Vårsol
- ▶ Verksamhetsplan för kris och säkerhet 2019 - 2020