



Granskning av kommunens krisberedskap

Rapport

Perstorps kommun

KPMG AB

2024-03-13

Antal sidor 18



Perstorps kommun
Granskning av kommunens krisberedskap

2024-03-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	6
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod	8
3	Resultat av granskningen	9
3.1	Organisation	9
3.2	Planer, riktlinjer och rutiner	13
3.3	Risk- och sårbarhetsanalys	15
3.4	Övningsverksamhet	17
4	Samlad bedömning och rekommendationer	19

1 Sammanfattning

KPMG har av Perstorps kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Granskningen ingår i 2023 års revisionsplan.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har ett ändamålsenligt och sammanhållet krisberedskapsarbete som genomförs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen delvis har ett ändamålsenligt sammanhållet krisberedskapsarbete som i allt väsentligt genomförs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Vår bedömning grundar sig i att samtliga styrdokument som kommunen ska ha enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR rörande kommunernas krisberedskap finns beslutade. Vi bedömer också att det finns ett aktivt arbete med att säkerställa en ändamålsenlig organisation, beredskap och kontinuitetsplanering i kommunen.

I granskningen identifieras vissa utvecklingsområden rörande till exempel förtydligt ansvar för nämnderna i krisberedskapsarbetet i stort och kontinuitetsplaneringen ner i verksamheterna i synnerhet. Vi bedömer också att det finns ett behov förtydliga kommunstyrelsens roll i krisledningsplan samt att tillse rätt beslutsnivå för styrande dokument som inbegriper koncernen i sin helhet och beredskapsfunktioner. Vi bedömer också att det finns ett behov av att se över organisationen för POSOM och rollen som tjänsteperson i beredskap.

I det följande redovisas våra bedömningar och rekommendationer kopplat till revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Finns det en sammanhållen övergripande organisation för krisledning/beredskap i kommunen?	Vår bedömning är att det delvis finns en sammanhållen övergripande organisation för krisledning och krisberedskap i kommunen.	<ul style="list-style-type: none">- Till fullmäktige bereda förslag på reviderat reglementen för kommunstyrelsen i vilket uppgifter avseende krisberedskap ingår.- Till fullmäktige bereda förslag på reviderat reglemente där det framgår att styrelsen kan be/lämna hjälp vid en extraordinär händelse.- Säkerställa att kommunstyrelsens roll vid extraordinär händelse definieras i krisledningsplan.

Revisionsfråga	Bedömning: Ja	Rekommendationer
Finns det ett reglemente för krisledningsnämnden och har det förrättats val av ledamöter till nämnden av kommunfullmäktige?		-
Revisionsfråga	Bedömning: Ja	Rekommendationer
Finns det ett kommunövergripande arbete med krisledningsplaner, krisledningsorganisation? Finns det en centralt funktionsindeldad stab?		-
Revisionsfråga	Bedömning: Nej	Rekommendationer
Finns det upparbetade beredskapsfunktioner i kommunen?	Vi bedömer att det inte finns upparbetade beredskapsfunktioner ur ett övergripande krisberedskapsperspektiv i kommunen.	Utvärdera formerna för beredskapsfunktionen i larmcentralen för att säkerställa en väl fungerande dygnet runt-beredskap i kommunen.
Revisionsfråga	Bedömning: Nej	Rekommendationer
Ingår krisledning/krisberedskap som en del av nämndernas reglementerade uppgifter?	Uppgifter bör framgå av reglemente. Som ett led i det arbetet ser vi positivt på att det finns en ambition att krisberedskap ska ingå i nämndernas målstruktur.	Till fullmäktige bereda förslag på reviderade reglementen för nämnderna i vilka uppgifter avseende krisberedskap ingår.
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Finns planer, riktlinjer och rutiner på kommunövergripande nivå och på styrelse- och nämndnivå gällande krisledning/krisberedskap? Är de sammanhållna?	Vi bedömer att de styrande dokument som enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR finns. Vi bedömer det sker ett arbete som eftersträvar ett sammanhållet krisberedskapsarbete avseende planer, riktlinjer och rutiner från kommunövergripande nivå till nämnds nivå. Vi bedömer även att en översyn av de organisatoriska förutsättningarna för POSOM bör genomföras	Tillse att det finns organisatoriska förutsättningar för att bedriva POSOM på ett ändamålsenligt sätt.

Revisionsfråga	Bedömning: Ja	Rekommendationer
Har kommunen de styrande dokument som enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR ska finnas?		
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Arbetar kommunen systematiskt med risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med gällande regler?	Risk- och sårbarhetsanalysen inbegriper koncernen i sin helhet och den öppna delen av analysen bör därför antas i kommunfullmäktige.	I de fall styrdokument omfattar kommunala bolag tillse att dessa beslutas av kommunfullmäktige och antas på respektive bolagsstämma.
Revisionsfråga	Bedömning: Ja	Rekommendationer
Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys på kommunövergripande nivå?		
Revisionsfråga	Bedömning: Ja	Rekommendationer
Följs risk- och sårbarhetsanalysen upp regelbundet, med hjälp av indikatorer enligt bilaga till författningen "Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser" (MSBFS 2015:5)?		
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Finns det en planering gällande kontinuitetsplanering av samhällsviktiga funktioner, exempelvis skola och äldreomsorg, vid olika former av kriser?	Vi bedömer att det delvis finns kontinuitetsplanering av samhällsviktiga funktioner, exempelvis skola och äldreomsorg, vid olika former av kriser.	<ul style="list-style-type: none"> - Säkerställa att kritiska beroenden för samhällsviktig verksamhet samordnas internt och externt. - Överväg att peka ut ansvariga funktioner i förvaltningarna för att stödja arbetet med kontinuitetsplanering på verksamhetsnivå.
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer



Perstorps kommun

Granskning av kommunens krisberedskap

2024-03-13

Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser ur ett kommunövergripande perspektiv.	Vi bedömer att kommunen delvis arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser ur ett kommunövergripande perspektiv.	Säkerställa att det förebyggande övnings- och utbildningsarbetet återupptas i enlighet med framtagna övnings- och utbildningsplan.
---	--	--

2 Bakgrund

KPMG har av Perstorp kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Under de senaste åren har kommunernas krisberedskapsförmåga prövats och testats i skarpt läge genom både mindre och större händelser. För att nämna några är flyktingkrisen 2015 och pandemin 2020–2022. Utöver det har det skett olika former mer lokala svåra händelser och även IT-incidenter som visat hur viktigt det är att kommunens krisberedskap är robust med en förmåga att hantera olika typer av händelser.

En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Pandemin, stormar, cyberattacker med mera har visat vikten av detta.

Denna granskning omfattar kommunens krisberedskap utifrån gällande regelverk samt kommunöverenskommelsen mellan Sveriges kommuner och Regioner (SKR) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

MSB har även tagit fram föreskrifter, vägledningar och strategidokument rörande styrdokument för krisberedskap, vilket skapar ett ramverk för kommunens arbete med frågorna.

Perstorp kommuns revisorer drar i sin riskanalys slutsatsen att kommunens arbete med krisberedskap behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunen har ett ändamålsenligt och sammanhållet krisberedskapsarbete som genomförs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

Organisation

- Finns det en sammanhållen övergripande organisation för krisledning/beredskap i kommunen?
 - Finns det ett reglemente för krisledningsnämnden och har kommunfullmäktige förrättats val av ledamöter till nämnden?
 - Finns det ett kommunövergripande arbete med krisledningsplaner och krisledningsorganisation? Finns det en central funktionsindelad stab?
 - Finns det upparbetade beredskapsfunktioner i kommunen?
 - Ingår krisledning/krisberedskap som en del av nämndernas reglementerade uppgifter?

Planer, riktlinjer och rutiner

- Finns planer, riktlinjer och rutiner på kommunövergripande nivå samt på styrelse- och nämndnivå gällande krisledning/krisberedskap? Är de sammanhållna?
 - Har kommunen upprättat de styrande dokument som enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR ska finnas?

Risk- och sårbarhetsanalys

- Arbetar kommunen systematiskt med risk- och sårbarhetsanalys, i enlighet med gällande regler?
 - Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys på kommunövergripande nivå?
 - Följs risk- och sårbarhetsanalysen upp regelbundet, med hjälp av indikatorer enligt bilaga till författningen "Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser" (MSBFS 2015:5)?
 - Finns det en kontinuitetsplanering av samhällsviktiga funktioner, exempelvis skola och äldreomsorg, vid olika former av kriser?

Övningsverksamhet

- Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser ur ett kommunövergripande perspektiv?

Granskningen omfattar Perstorps kommun och det övergripande krisberedskapsarbetet på central nivå samt på nämndspecifik nivå. I detta ingår även att undersöka vilket stöd och resurser som kommer nämnderna till godo för deras interna krisplanering.

Granskningen avser information som inte omfattas av sekretess enligt offentlighet- och sekretesslagen eller är säkerhetsklassad enligt säkerhetsskyddslagen.

Granskningen avser inte gemensamma nämnder och kommunalförbund.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut
- Överenskommelse om krisberedskap mellan MSB och SKR
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med tillhörande förordning (LEH)
- MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser med föreskrift



Perstorps kommun

Granskning av kommunens krisberedskap

2024-03-13

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av styrande dokument enligt LEH och överenskommelsen mellan MSB och SKR och övriga planer, riktlinjer och rutiner med bäring på krisberedskap samt reglementen för samtliga nämnder.
- Intervjuer har genomförts med säkerhetschef, kommundirektör och kommunstyrelsens ordförande.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade personer.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation

3.1.1 Reglementen

Kommunstyrelsen

Enligt kommunstyrelsens reglemente¹ är styrelsen kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunstyrelsen leder och styr kommunens verksamhet genom att besluta om styrdokument eller ta fram förslag till sådana styrdokument som ska antas av fullmäktige och i övrigt fatta de enskilda beslut som behövs för en samordnad styrning (styrfunktion).

Enligt reglementet ska det finnas en krisledningsnämnd enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH. Krisledningsnämnden består av samma ledamöter som kommunstyrelsens arbetsutskott.

Det framgår inte av kommunstyrelsens reglemente att kommunstyrelsen har ett ansvar för kommunen övergripande krisberedskapsarbete. Däremot framgår det av reglementet att kommunstyrelsens ansvarar för den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva vid höjd beredskap enligt LEH samt enligt lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Det framgår inte heller av reglementet att kommunstyrelsen kan be/lämna hjälp vid en extraordinär händelse från/till annan kommun/region och besluta om dess ersättning när krisledningsnämnden inte är aktiverad.

Krisledningsnämnden

Av krisledningsnämndens reglemente² framgår att kommunfullmäktige i sitt val av ledamöter bör eftersträva personunion med kommunstyrelsens arbetsutskott. Kommunfullmäktige har utsett krisledningsnämndens ledamöter³ och det råder personunion mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och krisledningsnämnden.

Enligt reglemente framgår att krisledningsnämnden utgör kommunens högsta ledning i samband med extraordinära händelser, då ordinarie/normala resurser är otillräckliga för att samhällets basfunktion ska fungera på lägsta acceptabla nivå.

Vidare framgår att ordföranden eller om denne har förhinder förste vice ordföranden, eller, om denne har förhinder andre vice ordföranden beslutar när nämnden ska träda i funktion.

Krisledningsnämnden får besluta om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder enligt vad som föreskrivs i LEH. Nämnden

¹ Beslutat av kommunfullmäktige 2023-05-24

² Reglemente för krisledningsnämnden, beslutat av kommunfullmäktige 2023-05-24

³ Beslutat av kommunfullmäktige 2023-03-29 §44

själv, kommunstyrelsen samt kommunfullmäktige har därefter mandat att besluta att uppgifter man övertagit från annan nämnd ska återgå till ordinarie nämnd. Utöver det kan nämnden be och lämna hjälp till annan kommun/region som drabbats av en extraordinär händelse, besluta om ersättningen för detta samt lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild drabbat av en extraordinär händelse.

Övriga nämnder

Utöver en skrivning om att krisledningsnämnden vid en extraordinär händelse övertar nämndens verksamhetsansvar och anslag framgår inga uppgifter kopplat till krisberedskap av nämndernas reglementen⁴. I intervju beskrivs att det framgent finns en ambition att arbetet med krisberedskap ska ingå i målarbetet inom ramen för verksamhetsplaner utifrån kommunens nya målstruktur.

3.1.2 Krisledningsorganisation och funktionsindelad stab

Kommunens krisledningsplan⁵ gäller för samtliga nämnder i kommunen. Planen är under omarbetning och kompletteras av dokumentet "Rutin – kommunövergripande krisledningsplan, Ledning och samordning vid kris"⁶, där kommunens arbetssätt och krisledningsorganisation tydliggörs. Enligt rutinen ska den kommunövergripande krisledningen i Perstorp ses som att en anpassad eller förstärkt stödorganisation vid en uppkommen kris. Den bedömda krislägesnivån är avgörande för vilka funktioner i den kommunövergripande krisledningen som ska aktiveras.

Tre nivåer av kris definieras i kommunens krisledningsplan. Nivå 1 (anpassad organisation) innebär kris som huvudsakligen hanteras inom berörd förvaltnings krisledningsorganisation, men som kräver stöd eller samordning på kommunövergripande nivå. Exempel på ett sådant stöd eller samordning från kommunövergripande håll kan vara samverkan med externa aktörer, såsom till exempel Polismyndigheten. Ett annat exempel kan vara ett utökat stöd gällande mediakontakt. I denna nivå aktiveras en stöd- och samordningsgrupp med deltagare ur den kommunövergripande krisstaben eller av enstaka funktioner som kan stötta den enskilda förvaltningen i krisen, exempelvis säkerhetschef eller kommunikatör.

Kommunens krisstab består av utbildade och övade personer från samtliga förvaltningar, krisstaben är funktionsindelad. Stöd- och samordningsgrupp i nivå 1 ska också kunna förutse om en kris är på väg att utvecklas till en krislägesnivå 2 eller 3, extraordinär händelse. Stöd- och samordningsgruppen rapporterar till och tar fram eventuellt beslutsunderlag till kommundirektör.

Krisledningsplanen beskriver att i krisläge nivå 2 (förstärkt organisation) rör det sig om en allvarlig händelse av akut karaktär. Den kräver att annan verksamhet tillfälligt läggs åt sidan och det krävs en kommunövergripande samordning.

Vidare framgår av krisledningsplanen att det inträffade i en nivå 2 har betydelse för organisationens funktionalitet eller anseende i stort. Händelsen berör sannolikt flera

⁴ Reglemente barn- och utbildningsnämnden KF 2018-09-19, reglemente byggnadsnämnden KF 2018-09-19, reglemente kultur – och fritidsnämndens KF 2018-09-19, reglemente socialnämnden KF 2018-09-19

⁵ Beslutad av kommunfullmäktige 2015-09-14

⁶ Beslutad av kommundirektör 2023-12-31

nämnder. I krisläge nivå 2 aktiveras både krisstaben och styrgruppen. Styrgruppen leds av kommundirektören och består av säkerhetschef, kommunikatör och övriga funktioner som kommundirektören beslutar om. Krisstaben leds av stabschef och består av personer/funktioner som behövs för den aktuella händelsen. Krisstaben kan, förutom att den bemannas av övade och utbildade tjänsteman från den kommunala organisationen, också kompletteras med nyckelpersoner i organisationen med sådan kompetens som direkt kan kopplas till den särskilda händelsen.

Krisläge nivå 3 (krisledningsnämnd) enligt krisledningsplanen innebär en aktivering av krisledningsnämnden och är en kris som drabbar stora delar av samhället, avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner samt kräver skyndsamma insatser av kommunen.

En extraordinär händelse kan inte hanteras inom ramen för den berörda förvaltningens krisledningsorganisation och kräver stöd eller samordning på kommunövergripande nivå. Vid en extraordinär händelse fortsätter den kommunövergripande krisledningen, med krisstab och styrgrupp, det operativa och strategiska arbetet med krishantering i den särskilda händelsen.

Vid en kris/samhällsstörning är det kommundirektören som fattar beslut om när den kommunövergripande krisledningens verksamhet ska upphöra och den operativa krishantering därmed ska avslutas. Detta framgår även av instruktionen för kommundirektör⁷. Det är säkerhetschefen som ansvarar för att en utvärdering genomförs.

Av intervjuer framgår att det har skett betydande förändringar i den nya krisledningsplanen. Detta tillsammans med stora organisationsförändringar i viktiga roller så som förvaltningschefer och kommundirektör innebär att det finns ett stort behov av att öva den nya planen. Inte minst då krisledningsplanen beskriver en funktionsindeldad stab inom vilken kommundirektör har en roll i styrgruppen och det kan bli aktuellt för förvaltningschefer att ingå i krisledningsorganisationen. I intervju beskrivs därför att övning av den nya planen är en prioriterad insats den närmaste tiden.

3.1.3 Beredskapsorganisation

Kommunerna i Familjen Helsingborg samt Räddningstjänsten Skåne Nordväst (RSNV) har sedan 2018 avtal om Tjänsteman i Beredskap (TIB).

Av avtalet framgår:

- TIB är en dygnet runt funktion som verkar för förbundets operativa verksamhet. Funktionen är tillika tjänsteman i beredskap för anslutna kommuner.
- TIB utgör en länk och ingång till kommunerna för interna och externa aktörer.
- TIB övertar inte kommunens eget ansvar i det förebyggande arbetet och har inte beslutsrätt i enskild kommun om inte annat är överenskommet.
- TIB är en beslutande funktion med delegation från respektive kommun att kunna initiera krisledningsinsatser/krisledningsstab.

⁷ Beslutad av kommunstyrelsen 2023-05-10 §91

I intervju beskrivs att arbetet med TiB har fungerat bra, men att det på senare tid blivit mer komplicerat mot bakgrund av att Perstorp bytt larmcentral för räddningstjänstens del till Skåne Nordost i Kristianstad, vilka i sin tur då behöver kontakta Räddningstjänsten Skåne Nordväst i Helsingborg. Detta innebär enligt säkerhetschef utmaningar i dennes roll så väl som för räddningstjänsterna. Räddningstjänsterna jobbar olika i vissa delar och det upplevs inte optimalt att ha TiB-avtal med en larmcentral som kommunen inte längre tillhör.

Vidare beskrivs i intervju att kommunens TiB funktion innebär att TiB är enbart mottagare av händelse och inte deltar i kommunens krisarbete, vilket även framgår av krisledningsplanen. Det TiB gör i praktiken är att ta kontakt med säkerhetschefen som sedan startar upp krisledningen i kommunen. Det beskrivs vidare att TiB har kontaktlistor till tjänstepersoner i kommunen i det fall säkerhetschefen inte är tillgänglig.

I intervjuer beskrivs att det inom kommunen inte är klarlagt vem som ska kontaktas vid en kris, vilket enligt de intervjuade borde vara dokumenterat och känt.

3.1.4 Bedömning

Vi bedömer att det finns ett reglemente för krisledningsnämnden och att det av kommunfullmäktige har förrättats val av ledamöter till nämnden.

Vår bedömning är att det delvis finns en sammanhållen övergripande organisation för krisledning och krisberedskap i kommunen. Vi kan konstatera att det finns ett kommunövergripande arbete med krisledningsplaner och en central funktionsindelad stab. Vi anser att arbetet med att definiera organisationen vid olika nivåer av kriser behöver förtydligas, i dagsläget saknas en nivå där kommunstyrelsen har en uttalad samordnande och beslutande roll. Det bör även finnas en nivå i krisledningsplanen där kommunen befinner sig i en extraordinär händelse där krisledningsnämnden inte är aktiverad. Det bör även framgå av kommunstyrelsens reglemente styrelsens roll och ansvar i kommunens krisberedskapsarbete samt att styrelsen kan be/lämna hjälp vid en extraordinär händelse från/till annan kommun/region och besluta om dess ersättning när krisledningsnämndens inte är aktiverad

Vi bedömer att krisledning/krisberedskap inte ingår som en del av nämndernas reglementerade uppgifter. Vi bedömer att uppgifter om krisberedskap bör framgå av nämndernas reglemente. Som ett led i det arbetet ser vi positivt på att det finns en ambition att krisberedskap ska ingå i nämndernas målstruktur.

Vi bedömer att det inte finns upparbetade beredskapsfunktioner ur ett övergripande krisberedskapsperspektiv i kommunen.

Vi baserar vår bedömning på att det finns en central TiB till flera kommuner. Denna TiB har inte någon del i kommunens eget krisarbete utan de förmedlar information till kommunen om en händelse sker i kommunen. Genom att TiB även bytt larmcentral finns det inte någon naturlig koppling till kommunen jämfört med tidigare. TiB tar sedan kontakt med i första hand säkerhetsamordaren eller annan angiven person i kommunen som sedan startar upp kommunens krisberedskapsarbete.

3.2 Planer, riktlinjer och rutiner

I överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022 mellan Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och Regioner (SKR) framgår det hur kommunerna ska arbeta med planeringen utifrån ett krisberedskapsperspektiv. Rådande överenskommelse har justerats och förlängts att gälla ett år till den 31 december 2023.

I överenskommelsen regleras även den statliga ersättningen till kommunerna; 2.4 anslaget i statsbudgeten.

Av överenskommelsen framgår att kommunerna ska ha följande dokument:

- Styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap som anger kommunens övergripande mål och inriktning med arbetet med krisberedskap under mandatperioden.
- Plan för hantering av extraordinära händelser.
- Utbildnings – och övningsplan.
- Reglemente för krisledningsnämnden.
- Risk- och sårbarhetsanalys.

Det bör även framgå vilken roll kommundirektören har i krisberedskapsarbetet.

Respektive styrdokument presenteras i anslutning till relevant revisionsfråga: Plan för hantering av extraordinära händelser och reglemente för krisledningsnämnden (3.1), styrdokument för kommunens krisberedskap (3.2), risk- och sårbarhetsanalys (3.3) och utbildnings- och övningsplan (3.4).

Under 2024 har en ny överenskommelse slutits mellan MSB och SKR för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. Då överenskommelsen trädde i kraft i slutfasen av granskningen samt mot bakgrund av att granskningen ingår i revisionsplanen för 2023 har vi genomgående i granskningen utgått från den gällande överenskommelsen för revisionsåret.

3.2.1 Styrdokument enligt överenskommelsen mellan SKR och MSB

Inför mandatperioden har kommunen i enlighet med överenskommelsen framtagit ett övergripande styrdokument för krisberedskapsarbetet⁸. Styrdokument syftar till att uppfylla krav enligt LEH och beskriva hur kommunen avser att fullfölja de åtaganden som beskrivs i Överenskommelse om kommunernas krisberedskap. Styrdokumentet enligt överenskommelsen ska beslutas av kommunfullmäktige och får en paraplyfunktion för de dokument som beskriver krisberedskapsarbetet i kommunen. Samtliga dessa styrdokument finns antagna i kommunen enligt ovan överenskommelse och presenteras i avsnitt 3.1 (reglemente för krisledningsnämnd, plan för hantering av extraordinära händelser och instruktion för kommundirektör) 3.3 (risk- och sårbarhetsanalys) samt 3.4 (övnings- och utbildningsplan).

⁸ Styrdokument utifrån överenskommelsen om kommunernas krisberedskap, beslutad av kommunfullmäktige 2023-12-20

I styrdokumentet anges övergripande målsättningar för krisberedskapsarbetet. Samhällsviktiga verksamheter inom kommunens verksamhet ska kunna upprätthållas även under svåra påfrestningar. För detta krävs kännedom om risker samt god krisberedskap och ett förebyggande arbete. Perstorps kommun ska utifrån detta fortsätta arbeta med att:

- Minska risken för och konsekvenserna av oönskade händelser som kan leda till en samhällsstörning eller kris.
- Öka kunskapen om risker och sårbarheter samt krishantering.
- Öka hanteringsförmågan vid en samhällsstörning eller kris.
- Öka förmågan att vid en extraordinär händelse kunna samverka med andra aktörer, vad gäller resurser och information, för att uppnå bästa möjliga resultat.
- Möjliggöra för den enskilde att förbättra sin krishanteringsförmåga och öka den egna motståndskraften.

Styrdokumentet beskriver också övergripande arbetet med risk- och sårbarhetsanalys samt utbildning och övning. Av styrdokumentet framgår också hur rapportering till Länsstyrelsen sker. Redovisning av kommunövergripande RSA ska, enligt MSBFS 2015:5, ske till länsstyrelsen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige. Vidare ska kommunen regelbundet följa upp risk- och sårbarhetsanalysen och med utgångspunkt i denna bedöma den generella krisberedskapen (MSBFS 2015:5). Uppföljning och bedömning ska rapporteras till länsstyrelsen senast den 15 februari året efter vart och ett av mandatperiodens fyra år. Säkerhetschefen ansvarar för rapporteringen.

3.2.2 Riktlinjer och rutiner

Utöver de styrdokument kommunen ska ha enligt överenskommelsen har vi också tagit del av en handlingsplan⁹ för POSOM¹⁰-arbetet i kommunen. Handlingsplanen är ett arbetsmaterial. POSOM kan aktiveras vid extraordinär händelse och kris. POSOM ska fungera som stöd till drabbad (inte skadad) allmänhet vid allvarliga händelser inom kommunen eller vid allvarliga händelser på annan ort/land där kommuninnevånare är inblandade. POSOM ska vid behov upprätta stöd- och informationscentrum samt samverka med övriga organisationer som berörs av händelsen. POSOM aktiveras genom inkallning av krisledningsstab vid extraordinär händelse eller kris, säkerhetschef eller socialchef. POSOM-verksamheten leds av en ledningsgrupp som organiseras och administreras under socialnämndens ansvar. I ledningsgruppen ingår en administrativ funktion från socialnämndens verksamhet och utöver detta representanter från kommunledningsförvaltningen, barn- och utbildningsförvaltningen, Polisen, Primärvården och Svenska kyrkan. Det lyfts fram i intervju att formerna och rollerna behöver ses över då säkerhetschef så väl som socialchef även ingår i kommunens krisstab och deras centrala samordnade roll i POSOM därför inte är praktiskt genomförbar.

⁹ Arbetsmaterial

¹⁰ POSOM=psyiskt och socialt omhändertagande vid kris som består av representanter från olika organisationer.

Av krisledningsplan framgår även att respektive förvaltning ska ha en egen krisledningsplan för att komplettera det övergripande förebyggande arbetet och för att kunna hantera kriser i den egna verksamheten som inte kräver kommunövergripande krisledning. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalys innebär också ett arbete med kontinuitetsplanering på verksamhetsnivå. Då granskningen har ett kommunövergripande perspektiv med kommunstyrelsen som revisionsobjekt har vi inte granskat arbetet på förvaltningsspecifik nivå med krisledningsplaner och kontinuitetsplaner men ser att ett sådant arbete ingår inom ramen för och kravställs i det kommunövergripande arbetet med krisledningsplan och risk- och sårbarhetsanalys.

3.2.3 Bedömning

Vi bedömer att de styrande dokument som enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR finns. Vi bedömer det sker ett arbete som eftersträvar ett sammanhållet krisberedskapsarbete avseende planer, riktlinjer och rutiner från kommunövergripande nivå till nämnds nivå.

Vi bedömer även att en översyn av de organisatoriska förutsättningarna för POSOM bör genomföras

Vi kan konstatera att det finns tydligt anvisat i krisledningsplan och risk- och sårbarhetsanalys hur arbetet ska ske på förvaltningsövergripande och enhetsnivå för att säkerställa ett enhetligt arbete i förhållande till det kommunövergripande arbetet vilket vi bedömer är positivt. Vi ser mot bakgrund av handlingsplanen för POSOM att kommunen har ett fortsatt utvecklingsarbete vad avser att tillse att det finns organisatoriska förutsättningar för att bedriva POSOM på ett ändamålsenligt sätt.

3.3 Risk- och sårbarhetsanalys

Kommunen har framtagit en risk- och sårbarhetsanalys för 2023–2026 ¹¹. Vi har i granskningen tagit del av den öppna RSA. Risk- och sårbarhetsanalysen innefattar en identifiering av kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamheter. Detta inkluderar den samhällsviktiga verksamhet som kommunen själv förvaltar, bedriver eller äger. Inklusivt bolag, förbund eller andra samarbetsformer. Risk- och sårbarhetsanalysen är beslutad av kommundirektör. Vi kan notera att enligt instruktion för kommundirektör framgår att dennes uppgift är att sätta samman och leda förvaltningschefsgruppen och ansvarar därigenom för samordning av strategiska och kommunövergripande frågor i ett koncernperspektiv. ¹²

I intervjuer beskrivs att endast ett fåtal personer har kännedom om hela RSA för kommunen. De delar som de olika verksamheterna berörs som är sekretessbelagda får respektive verksamhet ta del av. Kommunstyrelsen har inte kännedom om innehållet i hela RSA och den öppna delen har inte delgetts till kommunstyrelsen som helhet.

I riskanalysen identifieras och värderas endast risker som föranleder större räddningsinsats och/eller kan leda till en extraordinär händelse. Detta medför att endast kommunövergripande risker och sårbarheter behandlas. Risker och sårbarheter

¹¹ Beslutad av kommundirektör 2023-10-31

¹² Beslutad av kommunstyrelsen 2023-05-10

på verksamhetsnivå behandlas inte i den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen utan inom ramen för kontinuitetsplaneringen inom respektive verksamhetsområde.

För framtagning av RSA har MVA-metoden använts som grund. MVA står för mångdimensionellverksamhetsanalys. MVA är en processinriktad metod för att analysera förvaltningars och organisationers sårbarhet ur ett brett perspektiv. Metoden omfattar bland annat scenariometodik och analyserna genomförs i seminarieform. Grundläggande för arbetssättet är att sårbarhetsanalyserna sätts in i ett helhetsperspektiv och passar in i det ordinarie kris- och beredskapsarbetet. I några verksamheter har en metod för risk- och sårbarhetsanalys använts som Malmö stad tillsammans med Lunds Tekniska Högskola har arbetat fram, Tre steg för ett robustare Malmö (Malmömetoden). Övergången sker succesivt och en viss anpassning till Perstorps kommun har gjorts. I intervju beskrivs att arbetet med metoden inneburit ett mer aktivt arbete med kontinuitetsplanering i verksamheterna.

Deltagarna har varierat beroende på område som analyseras. Oftast består gruppen av verksamhetens ledningsgrupp med säkerhetschefen som processledare, men kan även bestå av experter inom området. När "Malmömetoden" använts har gruppen varit mindre, enhetschef/-er samt säkerhetschef som modererat för att sedan lyfta upp det nivå vis organisatoriskt och slutligen summera för förvaltningen. Den nya metoden upplevs har varit framgångsrik och mer verksamhetsnära, och i risk- och sårbarhetsanalysen beskrivs att detta kommer vara den dominanta metoden framgent.

I intervjuer beskrivs att arbetet med kontinuitetsplanering i verksamheterna leds av säkerhetschef. Det finns inte en utpekad funktion i respektive förvaltning som håller ihop arbetet. Säkerhetschefen beskrivs vara med för att få en enhetlig metod och som en katalysator på förvaltningsövergripande nivå. Den enhetsspecifika kontinuitetsplaneringen är respektive förvaltning ansvarig för själv.

I intervjuer beskrivs att kontinuitetsplanering för samtlig samhällsviktig verksamhet är genomförd sedan tidigare, men att arbetet är pågående med att uppdatera planerna. Vissa särskilda risker kring kritiska beroenden framhålls i intervjuer, där ansvarsfördelning behöver organiseras, både internt men också externt för områden där kommunen har avtalssamverkan.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att det i allt väsentligt finns ett systematiskt arbete i kommunen med risk- och sårbarhetsanalys enligt gällande regler och att det finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys på kommunövergripande.

Vi kan konstatera att risk- och sårbarhetsanalysen inbegriper koncernen i sin helhet och är beslutad av kommundirektör. I instruktion för kommundirektör anges att kommundirektör ska samordna koncernarbetet, och enligt vår bedömning inbegriper detta det geografiska områdesansvaret som kommunen har enligt LEH. Vi bedömer dock inte att detta innebär att kommundirektören är lämplig beslutsnivå när dokumentet gäller för kommunala bolag. De delar som är sekretessbelagda har ett fåtal personer tagit del av vilket vi har förståelse för då det skulle kunna innebära risker utifrån samhällets robusthet om fler tar del av den sekretessbelagd informationen. Vi bedömer

dock att den öppna delen av risk- och sårbarhetsanalysen med fördel kan beslutas av kommunfullmäktige utifrån ovanstående.

Vi bedömer att risk- och sårbarhetsanalysen följs upp regelbundet, med hjälp av indikatorer enligt bilaga till författningen ”Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser” (MSBFS 2015:5).

Vi bedömer att det delvis finns kontinuitetsplanering av samhällsviktiga funktioner, exempelvis skola och äldreomsorg, vid olika former av kriser.

Vi kan dock konstatera att det finns kritiska beroenden på kommunövergripande nivå som behöver samordnas internt och externt för att säkerställa en tydlig ansvarsfördelning och robusthet. Vi anser att systematiken och kontrollen för kontinuitetsplanering ner på verksamhetsnivå kan stärkas och det bör övervägas att peka ut ansvariga funktioner i förvaltningarna för att hålla ihop arbetet i syfte att säkerställa att kontinuitetsplanering sker på ett enhetligt sätt i kommunen. Som ett led i det arbetet bedömer vi att det är positivt att kommunen identifierat betydelsen av kontinuitetsplanering i verksamheterna och arbetar med metodutveckling för att säkerställa detta.

3.4 Övningsverksamhet

Kommunen har en övnings- och utbildningsplan för 2024–2026¹³ som gäller för samtliga nämnder och förvaltningar. I intervju beskrivs att inriktningen på övnings- och utbildningsarbete framgent är att komma längre ner på verksamhetsnivå för att öka kunskapen och beredskapen. Sju övnings- och utbildningstillfällen är planerade och riktar sig till olika målgrupper beroende på typ av övning/utbildning. Bland annat riktar sig övningarna/utbildningarna till krisledningsorganisationen, kommunledningsgruppen, säkerhetsklassad personal, måltids- och serviceverksamhet, kommunstyrelse och krisledningsnämnd samt teknik- och fritidsförvaltningen.

I övnings- och utbildningsplanen anges att kommunen ska, om tillfälle ges, delta i genomförande och utvärdering av samverkansövningar på regional eller nationell nivå. Dessa kan i sådana fall komma att ersätta lokala övningar enligt övningsplanen.

I intervju beskrivs att arbete med övnings- och utbildningsplanen för föregående mandatperiod blev eftersatt. Operativt krisarbete och ”övning i skarpt läge” åsidosatte den planerade övningsverksamheten - och när situationen hade avtagit i intensitet uppfattades det som svårt att motivera medarbetare till ytterligare krisövningar.

3.4.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunen delvis arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser ur ett kommunövergripande perspektiv. Vi kan konstatera att det förebyggande övnings- och utbildningsarbetet har blivit lidande till följd av det operativa krisarbetet under föregående mandatperiod, och bedömer att det

¹³ Beslutad av kommundirektör 2023-12-31



Perstorps kommun

Granskning av kommunens krisberedskap

2024-03-13

är av vikt att det förebyggande övnings- och utbildningsarbetet återupptas i enlighet med framtagna övnings- och utbildningsplan.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Granskningen syftade till att bedöma om kommunen har ett ändamålsenligt och sammanhållet krisberedskapsarbete som genomförs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen delvis har ett ändamålsenligt sammanhållet krisberedskapsarbete som i allt väsentligt genomförs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Vår bedömning grundar sig i att samtliga styrdokument som kommunen ska ha enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR rörande kommunernas krisberedskap finns beslutade. Vi bedömer också att det finns ett aktivt arbete med att säkerställa en ändamålsenlig organisation, beredskap och kontinuitetsplanering i kommunen.

I granskningen identifieras vissa utvecklingsområden rörande till exempel förtydligt ansvar för nämnderna i krisberedskapsarbetet i stort och kontinuitetsplaneringen ner i verksamheterna i synnerhet. Vi bedömer också att det finns ett behov förtydliga kommunstyrelsens roll i krisledningsplan samt att tillse rätt beslutsnivå för styrande dokument som inbegriper koncernen i sin helhet och beredskapsfunktioner. Vi bedömer också att det finns ett behov av att se över organisationen för POSOM och rollen som tjänsteperson i beredskap.

I det följande redovisas våra bedömningar och rekommendationer kopplat till revisionsfrågorna.

- Säkerställa att kommunstyrelsens roll vid extraordinär händelse definieras i krisledningsplan.
- Till fullmäktige bereda förslag på reviderat reglementen för kommunstyrelsen i vilket uppgifter avseende krisberedskap ingår.
- Till fullmäktige bereda förslag på reviderat reglemente där det framgår att styrelsen kan be/lämna hjälp vid en extraordinär händelse och besluta om ersättning.
- Utvärdera formerna för beredskapsfunktionen i larmcentralen för att säkerställa en väl fungerande dygnet runt-beredskap i kommunen.
- Till fullmäktige bereda förslag på reviderade reglementen för nämnderna i vilka uppgifter avseende krisberedskap ingår.
- Tillse att det finns organisatoriska förutsättningar för att bedriva POSOM på ett ändamålsenligt sätt.
- I de fall styrdokument omfattar kommunala bolag tillse att dessa beslutas av kommunfullmäktige och antas på respektive bolagsstämma.
- Säkerställa att kritiska beroenden för samhällsviktig verksamhet samordnas internt och externt.
- Överväg att peka ut ansvariga funktioner i förvaltningarna för att stödja arbetet med kontinuitetsplanering på verksamhetsnivå.



Perstorps kommun

Granskning av kommunens krisberedskap

2024-03-13

- Säkerställa att det förebyggande övnings- och utbildningsarbetet återupptas i enlighet med framtagna övnings- och utbildningsplan

KPMG AB

Maria Wiksten

Verksamhetsrevisor

Simon Homander

Verksamhetsrevisor

Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

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.