

Granskning av krisberedskapsarbetet

Höganäs kommun



Innehåll

1. Slutsats och rekommendationer	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier	4
3. Organisation och ansvar	6
Revisionskriterier	6
3.1. Iakttagelser	6
3.2. Bedömning	9
4. Styrdokument och återrapportering	10
Revisionskriterier	10
4.1. Iakttagelser	11
4.2. Bedömning	14
5. Svar på revisionsfrågor och bedömningar	16
6. Källförteckning	17

1. Slutsats och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Höganäs kommun granskat huruvida kommunstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete. Granskningen har genomförts genom intervjuer med strategiska nyckelfunktioner. Granskningen har även grundats på dokumentstudier av styrdokument.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte fullt ut har säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete. Detta då vi ser otydligheter och sårbarheter i organisationen för såväl krisberedskap som krisledning:

- ▶ endast en tjänsteperson är insatt i krisberedskapsarbetet sin helhet och har ensamt det huvudsakliga ansvaret,
- ▶ det finns en otydlighet för när krisledningsnämnden ska aktiveras och vad som ska aktiveras vid en viss typ av kris eller händelse,
- ▶ det finns inte dokumenterade ansvar och roller för kommunchefen, krisledningsstab, förvaltningscheferna och respektive förvaltning i krisberedskapsarbetet. Det har också lyfts av Länsstyrelsen Skåne i deras senaste granskning att kommunens styrdokument saknar en beskrivning av den övergripande styrningen av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund.

Därtill noterar vi att alla åtgärder i risk- och sårbarhetsanalys (RSA) för mandatperioden 2019-2022 inte har genomförts som planerat. I samband med att en ny RSA tas fram för den aktuella mandatperioden uppmanar vi att kommunstyrelsen säkerställer att åtgärder genomförs enligt plan. Slutligen bedömer vi att kommunstyrelsen inte tar del av tillräcklig uppföljning och återrapportering gällande krisberedskapsarbetet. Bedömningen grundar sig på att kommunstyrelsen vare sig fått utbildning gällande krisberedskap eller fått återkoppling kring krisberedskapsarbetet vid sina sammanträden under perioden januari 2022 - augusti 2023.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa en tillräcklig organisation för krisberedskapsarbetet för att undvika sårbarheter.
- ▶ Säkerställa att det finns dokumenterade roller och ansvar, bland annat för kommunchefen, avseende krisberedskap.
- ▶ Tydliggöra när krisledningsnämnd och andra åtgärder ska aktiveras vid händelse av kris.
- ▶ Löpande få tillräcklig utbildning och uppföljning av arbetet med krisberedskap.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH) reglerar kommuners agerande vid extraordinära händelser. Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen. I LEH anges att kommunerna bland annat ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och ha en plan för hantering av extraordinära händelser. Hur kommunerna har förberett och arbetat med detta ligger till grund för hur det nuvarande arbetet bedrivs och vilket resultat det ger. Kommunernas uppgifter och ersättning för arbete med krisberedskap regleras i en överenskommelse mellan MSB och SKR för perioden 2019–2022, överenskommelsen har förlängts och justerats och gäller därmed till och med 31 december 2023.

Sedan december 2021 har även Säkerhetsskyddslagen ändrats, vilket bland annat har medfört att säkerhetsskyddschefer ska ha en mer framträdande roll i säkerhetsskyddsarbetet.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges område, till följd av Rysslands anfallskrig i Ukraina, har medfört ett behov av stärkt civilt försvar och krisberedskap. Rådande situation visar på ett mycket tydligt sätt behovet av en flexibel organisation som snabbt kan ställa om sin verksamhet för att möta det behov som medborgare har. I Höganäs kommuns författningssamling framgår det att det i kommunstyrelsens ledningsfunktion ingår att leda och samordna krisberedskapen.

Kommunens revisorer har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys noterat att det i kommunens uppföljningsgranskning av krisberedskap 2020 framkom att det fanns svårigheter för förvaltningar att prioritera krisberedskapsarbetet till följd av brist på tid och resurser. Revisorerna har därför beslutat att genomföra en granskning av kommunens krisberedskap.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete. Med krisberedskap menas kommunen förmåga att förebygga, motstå och hantera kriser. I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- ▶ Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig organisation för krisberedskapsarbetet?
- ▶ Har det upprättats ändamålsenliga rutiner för att kunna hantera oförutsedda händelser enligt LEH?
- ▶ Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med MSB:s riktlinjer?

- ▶ Får kommunstyrelsen en tillräcklig återrapportering och uppföljning avseende krisberedskapsarbetet?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen som har granskats utifrån sitt ledande och samordnande ansvar samt sitt övergripande ansvar för krisledning och höjd beredskap.

Granskningen har gjorts genom dokumentstudier och intervjuer (se källförteckning i avsnitt sex). Intervjuer har genomförts med strategiska nyckelfunktioner i kommunstyrelsens tjänstemannaorganisation. Dokumentstudierna har genomförts av styrande dokument, planer och protokoll. Granskningen har genomförts under perioden april till september 2023. Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade, kommunchefen, kanslichefen och kommunstyrelsens presidium haft möjlighet att sakgranska rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekt fakta och uttalanden.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- ▶ Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- ▶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB:s) föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser, 2015-01-26
- ▶ Förlängd och justerad överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022, 2023, MSB 2022-15507, SKR 2022/00754

Samtliga revisionskriterier undantaget kommunallagen beskrivs under respektive avsnitt.

Kommunallagen

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Enligt 6 kap. 44 § ska fullmäktige anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer. Därtill ska kommunstyrelsen enligt 7 kap. 2 § fastställa i en



instruktion för hur kommundirektören ska leda förvaltningen under kommunstyrelsen och vilka övriga uppgifter kommundirektören har.

3. Organisation och ansvar

Revisionskriterier

Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)

Enligt kap 2. § 2 ska samtliga kommuner ha en krisledningsnämnd som ska fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Av kap 2. § 8 framgår det att kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.

Förordning om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH)

Av FEH § 4 framgår det att varje kommun ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Av planerna ska också framgå krisorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

MSB:s och SKR:s överenskommelse om kommunernas krisberedskap

Kommunstyrelsen bör i instruktionen för kommundirektören ta ställning till vilken roll kommundirektören ska ha avseende kommunens arbete med krisberedskap. Rollen kan både avse det förberedande arbetet och kommunens organisation för krisledning. Kommundirektören behöver inte ha en specifik roll i krisberedskapen.

3.1. Iakttagelser

Politisk ansvarsfördelning

Av ledningsplan vid extraordinära händelser 2019-2022 framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret att leda och samordna kommunens säkerhetsarbete. Det är kommunstyrelsens ordförande eller vice ordförande som vid en extraordinär händelse ska fatta beslut om att aktivera krisledningsnämnden. Ny ledningsplan ska antas senast den 31 december under den nya mandatperiodens första år.

Ledningsplanen träder i kraft om en situation eller händelse är av sådan art att samordning av kommunens samlade resurser måste ske och att det är brådskande. Vid extraordinära händelser eller svåra påfrestningar tas beslutsbefogenheter och ansvaret för åtgärder och ledning över av krisledningsnämnden. Vid en allvarlig olycka, störning eller krishändelse som inte är att anses som extraordinär händelse

träder stabsgruppen in som kommunens övergripande krisledning (se kommande avsnitt). Kommunstyrelsens presidium informeras och krisorganisationen byggs upp utifrån de behov som finns.

I krisledningsnämndens reglemente, framgår nämndens ansvar och befogenheter. Nämnden utgörs av kommunstyrelsens arbetsutskott och består av sex ledamöter och sex ersättare. Enligt reglementet avser extraordinär händelse sådant som avviker från det normala, en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun. Krisledningsnämndens beslut ska alltid anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde.

I reglementet framgår att ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att så ska ske. Det finns dock inte i underlag beskrivna krisnivåer som tydliggör vad i organisationen som ska aktiveras vid en viss typ av kris eller händelse. I intervjuer framgår en upplevd otydlighet kring när krisledningsnämnden ska aktiveras och vad det innebär när den aktiveras. Under pandemin hade krisledningsnämnden löpande möten där de fick information, men det togs aldrig ett formellt beslut om att nämnden aktiverades.

Ansvarsfördelningen på tjänstepersonsnivå

Det är kommunens beredskaps- och säkerhetssamordnare som har det huvudsakliga ansvaret för krisberedskapsarbetet. Samordnaren arbetar med krisberedskap, civilt försvar, totalförsvar¹, säkerhetsskydd samt psykiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer. Beredskaps- och säkerhetssamordnaren tillhörde tidigare räddningstjänsten, men har sedan november 2021 en ny organisationstillhörighet, hos kommunikationsavdelningen som är en del av kommunledningskontoret.

Av kommunstyrelsens protokollsutdrag från januari 2022 framgår att tanken med omorganisationen var att skapa en helhet för krisberedskap, civilt försvar och säkerhetsfrågor där även säkerhetsskyddsfrågor kan hanteras. Utöver beredskaps- och säkerhetssamordnaren finns det en säkerhetsansvarig som arbetar med fokus på brottsförebyggande frågor. Intervjuade uppger att omorganisationen var tänkt att bidra till en bättre samverkan samt avlastning för beredskaps- och säkerhetssamordnaren som i stort varit ensam ansvarig för krisberedskapsarbetet i sin helhet. Dock framgår det av intervju att omorganisationen inte upplevs ha haft den effekten.

Kommunstyrelsen har utsett beredskaps- och säkerhetssamordnaren till säkerhetsskyddschef och säkerhetsansvarig till biträdande säkerhetsskyddschef. Enligt uppgift är detta mer en titel i sammanhanget och innebär inget faktiskt

¹ Totalförsvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av det militära försvaret och det civila försvaret.

chefsansvar. Beredskaps- och säkerhetssamordnaren har budgetansvar för arbetet med krisberedskap men inget personalansvar.

I instruktioner för kommundirektören från 2018 framgår det ingen specifik information avseende vilken roll eller uppgifter som kommunchefen² ska ha avseende kommunens arbete med krisberedskap.

Av ledningsplanen framgår att krisledningsnämnden biträds av en stab bestående av tjänstepersoner med nyckelfunktioner inom kommunens förvaltningar. Stabsgruppen består av:

- ▶ Kommunchef
- ▶ Räddningschef
- ▶ Kommunikationschef
- ▶ Samhällsbyggnadschef
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Utbildningschef
- ▶ Beredskapssamordnare
- ▶ Säkerhetsansvarig
- ▶ Socialchef/VD Höganäs Omsorg AB
- ▶ Teknik- och fastighetschef
- ▶ HR-chef
- ▶ VD Höganäshem AB
- ▶ VD Höganäs Energi AB
- ▶ Kultur- och fritidschef
- ▶ Sekreterare

Krisledningsnämnden utgör en strategisk ledning och ger staben arbetsuppgifter. Kommunchefen eller den kommunchefen utser har rollen som stabschef. Det är stabschefen som leder stabens arbete och genomför stabsorienteringar. Staben bereder ärenden för beslut till nämnden och verkställer de beslut som nämnden fattar. Vid en allvarlig olycka, störning eller krishändelse som inte är att anses som en extraordinär händelse träder stabsgruppen i funktion som kommunens övergripande krisledning och kommunstyrelsens presidium informeras. Enligt ledningsplanen är det viktigt att samtliga i staben är medvetna om sina roller och arbetsuppgifter men vid intervju framgår det att det inte finns dokumenterade rutiner för staben. Det finns inte heller dokumenterat hur förvaltningscheferna ska organisera sig vid en kris. Det uppges att berörda får relevant information efter behov och bedöms det att samtliga från ledningen inte behövs skalas den ner.

Enligt mottaget underlag pågår arbete med rollkort för respektive stabsfunktion. Rollkorten ska fungera som en uppdragsbeskrivning och checklista över åtgärder som behöver vidtas. Krisledningsnämndens ansvarar att koppla in de funktioner som behövs. Därefter är det upp till var chef att organisera de kompetenser som behövs. Om rollkorten aktiveras är det ansvarig för respektive funktionsgrupp som avgör vem som ska göra vad, vilket ska avgöras utifrån händelsens art och storlek. En person kan få fler än ett rollkort tilldelat. Av underlaget framgår följande roller:

- ▶ Kommunikationschef
- ▶ Stabschef
- ▶ Staben
- ▶ Samordnare kommunikation
- ▶ Samordnare omvärldsbevakning
- ▶ Samordnare upplysning och service
- ▶ Ansvarig interna kanaler

² I Höganäs kommun har kommundirektören titeln kommunchef.

- ▶ Ansvarig externa kanaler
- ▶ Ansvarig kommunvägledare
- ▶ Ansvarig sociala medier

Länsstyrelsens tillsyn

Under 2022 genomförde Länsstyrelsen Skåne en uppföljning av Höganäs kommuns krisberedskapsarbete. Av uppföljningen framgår det att Länsstyrelsen Skånes bedömning var att kommunen har en god kunskap och förståelse utifrån den lagstiftning som arbetet ska förhålla sig till. Det framgår dock att det fanns delar i krisberedskapsarbetet som inte till fullo uppnådde föreskrifter och mål:

- ▶ Kommunens styrdokument saknar en beskrivning av den övergripande styrningen av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund. Länsstyrelsen önskar ta del av ett styrdokument som uppfyller målen senast 2023-12-31.
- ▶ Instruktionen för kommundirektören saknar en beskrivning av kommundirektörens uppgifter avseende krisberedskap. Enligt Länsstyrelsens beslut har kommunen meddelat att de i närtid kommer revidera instruktionen för kommundirektören och då inkludera kommundirektörens uppgifter avseende krisberedskap.
- ▶ Kommunen hade sparande av den statliga ersättningen som överstiger 200 000 kr. Enligt överenskommelse om kommunernas krisberedskap går det att spara en del av ersättningen till kommande år i syfte att genomföra åtgärder inom ramen för överenskommelsen, så länge det finns en plan för hur de medel som ska användas. Länsstyrelsen önskade en få en plan rapporterad till sig senast den 16 december 2022.

Enligt uppgift har nuvarande instruktioner för kommundirektören inte reviderats än, men ska göras i närtid. Vi har även fått ta del av den plan över sparade medel som kommunen skickat över till Länsstyrelsen Skåne.

Samverkan

Enligt MSB och SKR:s överenskommelse ska kommuner ta fram ett styrdokument för sitt arbete med krisberedskap. Styrdokumentet syftar till att skapa en strategisk inriktning för arbetet med krisberedskap. Av kommunens styrdokument för krisberedskap 2019-2022 framgår det att kommunen ingår i ett lokal-regionalt råd bestående av kommunerna i nordvästra Skåne samt olika myndigheter och bolag. Kommunen är också representerad i nätverket för risk- och krishantering i nordvästra Skåne, där kommunernas beredskapssamordnare samverkar. Utöver detta har kommunen ett geografiskt områdesansvar och ska verka för att aktörer samverkar och samordnar före, under och efter en kris. Därav har ett lokalt krishanteringsråd initierats. Syftet med rådet är att gemensamt kunna diskutera risker och hantering av olika händelser.

Av ledningsplanen framgår det att det finns en frivillig resursgrupp (FRG) i kommunen som kan bistå vid en extraordinär händelse. Kommunen har även en krisstödsgrupp POSOM som finns att tillgå vid behov.

Intervjuade uppger att det finns en god samverkan inom familjen Helsingborg avseende krisberedskapsarbetet. Det uppges att nätverket är avgörande för att klara av arbetsuppgifterna avseende krisberedskapsarbetet.

3.2. Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig organisation av krisberedskapsarbetet. Vi bedömer att endast en tjänsteperson är insatt i krisberedskapsarbetet sin helhet och har det huvudsakliga ansvaret utgör en sårbarhet. Därtill framgår det av FEH att kommunens plan för krisorganisation ska tydliggöra vad som behövs för att kommunen ska höja sin beredskap. Vi bedömer därtill att det finns en otydlighet kring när krisledningsnämnden ska aktiveras och vad som ska aktiveras vid en viss typ av kris eller händelse. Vi ser det också som anmärkningsvärt att krisledningsnämnden varit aktiv under pandemin utan att beslut om aktivering har fattats.

Vi ser det som en brist att det inte finns dokumenterat ansvar och roller för kommunchefen, krisledningsstab, förvaltningscheferna och respektive förvaltning i krisberedskapsarbetet. Det har också lyfts av Länsstyrelsen Skåne i deras senaste granskning att kommunens styrdokument saknar en beskrivning av den övergripande styrningen av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund.

Enligt överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan MSB och SKR bör kommunstyrelsen i instruktion för kommundirektören ange vilka uppgifter som kommunchefen ska ha avseende krisberedskap. Vi vill därför påtala vikten av att kommunstyrelsen inkluderar kommunchefen uppgifter vid krisberedskap i uppdragsbeskrivningen.

Vi noterar dock att det pågår att arbete med att ta fram rollkort för att beskriva stabsfunktionernas roller vid kris eller annan händelse, vilket vi ser om positivt.

4. Styrdokument och återrapportering

Revisionskriterier

MSB:s och SKR:s överenskommelse om kommunernas krisberedskap

Lagen om extraordinära händelser samt MSB:s och SKR:s överenskommelse om krisberedskap fastställer vilka styrdokument som ska tas fram av kommunerna avseende deras krisberedskapsarbete. Enligt överenskommelsen ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod besluta om styrdokument för kommunens krisberedskapsarbete med övergripande mål och inriktning för arbetet. Kommunfullmäktige ska också besluta om ett reglemente för krisledningsnämnden. Därtill ska kommunen ta fram en plan för hantering av extraordinära händelser och en utbildnings- och övningsplan, varav båda ska beslutas lägst av kommundirektören. Samtliga dokument ska vara beslutade senast 31 december under den nya mandatperiodens första år.

MSB:s föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser

MSB:s föreskrifter avser sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 2 kap. § 1 LEH (2006:544). Enligt 2 kap. § 1 ska kommuner analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och regionen och hur dessa kan påverka den egna verksamheten. Resultatet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen ska kommunen för varje mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Enligt föreskrifterna ska kommunernas RSA innehålla:

- ▶ Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
- ▶ Beskrivning av arbetsprocess och metod.
- ▶ Identifierad samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området.
- ▶ Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
- ▶ Identifierade och analyserade risker för kommunen och dess geografiska område.
- ▶ Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.
- ▶ Behov av åtgärder med anledning av resultatet i risk- och sårbarhetsanalysen.

Senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige ska kommunerna rapportera sitt arbete med RSA. Kommunen ska regelbundet följa upp sin RSA. Uppföljningen ska rapporteras till Länsstyrelsen Skåne senast den 15 februari året efter vart och ett av mandatperiodens fyra år.

4.1. Iakttagelser

Styrdokument

Av intervju framgår det att det pågår ett arbete med att ta fram nya styrdokument för innevarande mandatperiod. Underlagen planeras att vara färdigställda under hösten 2023. Det finns inga indikationer på förseningar under innevarande år. De tidigare dokumenten sträcker sig endast fram till 2022, vilket betyder att kommunen rent formellt står utan aktuella dokument. Intervjuade uppger att det alltid uppstår ett glapp vid ny mandatperiod.

Av nedanstående tabell framgår det när dokumentation utifrån lag och överenskommelsen mellan MSB och SKR blivit beslutade om.

Tabell 1. Obligatoriska dokument utifrån lag och överenskommelsen mellan MSB och SKR

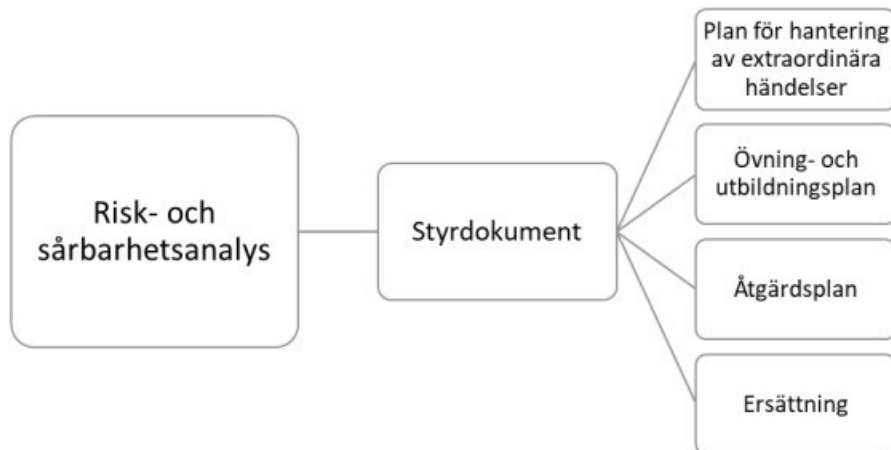
Dokument	Datum beslutat
Reglemente för krisledningsnämnden	Framgår ej av reglementet. Enligt uppgift beslutades senaste revidering 2022-11-24. Vid granskning av KS och KF:s protokoll för perioden oktober - december 2022 framgår inget sådant beslut.
Ledningsplan vid extraordinära händelser 2019-2022	KF 2019-12-19
Risk- och sårbarhetsanalys (RSA) 2019-2022	Framgår ej av dokumentet. Enligt uppgift fastställdes RSA 2020-01-30 av kommunfullmäktige. Beslutades inte under mandatperiodens första år (2019).
Styrdokument för krisberedskap 2019-2022	KF 2020-01-30. Beslutades inte under mandatperiodens första år (2019).
Övnings- och utbildningsplan 2019-2022	Finns inte som ett eget dokument, ingår som bilaga i styrdokument för krisberedskap 2019-2022.

Risk- och sårbarhetsanalys (RSA)

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA) för perioden 2019-2022. Kommunens RSA innehåller samtliga delar enligt MSB:s föreskrifter och råd. Ny RSA är som tidigare nämnt under framtagande.

Av kommunens styrdokument för krisberedskap 2019-2022 framgår att kommunens RSA ska ligga till grund för kommunens förmåga att bedriva samhällsviktig verksamhet och motstå samt hantera risker som kan leda till en extraordinär händelse. Nedan bild illustreras kommunens krisberedskapsarbete.

Bild 1. Kopplingen mellan RSA och styrdokument med innehåll.



Källa: Styrdokument för krisberedskap 2019-2022 Höganäs kommun

Bilden illustrerar att RSA ska ligga till grund för kommunens krisberedskapsarbete. Därefter kommer styrdokumentet och de olika delarna knutna till styrdokumentet. Åtgärdsplanen avser de åtgärder som identifierats i mandatperiodens RSA. Ersättningen avser den statliga ersättning som fördelas i enlighet med MSB och SKR:s överenskommelse.

Under år 2007 genomfördes en analys som resulterade i 94 händelser som kan tänkas inträffa i Höganäs kommun. Analysen ses årligen över för att identifiera om någon risk tillkommit eller fallit bort inom kommunens geografiska område. För arbetet med RSA använder sig kommunen av en särskild metod, FORSA,³ som uppges hjälpa områdesansvariga aktörer att analysera förmågan att motstå och hantera händelser, hitta kritiska beroenden och ta fram åtgärdsplaner. Risk- och sårbarhetsarbetet diskuteras även i olika nätverk såsom risk- och krishantering i Familjen Helsingborg och det lokal-regionala krishanteringsrådet.

Av befintlig RSA framgår det att kommunen ser ett behov av att fördjupa analysen av kritiska beroenden för att resultatet av arbetet ska kunna användas som underlag för kontinuitetsplanering.

I avsnittet avseende behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat framgår det att följande områden skulle prioriterats under mandatperioden 2019-2022:

³ FORSA är en modell utvecklad av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av Stockholms stad.

Tabell 2. Prioriterade områden RSA 2019-2022

Åtgärd	Status
Översyn av reservkraft	Har tagits fram en investeringsplan för nya reservkraftverk, nya trygghetspunkter samt köpts in Rakel för kommunikation vid el bortfall.
Stärka säkerhetsskyddet samt informationssäkerheten genom att bland annat införa signalskyddssystem	Införandet av signalskyddssystem har inte gjorts då de inväntar information från Länsstyrelsen Skåne avseende hur arbetet ska gå till.
Analysera kritiska beroenden, till exempel drivmedel, livsmedel och hälso/och sjukvårdsmaterial	Det har gjorts en analys avseende hur mycket drivmedel kommunen har behov av. Angående livsmedel är arbetet påbörjat och de har nyligen haft en uppstart med livsmedelsverket avseende det arbetet. Hälso- och sjukvård har precis fått pengar från Socialstyrelsen för att utreda kritiska beroendet av hälso- och sjukvårdsmaterial.
Stärka samverkan inom det geografiska området	Under pandemin försvann mycket av deras samverkan med privata näringsidkare inom det geografiska området då det var svårt att träffas, men de har pågått ett arbete med att ta upp kontakten med dessa igen.
Stärka kommunens ledningsförmåga	Pågår ett arbete med att se över ledningsplaner, ersättare, övningar och utbilda de som sitter i ledningsstrukturer.

Vid intervju framgår det att flertalet åtgärder har genomförts men att ett antal kvarstår. Det uppges att orsaken till att detta är att resurserna för att fullfölja åtgärderna inte fanns på grund av coronapandemin.

Framtagande av ny RSA

Vid intervju uppges det att det är en arbetsgrupp i kommunen som har arbetat med deras RSA. Gruppen består av representanter från samtliga förvaltningar och kommunala bolag. Det är beredskaps- och säkerhetssamordnaren som styr och samordnar arbetet, men förvaltningarna och bolagen ansvarar för att arbetet genomförs. Det sker månatliga avstämningar, som inte är obligatoriska men är en möjlighet för att få hjälp eller för diskussion. Samtliga förvaltningar och bolag arbetar utifrån samma mall som sedan sammanställs i gemensam RSA för kommunen. Intervjuade uppges en delad bild av vilken typ av utbildningar de har tagit del av. Det finns inte en fastställd utbildningsplan för arbetsgruppen för RSA. Det framgår även att det inte finns något strategiskt arbete längre fram än för varje mandatperiod.

Åtterrapportering och uppföljning

Av styrdokument för krisberedskap 2019-2022 framgår det att kommunen ska avge lägesrapporter när Länsstyrelsen begär det samt efter behov. Krisledningsorganisationen ska kunna sammanställa och förmedla en lägesbild till ansvarig myndighet när det krävs. Det framgår vidare hur ofta och vilken typ information och uppföljning som kommunstyrelsen tar del av avseende krisberedskapsarbetet.

Av intervju framgår att kommunstyrelsen inte efterfrågat någon uppföljning avseende arbetet med krisberedskap. Innan coronapandemin uppges kommunstyrelsen ha fått en verksamhetsberättelse, men det har inte gjorts verksamhetsberättelser avseende krisberedskap under eller efter pandemin.

Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll för perioden januari 2022 - augusti 2023 återfinns följande ärenden avseende krisberedskapsarbetet:

- ▶ 2022-01-11: Beslut angående säkerhetsskyddschef
- ▶ 2022-03-02: Uppdrag att göra en översyn och beskrivning av lokalisering av VMA (Hesa Fredrik⁴)
- ▶ 2022-04-12: Antagande av plan för trygghetspunkter
- ▶ 2022-05-10: Plan för reservkraft
- ▶ 2023-02-07: Framtagande av ny nödvattenplan

Beredskaps- och säkerhetssamordnare har inte närvarat vid kommunstyrelsens sammanträden under perioden januari 2022 - augusti 2023. Vid intervju uppges det att det inte finns en stående eller regelbunden punkt på kommunstyrelsens sammanträden avseende krisberedskap, och att det upplevs svårt att få utrymme för dessa frågor. Kommunstyrelsens ledamöter för nuvarande mandatperiod har inte fått utbildning avseende krisberedskap och krishantering.

4.2. Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis har upprättat ändamålsenliga rutiner enligt LEH, då samtliga styrdokument finns upprättade för föregående mandatperiod. Vi noterar dock att två av de obligatoriska dokumenten inte beslutades om innan den 31 december under den föregående mandatperiodens första år (2019). Vi menar vidare att utan tydliga instruktioner för aktivering av krislägen, samt för olika funktioner, såsom kommunchefen (se föregående bedömning, 2.2) saknas en väsentlig del av styrningen i händelse av kris.

⁴ Sveriges utomhusvarningssystem "Viktigt Meddelande" kallas för Hesa Fredrik och är en del av det så kallade befolkningsskyddet och som snabbt kan nå en stor del av befolkningen.

Vår bedömning är att det har genomförts en RSA i enlighet med MSB:s riktlinjer, men vi noterar att alla åtgärder för mandatperioden 2019-2022 inte genomförts som planerat.

Slutligen bedömer vi att kommunstyrelsen inte tar del av tillräcklig uppföljning och återrapportering gällande krisberedskapsarbetet. Bedömningen grundar sig på att kommunstyrelsen vare sig fått utbildning gällande krisberedskap eller fått återkoppling kring krisberedskapsarbetet under perioden januari 2022 - augusti 2023.

5. Svar på revisionsfrågor och bedömningar

Svaren på revisionsfrågorna för denna granskning samt tillhörande bedömningar framgår i tabellen nedan.

Revisionsfråga	Svar
Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig organisation för krisberedskapsarbetet?	<p>Delvis. Det är endast en tjänsteperson som är insatt i krisberedskapsarbetet i sin helhet och har ensamt det huvudsakliga ansvaret vilket vi bedömer vara en sårbarhet.</p> <p>Vi bedömer att det finns otydlighet för när krisledningsnämndens ska aktiveras. Det finns inte heller dokumenterade ansvar och roller för kommunchefen, krisledningsstab, förvaltningscheferna och respektive förvaltning i krisberedskapsarbetet.</p> <p>Vi noterar att det pågår att arbete med att ta fram rollkort för att beskriva stabsfunktionernas roller vid kris eller annan händelse, vilket vi ser om positivt.</p>
Har det upprättats ändamålsenliga rutiner för att kunna hantera oförutsedda händelser enligt LEH?	<p>Delvis. Samtliga styrdokument för föregående mandatperiod finns upprättade men vi noterar att två av de obligatoriska dokumenten inte beslutades om innan den 31 december under den föregående mandatperiodens första år (2019).</p>
Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med MSB:s riktlinjer?	<p>Ja. Vår bedömning är att det har genomförts en RSA i enlighet med MSB:s riktlinjer, men vi noterar att alla åtgärder för mandatperioden 2019-2022 inte har genomförts som planerat.</p>
Får kommunstyrelsen en tillräcklig återrapporering och uppföljning avseende krisberedskapsarbetet?	<p>Nej. Kommunstyrelsen tar inte del av tillräcklig uppföljning och återrapporering gällande krisberedskapsarbetet. Bedömningen grundar sig på att kommunstyrelsen vare sig fått utbildning gällande krisberedskap eller fått återkoppling kring krisberedskapsarbetet under perioden januari 2022 - augusti 2023.</p>

6. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Beredskaps- och säkerhetssamordnare
- ▶ VA-chef
- ▶ Utvecklingschef Höganäs omsorg och socialförvaltningen
- ▶ Kvalitetsutvecklare Höganäs omsorg

Analyserade dokument

- ▶ Reglemente för krisledningsnämnden
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Höganäs kommun
- ▶ Ledningsplan vid extraordinära händelser 2019
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys 2019-2022
- ▶ Styrdokument för krisberedskap 2019-2022
- ▶ Instruktioner för kommundirektören 2018
- ▶ Beslut efter uppföljning Länsstyrelsen Skåne 2022-11-22
- ▶ Kommunstyrelsen, § 32 Beslut angående säkerhetsskyddschef, 2022-01-11
- ▶ Kommunstyrelsen, § 32 Framtagande av en ny nödvattenplan, 2023-02-07
- ▶ Rollkort

Höganäs den 25 september 2023,

Sara Shamekhi
EY

Viktoria Wedbäck Pizevska
EY