



Granskning av krisberedskap

Rapport

Höörs kommun

KPMG AB

2023-11-09

Antal sidor 19



Höörs kommun
Granskning av krisberedskap

2023-11-09

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Organisation och krisplan	7
3.2	Risk- och sårbarhetsanalys	11
3.3	Samverkan	13
3.4	Övning och utbildning	14
3.5	Beredskap	15
3.6	Systematisk uppföljning	16
4	Slutsats och rekommendationer	18

1 Sammanfattning

KPMG har av Höors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens krisberedskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023. Syftet med granskningen är att kontrollera om Höors kommun svarar upp till de krav som samhället och myndigheter ställer avseende extraordinära händelser, kriser och krig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Höors kommun i allt väsentligt svarar upp till de krav som samhället och myndigheter ställer avseende krisberedskap. Vi bedömer dock att det finns förbättringsåtgärder vad gäller att tydliggöra roller och ansvar samt hur rapportering och uppföljning ska ske.

Vi bedömer att kommunen delvis har en ändamålsenlig organisation och styrande dokument för krisberedskap. Vi bedömer att roll- och ansvarsfördelningen behöver tydliggöras. VA- och räddningstjänstnämnden har enligt reglemente ansvar för de förberedande uppgifterna kopplat till krisberedskap och ansvar för att samordna Höors och Hörbys krisberedskap i egenskap av gemensam nämnd. Vår bedömning är att det behöver förtydligas hur ansvaret är fördelat mellan nämnden och kommunstyrelsen i frågor som rör kommunens krisberedskap samt hur återrapportering ska ske. Vi bedömer även att samverkan mellan Höor och Hörby kommun gällande krisberedskap kan stärkas genom ett förtydligt uppdrag för den gemensamma nämnden. Utifrån att kommundirektör vid tidpunkten för granskningen fattar beslut om plan för extraordinära händelser, utbildnings- och övningsplan samt risk- och sårbarhetsanalys, ser vi det som angeläget att beslutanderätten framgår av kommunstyrelsens delegationsordning.

Vi kan konstatera att kommunen för närvarande uppdaterar styrdokumenterna för krisberedskap. Vi bedömer att arbetet med att ta fram en ny risk- och sårbarhetsanalys genomförts på ett systematiskt sätt som omfattar hela kommunkoncernen med tillhörande kontinuitetsplanering på verksamhetsnivå, vilket vi ser som positivt.

Vi bedömer att det delvis finns utarbetade strukturer för beredskapsfunktioner i form av ISK- funktionen som tillika är insatsledare hos Räddningstjänsten. Vi bedömer att det finns ett behov av dokumenterade rutiner för ISK-funktionen med särskilt fokus på hur händelser ska eskaleras i organisationen och följas upp. Vi bedömer även att det finns ett behov av att systematiskt arbeta med uppföljning och dokumentation kopplat till incidenter i syfte att identifiera förbättringsåtgärder.

Vi konstaterar att det för närvarande sker ett omtag kring det systematiska övnings- och utbildningsarbetet genom framtagande av en ny utbildnings- och övningsplan. Vi ser positivt att det finns en ambition att stärka övningsarbetet och att insatser redan genomförts.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppmärksamma kommunfullmäktige att ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och VA- och räddningstjänstnämnden i frågor som rör kommunens krisberedskapsarbete behöver förtydligas i styrelsens och nämndens reglementen. I översynen bör även samverkan med Hörby kommun i krislednings- och krisberedskapsarbetet tydliggöras.

2023-11-09

- Uppmärksamma kommunfullmäktige att krisledningsnämndens ledamöter ska beslutas av fullmäktige.
- Tillse att det av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att kommundirektör fastställer plan för extraordinära händelser, utbildnings- och övningsplan samt risk- och sårbarhetsanalys.
- Tillse att ansvarsfördelningen i krisberedskapsarbetet förtydligas i styrande dokument.
- Tillse att skriftliga rutiner kopplat till krisberedskap framtas för funktionen inriktnings- och samordningskontakten (ISK).
- Säkerställa att ett systematiskt övnings- och utbildningsarbete sker.
- Tillse att skriftliga rutiner för uppföljning av incidenter framtas och implementeras i samtliga nivåer i organisationen.
- Systematisera uppföljning och återrapportering av krisberedskapsarbetet med särskild hänsyn till ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och VA- och räddningstjänstnämnden.

2 Bakgrund

Kommunerna är ansvariga för samhällsviktig verksamhet som måste fungera även under kriser, exempelvis äldreomsorg, vattenförsörjning, fjärrvärme, räddningstjänst och skola krisläge i nation och omvärld.

Här finns krav på kommunerna från olika myndigheter. Se bla Kommunens krisberedskap – MSB, handbok i kommunal beredskap.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att kontrollera om Höörs kommun svarar upp till de krav som samhället och myndigheter ställer avseende extraordinära händelser, kriser och krig.

- Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap med tydliga roller och ansvar?
 - Bedriver nämnderna ett eget krisberedskapsarbete?
 - Finns aktuellt reglemente och ledamöter beslutade för krisledningsnämnden?
 - Är POSOM-gruppen aktiv?
- Finns en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad plan för extraordinära händelser?
- Finns ett strukturerat arbete med risk-och sårbarhetsanalys?
- Vilken samverkan sker med olika aktörer internt och externt i krisledningsarbetet?
- Genomförs kontinuerliga övningar-och utbildningsinsatser inom ramen för krisledningsarbetet?
- Finns det utarbetade strukturer för beredskapsfunktioner inom kommunens olika delar?
 - Beredskapen vid extremväder som torka och extrem värme. Hur säkerställs att äldreomsorgen har resurser att klara dessa situationer?
 - Hur är beredskapen vid en eventuell skjutning vid en skola eller ett köpcentrum?
 - Hur klarar kommunen en totalevakuering av ett äldreboende, t ex vid en brand?
- Följs krisberedskapsarbetet upp systematiskt inom kommunen och berörda styrelser/nämnder?

Granskningen avser kommunstyrelsen samt VA-och räddningstjänstnämnden och avser beredskap för särskilda händelser. Nuläge och planering framåt. I granskningen

har krigsberedskapen inte granskats, då det innebär ett annat regelverk och statligt ansvar som inte omfattas av revisionsfrågorna.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med tillhörande förordning
- MSB:s Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser med tillhörande föreskrift¹
- Tillämpbara interna regelverk och policys.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av krisledningsplan, risk- och sårbarhetsanalys, utbildnings- och övningsplan, reglemente, delegationsordning och relevanta protokoll för kommunstyrelsen och VA- och räddningsnämnden, reglemente för krisledningsnämnden och instruktioner för kommundirektören.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, VA- och räddningsnämndens ordförande, räddningschef, kommundirektör, kansli- och miljöchef och beredskapssamordnare.

Rapporten har skickats på faktakontroll till samtliga intervjuade personer.

¹ MSBFS 2015:5

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och krisplan

3.1.1 Reglementen och styrning

Av kommunstyrelsens reglemente² framgår att styrelsen har ett särskilt uppdrag att vara Höörs kommuns ledande politiska förvaltningsorgan. Detta innebär ett ansvar att leda, utveckla, styra och samordna kommunkoncernen. Dessutom ansvarar styrelsen för kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH samt lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Vidare framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott utgör krisledningsnämnd vid en extraordinär händelse.

Krisledningsnämndens ansvar regleras i separat reglemente³ där extraordinär händelse definieras som en 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 en kommun eller en region. Krisledningsnämnden har i samband med en extraordinär händelse, mandat att överta beslutanderätten från kommunens övriga nämnder och styrelse i den utsträckning som nämnden finner nödvändigt i den uppkomna krisen. Krisledningsnämndens ledamöter är beslutade av kommunstyrelsen.⁴

Kommunen har en gemensam VA- och räddningstjänstnämnd med Hörby kommun. Av VA- och räddningstjänstnämndens reglemente⁵ framgår att nämnden ska fullgöra kommunens skyldigheter enligt räddningstjänstlagen⁶, ansvara för räddningstjänstorganisationen och svara för de förberedande uppgifter som kommunerna har enligt LEH. Detta omfattar inte kommunstyrelsens ledningsansvar vid höjd beredskap eller krisledningsnämndens uppgifter och verksamhet vid extraordinära händelser. Nämnden ansvarar även för att samordna Höörs och Hörbys krisberedskap.

I samband med intervjuer har frågan om gränsdragningen mellan kommunstyrelsen och räddningstjänstens ansvarsfördelning diskuterats och det finns en samstämmighet kring att roller och ansvar behöver förtydligas. Det som i huvudsak diskuterats är innebörden av *förberedande uppgifter* som VA- och räddningstjänstnämndens ansvarar för enligt deras reglemente. I samband med föregående mandatperiod antogs styrande dokument för krisberedskap i VA- och räddningstjänstnämnden, vilket enligt länsstyrelsen i samband med deras tillsyn, inte bedömdes vara i rätt instans utifrån

² Antaget av kommunfullmäktige 2023-05-24 §60

³ Antaget av kommunfullmäktige 2021-03-03 §11

⁴ Beslutat av kommunstyrelsen 2023-05-02 §120

⁵ Antaget av kommunfullmäktige 2018-08-29 §113

⁶ Vi noterar att reglemente refererar till upphävd lagstiftning

angivna ansvarsområden. Av detta skäl kommer kommunstyrelsen inför innevarande mandatperiod fastställa aktuella styrdokument som berör kommunens krisberedskap.

3.1.2 Styrdokument för kommunens krisberedskap

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 2023.⁷

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 (krisledningsplan)
- Utbildnings – och övningsplan
- Reglemente för krisledningsnämnden
- Risk-och sårbarhetsanalys

Utifrån våra dokumentstudier noterar vi att samtliga styrande dokument som regleras i överenskommelsen finns fastställda i kommunen för föregående mandatperiod. Plan för extraordinära händelser och utbildnings- och övningsplan är beslutade av kommundirektör. Detta är förenligt med den vägledning som ges i överenskommelsen mellan SKR och MSB. I kommunstyrelsens delegationsordning⁸ framgår inte att kommundirektör har beslutanderätt för dessa styrdokument såväl som för risk- och sårbarhetsanalysen.

För närvarande pågår ett arbete med att uppdatera ovan styrdokument. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av en tidsplan för beslut kring samtliga styrande dokument inom krisberedskapsområdet.

3.1.3 Krisledningsplan med krisorganisation

I *plan för extraordinära händelser*⁹, krisplan, framgår att lägsta beslutsnivå är kommundirektör och att planen ska beslutas senast 31 december under den nya mandatperiodens första år. Planen beskriver hur kommunen ska organisera sig under en extraordinär händelse, hur kommunens organisation för krisledning ska bedriva samverkan och ledning samt vilka lokaler med nödvändig teknisk utrustning för samverkan och ledning som ska disponeras vid extraordinära händelser

⁷ MSB 2022–15507, SKR 2022/00754

⁸ Beslutad av kommunstyrelsen 2023-05-30, KSF 2023-00224, gällande from 2023-06-10

⁹ Beslutad av kommundirektör 2022-10-17

I krisplanen beskrivs tjänstemannaorganisationen mer ingående. Den består dels av central krisledningsgrupp (KLG) och krisledningsstab (KStab). I enlighet med närhetsprincipen anges att den som ansvarar för en viss verksamhet i normala situationer även har motsvarande ansvar under störningar. Följaktligen så har KLG, bestående av kommunledningsgruppen, en mer strategisk roll vid en samhällsstörning. Krisledningsstaben arbetar mer operativt och bereder ärenden åt KLG. KStab är funktionsindeldad, och funktionerna anpassas efter störningen/krisens natur. Rollerna i normalfallet utgörs dock av stabschef (beredskapsfunktionen), analys-/planeringsfunktion, underhålls-/personalfunktion, administrationsfunktion och kommunikationsfunktion. Organisationen i sin helhet presenteras visuellt i krisledningsplanen enligt följande:



Figur 2: Kommunens organisation för krisledning vid extraordinär händelse

Beredskapssamordnare samt räddningschef som ingår i krisledningsstaben, tillhör organisatoriskt räddningstjänsten. Det pågår för närvarande en översyn kring beredskapssamordnarens placering i förhållande till kommunledningen för att få en tydlighet i roll och ansvar kopplat till processerna inom krisledning och krisberedskap samt hur kommunikationsvägarna ska ske.

I planen finns även en tabell som belyser hur organisationen ser ut vid olika nivåer av störningar:

Nivå	Läge	Beskrivning	Tjänstemän	Politisk styrning	Vem beslutar
0	Ordinarie läge				-
1	Mindre samhällsstörning	Ökad påverkan på enskild sektor eller bolag	Hanteras inom sektorn eller bolaget	Ordinarie nämnder	Sektorchef eller bolagschef
2	Större samhällsstörning	Påverkan på flera sektorer eller bolag	Central krisledningsgrupp (KLG), samt ev krisledningsstab (Kstab)	Ordinarie nämnder, Krisledningsnämnd (KLN) informeras	Kommundirektör
3	Extraordinär händelse	Kommunen klarar inte hantera det inom ordinarie organisation	Central krisledningsgrupp (KLG), krisledningsstab (Kstab)	Krisledningsnämnd (KLN) får beslutsunderlag från KLG/Kstab, rapporterar till kommunfullmäktige (KF)	KSO
4	Höjd beredskap eller krig	Beslutas på nationell nivå	Central krisledningsgrupp (KLG), krisledningsstab (Kstab)	Kommunstyrelsen (KS) får beslutsunderlag från KLG/Kstab	Regeringen

Planen beskriver vidare utifrån närhets- och ansvarsprincipen, att kommundirektör är kommunens högsta tjänsteman även vid en samhällsstörning eller kris och är ytterst ansvarig för arbetet med krisberedskap, civilt försvar och säkerhetsskydd. Detta regleras även i instruktion för kommundirektör¹⁰. Enligt krisplan gäller motsvarande principer för övriga chefer i organisationen vid en mindre samhällsstörning som berör den enskilda sektorn/verksamheten.

Av planen framgår även att kommunala bolag ska medverka i kommunens planering och hantering av samhällsstörningar, extraordinära händelser och i övrigt krishanteringsarbete. För mer utförlig beskrivning av samverkan inom kommunen, kommunkoncernen och med externa aktörer, se avsnitt 3.3.

Krisstöd (tidigare POSOM) har till ansvar att samordna krisstödet i kommunen vid en händelse genom att samla ett antal olika funktioner. I denna grupp ingår bland annat verksamhetschefer, sektorschefer, verksamhetschef för regionens vårdcentral, kommundirektör, beredskapssamordnare och kyrkorepresentanter. Vid mindre händelser som inte kräver kommunövergripande samordning ansvarar respektive sektor att samordna dylika arbetsuppgifter internt.

3.1.4 Bedömning

Vi bedömer att kommunen delvis har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap. Vi bedömer att roll- och ansvarsfördelningen behöver tydliggöras.

Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig krisledningsplan. Planen är för närvarande under revidering och ska antas senast 31 december 2023.

¹⁰ Antagen av kommunstyrelsen 2021-03-23 §71

Vi konstaterar att krisledningsplanen, såväl som utbildnings- och övningsplan och risk- och sårbarhetsanalys är fastställd av kommundirektör. Vi ser det som angeläget att detta mandat framgår av kommunstyrelsens delegationsordning.

Planen för extraordinära händelser beskriver kommunens krisorganisation och ansvarsfördelningen mellan operativt och strategiskt arbete. I praktiken har det dock framkommit att det finns ett behov av att se över hur rollen som beredskapssamordnare ska vara organiserad samt hur ansvarsfördelningen mellan VA- och räddningstjänstnämnden och kommunstyrelsen ska vara i krisberedskapsarbetet. Vi bedömer att dessa två processer bör ses över med fokus på rapporteringsvägar, beslutsnivåer och ansvarsfördelning. Vi bedömer det som positivt att det finns en funktionsindelad stab med uttalade funktioner som är tydligt beskrivna i krisledningsplanen.

Vi bedömer att det finns en viss sammanblandning mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och krisledningsnämnden då det framgår av reglementet för kommunstyrelsen att det arbetsutskott är krisledningsnämnd. Krisledningsnämnden är en egen nämnd och kommunstyrelsens arbetsutskott kan ha personunion mellan sig och krisledningsnämnden. Krisledningsnämnden har ett reglemente beslutat av kommunfullmäktige. Vi kan dock konstatera att kommunstyrelsen och inte kommunfullmäktige har beslutat om ledamöter för krisledningsnämnden, vilket tekniskt sett innebär att nämnden inte kan träda i funktion. I faktakontroll har det påpekats att val av ledamöter för krisledningsnämnden kommer förrättas i samband med kommunfullmäktiges sammanträde den 8 november 2023.

Vi bedömer att det finns en aktiv krisstödsgrupp, motsvarande POSOM, som sammankallas vid behov, med ändamålsenlig representation av olika funktioner.

3.2 Risk- och sårbarhetsanalys

Hörs kommun har tagit fram en risk- och sårbarhetsanalys som omfattar perioden 2019–2022¹¹. Risk- och sårbarhetsanalysen tar sin utgångspunkt från MSB:s vägledning och föreskrift¹² Enligt ovan nämnda föreskrift ska en risk och sårbarhetsanalys innehålla följande delar:

1. Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
2. Beskrivning av arbetsprocess och metod.
3. Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.
4. Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
5. Identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område.

¹¹ Dnr VR 2019/831, framtagen av beredskapssamordnare 2019-10-31

¹² MSBF 2015:5

2023-11-09

6. Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.

7. Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Vår granskning visar att riskanalysen följer denna struktur. Sammanställningen är gjord av kommunens beredskapssamordnare.

Risk- och sårbarhetsanalysen har utgått från metoden ”tre steg för ett robustare Höör”, som är en metod som ursprungligen utvecklades i Malmö stad. Steg 1 är kartläggning av förvaltningen, steg 2 är att analysera oönskade händelser och steg 3 är att ta fram ett beslutsunderlag för förbättringsåtgärder. Under våren har ett omfattande arbete genomförts för att kartlägga risker och kritiska verksamheter. Som en del i arbetet har representanter från kommunens olika sektorer/verksamheter och bolag deltagit under stöttning av beredskapssamordnaren som processledare.

Under våren har arbetet med att uppdatera kommunens risk- och sårbarhetsanalys pågått. I den processen har kommunen slagit ihop processerna riskhantering och kontinuitetshantering, vilket man även gjorde under föregående mandatperiod. Skillnaden inför i år har varit att arbetet med verksamhetens risker och kontinuitetshantering har utökats. Den kommunövergripande riskanalysen utgör således en övergripande sammanställning, medan arbetet med risker och kontinuitetshantering¹³ på en mer specifik nivå har skett inom varje verksamhetsområde. Kommunen har även tagit in ett konsultstöd för att säkerställa en tydlig riskvärdering som inkluderar all samhällsviktig verksamhet¹⁴ kommunen och externt som kommunen berörs av. Detta bland annat mot bakgrund av att länsstyrelsen påpekade att föregående års risk- och sårbarhetsanalys inte omfattade all samhällsviktig verksamhet.

I risk- och sårbarhetsanalysen har samtliga verksamheter utifrån framtagna mallar analyserat påverkan och förmåga rörande dricksvattenbrist, elavbrott och värmebölja. Utöver de delar som samtliga sektorer förväntas riskanalysera utifrån mallar har även verksamheterna arbetat med att identifiera mer verksamhetsspecifika risker i sin kontinuitetshantering som till exempel brand i samhällsviktig byggnad, pandemi och cyberattack.

Risk- och sårbarhetsanalysen är fastställd av kommundirektören 2023-10-06, informerades till Kommunstyrelsen 2023-10-24 och skickas till Länsstyrelsen senast den 31 oktober 2023, som är tillsynsmyndighet över kommunernas arbete krisberedskap och det statliga anslaget.

¹³ Kontinuitetshantering handlar om att planera för att upprätthålla sin verksamhet på en tolerabel nivå under en kris eller incident.

¹⁴ Enligt MSB så avser samhällsviktig verksamhet sådan verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att det i allt väsentligt finns ett strukturerat arbete med risk- och sårbarhetsanalys.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och VA-räddningstjänstnämnden i arbetet med att ta fram den nya risk- och sårbarhetsanalysen, har fördjupat och förtydligat arbetet som omfattar hela kommunkoncernen med tillhörande kontinuitetsplanering på verksamhetsnivå. Samtliga sektorer och bolag har varit involverade i riskarbetet vilket vi bedömer som positivt ur ett krisberedskapsperspektiv.

3.3 Samverkan

Utöver den interna samverkan som sker med utgångspunkt i närhets- och ansvarsprincipen kring till exempel arbetet med risk- och sårbarhetsanalys, så finns även samverkan med externa aktörer. I krisledningsplanen beskrivs, med utgångspunkt i det geografiska områdesansvaret, betydelsen av samverkan med externa aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet. Syftet med samordning med dessa aktörer är att uppnå en samordning i planerings- och förberedelsearbetet, att tillse de krishanteringsåtgärder som vidtas är samordnade och att informationen till allmänheten är samordnad.

Det finns ett lokalregionalt krishanteringsråd som leds av beredskaps- och säkerhetsfunktionerna i kommunerna i Skåne nordost och syftar till att underlätta samverkan genom att övriga krisaktörer identifieras så att kontakter och samverkansformer med dessa aktörer kan upprättas. Rådet arbetar bland annat för att öka kontakten mellan aktörerna, stödja varandra vid framtagande av risk- och sårbarhetsanalyser samt att före, under och efter en samhällsstörning vara varandra behjälpliga och informerade om varandras beredskapsförberedelser. Kontaktvägar finns där upparbetade för eventuella behov av att aktivera en lokal ISF (inriktnings- och samordningsfunktion). i samband med en samhällsstörning.

Kommunen står som värd och innehar ordförandeposten i inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF). Kommunen ansvarar för att sammankalla, ta fram dagordning för möten, leda framtagningen av en samlad lägesbild, följa upp överenskommelser och dokumentera i samband med en samhällsstörning som aktiverar ISF. Tjänsten som inriktning- och samordningskontakt (ISK) innehas av räddningstjänstens insatsledarfunktion där kommunens beredskapssamordnare ingår. ISK är den första kontakten med kommunen vid en kris. För mer information om funktionen se avsnitt 3.5 Beredskap.

De kommunala bolagen är involverade i kommunens risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetshantering i enlighet med vad som anges i stycke 3.2 och i det operativa krisarbetet i enlighet med vad som anges i 3.1 kopplat till olika nivåer av samhällsstörning utifrån närhetsprincipen.

Samverkan med Hörby på tjänstemannanivå sker främst genom att de delar på beredskapssamordnare och ISK-funktion avsedd för det operativa krisledningsarbetet. På nämndsnivå har det funnits en diskussion kring den gemensamma nämnden VA- och räddningstjänstnämnden, där det för närvarande pågår diskussioner om

revideringar av reglementet, vilket redogörs för i avsnitt 3.1.1. Bland annat har diskuterats vilka delar som ska ingå i nämndens ansvarsområde och hur kostnadsfördelningar ska ske mot Hörby kommun. Vid tidpunkten för granskningen har inga beslut fattats i frågan.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att det i allt väsentligt finns en fungerande samverkan med olika aktörer internt och externt i krisledningsarbetet. Vi bedömer dock att formerna för samverkan med Hörby kommun genom den gemensamma VA- och räddningstjänstnämnden bör förtydligas.

Vi bedömer att det finns vissa otydligheter i VA- och räddningstjänstnämndens uppdrag vilket påverkar den interna samverkan i kommunens krisberedskapsarbete men även utifrån den externa samverkan som sker med Hörby kommun. Vi bedömer att VA- och räddningstjänstnämndens uppdrag bör förtydligas gällande krisberedskapsarbetets olika delar.

3.4 Övning och utbildning

Enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR ska det finnas en övning- och utbildningsplan i kommunen. I styrdokumentet för krisberedskap¹⁵ framgår att kommunen ska ta fram en övnings- och utbildningsplan senast 31 december under mandatperiodens första år. Det framgår vidare att kommunen ska ha en regelbundet utbildad och övad krisorganisation och att kommunen ska genomföra och utvärdera minst två övningar under en mandatperiod samt att krisledningsnämnden och tjänstemannaledningen ska öva minst en gång per mandatperiod. Detta övningsarbete ska utgå från de brister som identifierats i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys. Det är beredskapssamordnaren som ansvarar för framtagandet av övnings- och utbildningsplanen.

Den nuvarande utbildnings- och övningsplanen för åren 2021–2022¹⁶ innehåller totalt fyra utbildningstillfällen och ett övningstillfälle mellan våren 2021 och våren 2022. Målgruppen är olika beroende på övning, men innefattar i huvudsak krisledningsorganisationen, men det finns även riktade utbildningar till kommunikatörer och krisledningsnämnden.

I intervjuer beskrivs att det systematiska övnings- och utbildningsarbetet under föregående mandatperiod blev eftersatt till följd av den tid och resurser som krävts i det operativa krisledningsarbetet, inte minst i samband med pandemin. Det beskrivs för närvarande göras ett omtag kring utbildningar och övningar, där den nya övningsplanen enligt uppgift kommer innebära ett mer aktivt övningsarbete. Krisledningsnämnden har övats under våren och under oktober månad genomförs utbildning med krisledningsgruppen och krisledningsnämnden.

¹⁵ Antagen av kommunfullmäktige 2021-04-14

¹⁶ Beslutad av kommundirektör 2022-10-17

3.4.1 Bedömning

Vi bedömer att det delvis genomförs kontinuerliga övningar- och utbildningsinsatser inom ramen för krisledningsarbetet.

Det har funnits en övnings- och utbildningsplan för föregående mandatperiod, men mot bakgrund av det tids- och resurskrävande operativa krisarbetet har det systematiska övningsarbetet blivit eftersatt. Vi ser det som positivt att det numera görs ett omtag kring det systematiska övnings- och utbildningsarbetet genom framtagande av ny övnings- och utbildningsplan i samband med ny mandatperiod. Vi kan konstatera att det råder en samsyn kring behovet av att återuppta och intensifiera arbetet med övning och utbildning.

3.5 Beredskap

I Höors kommun finns inte funktionen tjänsteperson i beredskap (TiB). I stället finns en beredskapsfunktion kallad inriktnings- och samordningskontakt (ISK). Kontakten är gemensam mellan Höör och Hörby kommun. Funktionen är en tillikauppgift för Räddningstjänsten Skånemitts insatsledare. Funktionen används regelbundet i samband med till exempel vädervarningar. Funktionen styrs utifrån upparbetade rutiner och aktuella sändlistor som nyttjas vid potentiella samhällsstörningar.

I dagsläget saknas en ISK-instruktion eller andra skriftliga rutiner för funktionen kopplat till kommunens krisberedskap. I den beslutsplanering för styrdokument som vi tagit del av framgår att en översyn av funktionen är planerad. Översynen ska göras tillsammans med Hörby kommun och utmyнна i skriftliga rutiner för funktionen. Nya rutiner/styrdokument för funktionen ska vara beslutat senast 31 december 2023.

I intervjuer beskrivs att ISK alltid i första hand eskalerar till kommundirektör som beslutar om aktivering av till exempel krisledningsgrupp, krisstab eller krisstöd. Krisledningsnämnden uppges enligt de intervjuade vara aktuell att aktivera i ytterst sällsynta fall. Utgångspunkten är att arbeta i ordinarie organisation och på sektorsnivå så långt som möjligt.

3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns upparbetade strukturer för beredskapsfunktioner inom kommunens olika delar.

Vi kan konstatera ISK-funktionen, organiserad under VA- och räddningstjänstnämnden ger kommunen en ändamålsenlig kompetens kring beredskapsfrågor. Vi bedömer dock att det finns ett behov av dokumenterade rutiner för funktionen kopplat till krisberedskapsarbetet med särskilt fokus på hur händelser ska eskaleras i organisationen och hur kommunikeringen ska ske.

Vi kan även konstatera mot bakgrund av den mer genomarbetade processen med risk- och sårbarhetsanalys och kontinuitetshantering på sektorsnivå, att det finns ett pågående arbete med att stärka riskmedvetenheten och beredskapen i kommunens verksamheter utifrån olika händelser som kan uppkomma. Ett sektorsspecifikt och verksamhetsnära risk- och sårbarhetsarbete ser vi som nödvändigt för att bygga

en beredskap i kommunens samhällsviktiga verksamheter så som äldreomsorg och skola.

3.6 Systematisk uppföljning

I det övergripande styrdokumentet för kommunens krisberedskap¹⁷ beskrivs att uppföljning av kommunens krisberedskap årligen ska rapporteras till länsstyrelsen senast 15 februari. Uppföljningen görs utifrån de indikatorer för uppfyllelse av de mål som ingår i MSB och SKR:s överenskommelse om kommunernas krisberedskap och regleras av (MSBFS:2015).

De övergripande målen definieras i styrdokumentet och är följande:

- **Minska risken för och konsekvenserna av oönskade händelser som kan leda till en samhällsstörning eller kris.** Detta görs genom att uppdatera och arbeta med sektorvisa och bolagsvisa risk- och sårbarhetsanalyser för att identifiera och öka kunskapen om risker, sårbarheter och behov. Analysernas resultat ska utgöra underlag för beslutsfattare samt ligga till grund för planering, prioritering och beslut om åtgärder.
- **Öka kunskapen om risker och sårbarheter samt krishantering.** Detta görs genom utbildnings- och övningsinsatser för berörda verksamheter, funktioner och befattningar. Kommunen ska ha en kompetent krishanteringsorganisation som är utbildad och övad i sin funktion.
- **Öka hanteringsförmågan vid en samhällsstörning eller kris.** Varje verksamhet har planering för hantering av allvarliga störningar och kriser som kan drabba den egna verksamheten. Detta görs genom att arbeta med kontinuitetsplanering för kommunens samhällsviktiga verksamhet. Resultatet av kontinuitetsplaneringen påvisar behovet av konkreta åtgärder i form av planering och rutiner samt personella och materiella resurser. Förmågan ska öka även genom en ökad samverkan med offentliga, privata och civila aktörer av särskild vikt.
- **Öka förmågan att vid en extraordinär händelse kunna samverka med andra aktörer, vad gäller resurser och information, för att uppnå bästa möjliga resultat.** Detta görs genom en aktiv samverkan med andra aktörer inom krisberedskapsområdet och arbete inom det geografiska områdesansvaret.
- **Möjliggöra för den enskilde att förbättra sin krishanteringsförmåga och öka den egna resiliensen.** Detta görs genom att aktivt arbeta med kriskommunikation såväl före, under som efter en kris. Risk- och sårbarhetsanalysens resultat ska ge underlag för information om kommunens risker och sårbarheter till allmänheten.

I gällande styrdokument finns inget angivet kopplat till uppföljning av specifika incidenter/kriser. I intervju beskrivs att kommunen genomför en övergripande

¹⁷ Ange beslutsdatum och beslutsinstans.

uppföljning på central nivå i händelse av att krisstöd eller krisledningsorganisation aktiverats, och i övrigt sektorsvis. Dock har det saknats en dokumenterad beskrivning av hur detta ska genomföras. Av intervjuerna framgår även att uppföljningen i största del förefaller ske muntligt eller i dialogform. I revideringen av styrdokument för innevarande mandatperiod ska detta enligt uppgift förtydligas. Specifika mallar ska framtas som beskriver när och hur uppföljning av incidenter ska genomföras.

I intervjuer framkommer att tjänstepersoner regelbundet återrapporterar krisberedskapsarbetet till VA- och räddningstjänstnämnden, kommunstyrelsen och till des utskott, samt till kommundirektör. Det har dock framkommit i intervjuer med både tjänstepersoner och politiker att det uppges finnas en otydlighet kring vilken rapportering som ska ske till VA-räddningstjänstnämnden respektive kommunstyrelsen i frågor som rör kommunens krisberedskap och hanteringen av den. Följaktligen beskrivs att olika information kan nå nämnden respektive styrelsen, men att detta i hög grad baseras på enskilda bedömningar av vilken information som är relevant att delge till respektive instans.

3.6.1 Bedömning

Vi bedömer att krisberedskapsarbetet delvis följs upp systematiskt inom kommunen och inom berörda styrelser/nämnder.

Vi bedömer att uppföljning och dokumentation kopplat till incidenter i högre grad kan utvecklas och systematiseras i syfte att identifiera förbättringsåtgärder. Pågående arbete med att ta fram dokumenterade beskrivningar för uppföljningar ser vi som positivt och bedömer är ett led i att säkerställa att en mer systematisk uppföljning görs vid incidenter.

Information om krisberedskap kommer nämnden och kommunstyrelsen till känna, men vi bedömer att det finns ett behov av att förtydliga systematiken i rapporteringen och uppföljningen. Givet att både nämnden och kommunstyrelsen har en övergripande roll/ansvar i kommunens krisberedskap bedömer vi att det finns ett behov av att definiera vilken typ av återrapportering som VA- och räddningstjänstnämnden respektive kommunstyrelsen ska ha utifrån sina respektive ansvarsområden. En förutsättning för detta är att ansvarsfördelningen är tydligt definierad och känd i organisationen, därför ser vi positivt på att det för närvarande pågår en genomlysning av reglemente och ansvarsfördelning kopplat till kommunens krisberedskap.

4 Slutsats och rekommendationer

Syftet med granskningen är att kontrollera om Höors kommun svarar upp till de krav som samhället och myndigheter ställer avseende extraordinära händelser, kriser och krig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Höors kommun i allt väsentligt svarar upp till de krav som samhället och myndigheter ställer avseende krisberedskap. Vi bedömer dock att det finns förbättringsåtgärder vad gäller att tydliggöra roller och ansvar samt hur rapportering och uppföljning ska ske.

Vi bedömer att kommunen delvis har en ändamålsenlig organisation och styrande dokument för krisberedskap. Vi bedömer att roll- och ansvarsfördelningen behöver tydliggöras. VA- och räddningstjänstnämnden har enligt reglemente ansvar för de förberedande uppgifterna kopplat till krisberedskap och ansvar för att samordna Höors och Hörbys krisberedskap i egenskap av gemensam nämnd. Vår bedömning är att det behöver förtydligas hur ansvaret är fördelat mellan nämnden och kommunstyrelsen i frågor som rör kommunens krisberedskap samt hur återrapportering ska ske. Vi bedömer även att samverkan mellan Höor och Hörby kommun gällande krisberedskap kan stärkas genom ett förtydligt uppdrag för den gemensamma nämnden. Utifrån att kommundirektör vid tidpunkten för granskningen fattar beslut om plan för extraordinära händelser, utbildnings- och övningsplan samt risk- och sårbarhetsanalys, ser vi det som angeläget att beslutanderätten framgår av kommunstyrelsens delegationsordning.

Vi kan konstatera att kommunen för närvarande uppdaterar styrdokumenterna för krisberedskap. Vi bedömer att arbetet med att ta fram en ny risk- och sårbarhetsanalys genomförts på ett systematiskt sätt som omfattar hela kommunkoncernen med tillhörande kontinuitetsplanering på verksamhetsnivå, vilket vi ser som positivt.

Vi bedömer att det delvis finns utarbetade strukturer för beredskapsfunktioner i form av ISK-funktionen som tillika är insatsledare hos Räddningstjänsten. Vi bedömer att det finns ett behov av dokumenterade rutiner för ISK-funktionen med särskilt fokus på hur händelser ska eskaleras i organisationen och följas upp. Vi bedömer även att det finns ett behov av att systematiskt arbeta med uppföljning och dokumentation kopplat till incidenter i syfte att identifiera förbättringsåtgärder.

Vi konstaterar att det för närvarande sker ett omtag kring det systematiska övnings- och utbildningsarbetet genom framtagande av en ny utbildnings- och övningsplan. Vi ser positivt att det finns en ambition att stärka övningsarbetet och att insatser redan genomförts.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppmärksamma kommunfullmäktige att ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och VA- och räddningstjänstnämnden i frågor som rör kommunens krisberedskapsarbete behöver förtydligas i styrelsens och nämndens reglementen. I översynen bör även samverkan med Hörby kommun i krislednings- och krisberedskapsarbetet tydliggöras.

2023-11-09

- Uppmärksamma kommunfullmäktige att krisledningsnämndens ledamöter ska beslutas av fullmäktige.
- Tillse att det av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att kommundirektör fastställer plan för extraordinära händelser, utbildnings- och övningsplan samt risk- och sårbarhetsanalys.
- Tillse att ansvarsfördelningen i krisberedskapsarbetet förtydligas i styrande dokument.
- Tillse att skriftliga rutiner kopplat till krisberedskap framtas för funktionen inriktnings- och samordningskontakten (ISK).
- Säkerställa att ett systematiskt övnings- och utbildningsarbete sker.
- Tillse att skriftliga rutiner för uppföljning av incidenter framtas och implementeras i samtliga nivåer i organisationen.
- Systematisera uppföljning och återrapportering av krisberedskapsarbetet med särskild hänsyn till ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och VA- och räddningstjänstnämnden.

Datum som ovan

KPMG AB



Simon Homander
Kommunal revisor



Ida Brorsson
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.