

Granskning av kommunens krisberedskap

Sjöbo kommun

November 2022

Nicolas Berglund, projektledare

Chama Moufid, projektmedarbetare

Emma Ekstén, certifierad kommunal revisor, kvalitetssäkrare






Sammanfattning

Syftet med denna granskning har varit att bedöma om kommunstyrelsen i Sjöbo kommun har säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Den övergripande bedömningen är att kommunstyrelsen i Sjöbo kommun inte helt har säkerställt tillräcklig beredskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer för att besvara kontrollmålen kring ändamålsenlig organisation, systematik, och samverkan, samt huruvida kommunen genomför en risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer. Särskild vikt har fästs vid att härleda huruvida arbetet med krisberedskaps genomförs systematiskt inom kommunen.

Granskningen genomfördes under September månad 2022 och intervjuer hölls under vecka 38(19-23 September). Rapporten har blivit faktagranskad av deltagande intervjupersoner och kvalitetssäkrats internt på PwC.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Lever kommunen upp till de rådande lagarna de omfattas av kopplat till krisberedskap?	Ja 
2. Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap och krisledning?	Delvis 
3. Finns en krisorganisation med tydlig roll- och ansvarsfördelning?	Delvis 
4. Finns styrande krisberedskapsdokumentation och är dessa väl implementerade i verksamheten?	Delvis 
5. Sker kommunens arbete med krisberedskap systematiskt?	Delvis 

Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen rekommenderas att se över kommunens krisorganisation och att eventuellt stärka upp denna med ytterligare befattningshavare i syfte att utveckla kommunens arbete med krisberedskap.

- Kommunstyrelsen rekommenderas att fortsätta sitt arbete med att utveckla dokumentationen som styrs av lagkraven kring krisberedskap. Detta då det rådande säkerhetspolitiska läget i vårt närområde är spänt och kan förändras drastiskt.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att tillämpa ett strukturerat och metodiskt arbetssätt för att krishanteringsarbetet ska bli mindre personberoende och därför mindre sårbart. Ett formaliserat arbetssätt kan även bidra till att samtliga aktörer kan agera mer effektivt i akuta situationer, eftersom kommunikationsvägarna då hålls öppna och rutiner förankras. Synergieffekterna blir avsevärt större när parter riktar insatserna mot samma problem eller samma område.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att utveckla samverkansforum både inom SÖSK och med Räddningstjänsten.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att, i syfte att stärka organisationen ytterligare, se över möjligheten att öka de personella resurserna inom TiB-organisationen.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att tydliggöra krisarbetet i det dagliga arbetet genom styrande dokumentation samt tillsättande av fler resurser. Granskningen visar att det för närvarande endast är enskilda individer som arbetar med frågorna och har tillika arbetsuppgifter. Detta leder till att arbetsbelastningen blir ohållbar, vilket gör organisationen mer sårbar.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att utföra kontinuerlig revidering och utförlig granskning och av den befintliga dokumentationen, för att på så sätt säkerställa att den styrande dokumentationen uppfyller kraven i relevant lagstiftning. Införandet av ett systematiskt kvalitetsarbete är ett viktigt verktyg i denna process.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att tillse att Räddningstjänsten samt SÖSK bjuds in till olika forum för samverkan kopplat till krisberedskap som kommunen bedriver på kommunal nivå. Detta i syfte att öka kunskapsöverspridning mellan kommunerna samt Räddningstjänsten.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att tillse att det implementeras ett systematiskt arbetsmetod kopplat till utvecklingen av krisberedskapen inom kommunen

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	6
Revisionskriterier	6
Avgränsning	6
Metod	6
Granskningsresultat	7
Inledande definitioner	7
Efterlevnad av lagstiftning	7
lakttagelser	7
Bedömning	8
Organisation	8
lakttagelser	8
Bedömning	10
Roll- och ansvarsfördelning	11
lakttagelser	11
Bedömning	12
Krisberedskapsdokumentation	12
lakttagelser	12
Bedömning	14
Systematiskt arbete	14
lakttagelser	14
Bedömning	15

Samlad bedömning	16
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	16
Rekommendationer	17
Bilagor	19
Bilaga 1 - Förteckning över granskade dokument	19

Inledning

Bakgrund

I den nationella säkerhetsstrategin från 2017 identifierar regeringen ett antal nationella intressen för vårt lands säkerhet. I strategin föreslås att dessa intressen ska vara vägledande för både synen på vår säkerhet och för det bredare säkerhetsarbetet, två av dessa är:

- Att tillgodose invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa samt
- Att säkra försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner.

Kommunens arbete och ansvar har stor påverkan på hur väl landet kan leva upp till dessa intressen, därför är det av stor vikt att varje kommun planerar och säkerställer att detta fungerar, även vid en allvarlig händelse i samhället.

Kommunerna har en mycket viktig roll i samhällets krisberedskap. Kommunernas driver många verksamheter som måste fungera även under kriser: äldreomsorg, vattenförsörjning, fjärrvärme, räddningstjänst och skola till exempel.

För att klara detta måste kommunerna förbereda sig och öva, till exempel för hur viktig verksamhet ska klaras vid större elavbrott eller på vilket sätt skolor ska utrymmas om det sker ett utsläpp av farliga kemikalier. Detta gör att kommunen behöver ha en fungerande krisorganisation som även inbegriper förvaltningar och bolag. På så vis skapas robusthet och motståndskraft.

En viktig grund för kommunernas krisberedskap är de uppgifter som framgår av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Kommunerna har både ett verksamhetsansvar och ett geografiskt områdesansvar.

Lagen syftar till att kommuner skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Med extraordinär händelse avses i denna lag 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 en kommun.

Enligt lagen skall kommunen analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa inom kommunen och hur de kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Vidare skall det även finnas en krisledningsnämnd i varje kommun för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. Kommunens arbete med krisberedskap omfattar mer än arbetet med uppgifterna i LEH. För att fullgöra åtagandena enligt LEH och annan lagstiftning, till exempel socialtjänstlagen och lagen om skydd mot olyckor,

förutsätts att kommunen kontinuerligt bedriver ett grundläggande arbete med krisberedskap.

Revisorerna har med utgångspunkt i väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska kommunens beredskap inför och vid samhällsstörningar, extraordinära händelser och höjd beredskap.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Lever kommunen upp till de rådande lagarna de omfattas av kopplat till krisberedskap?
2. Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap och krisledning?
3. Finns en krisorganisation med tydlig roll- och ansvarsfördelning?
4. Finns styrande krisberedskapsdokumentation och är dessa väl implementerade i verksamheten?
5. Sker kommunens arbete med krisberedskap systematiskt?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5).
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022 (MSB 2018-09779, SKL 18/0310)

Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, i övrigt se revisionsfrågorna.

Metod

Granskning och sammanställning av relevant dokumentation. Intervjuer har skett med följande:

- Kommundirektör
- Kommunstyrelsens Ordförande
- Kommunikatör
- Räddningschef
- Säkerhetssamordnare tillika säkerhetsskyddschef
- Tjänsteman i beredskap samt informationssäkerhetsansvarig

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Inledande definitioner

Extraordinär Händelse

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH 2006:544) säger att verksamheter ska ha god förmåga, samt en plan, för att hantera extraordinära händelser. En extraordinär händelse kan definieras som en händelse vilken avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i samhällsviktiga funktioner samt kräver skyndsamma insatser av en kommun. En krissituation hotar grundläggande funktioner och värden, befolkningens hälsa eller demokrati och frihet. Vattenförsörjningen i ett samhälle utgör ett exempel.

Samhällsviktig verksamhet

Enligt MSB:s riktlinjer definieras samhällsviktig verksamhet som verksamhet som uppfyller minst ett av följande två kriterier:

Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.

Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Efterlevnad av lagstiftning

Revisionsfråga 1: Lever kommunen upp till de rådande lagarna de omfattas av kopplat till krisberedskap?

lakttagelser

Bestämmelserna i Lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) syftar till att minska sårbarheter i verksamheter och säkerställa att dessa uppnår en god förmåga att hantera krissituationer. Därigenom syftar lagstiftningen till att kommuner och landsting uppnår en grundläggande förmåga till civilt försvar. Varje kommun ska enligt Lag (2006:544) identifiera, värdera och analysera sina risker och sårbarheter i en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys (RSA). RSA:n ligger med fördel till grund för kommunens riktlinjer för hantering av extraordinära händelser, för handlingsprogrammet för skydd mot olyckor samt för säkerhetsanalysen. En RSA ska enligt lagstiftning tas fram för varje mandatperiod och RSA:n ska även lämnas in till Länsstyrelsen en gång per mandatperiod, och däremellan ses över årligen. Enligt MSBFS 2015:5 ska risk- och sårbarhetsanalysen användas som underlag vid planering och beslut om åtgärder för att minska sårbarheten i verksamheten eller stärka kommunens krishanteringsförmåga hos berörda verksamheter, kommunalägda bolag och kommunalförbund.

Vi har i granskningen fått ta del av dokumentet Styrdokument Sjöbos kommun 2019-2022 KF. I detta dokument finns en övergripande plan för krisberedskapsarbetet inom kommunen. Dokumentet beskriver det övergripande styrningarna för kommunala förvaltningar, bolag och kommunförbund. Styrdokumentet förhåller sig till Lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

I Styrdokumentet noteras att kommunen har en uttalad säkerhetschef, som även är utsedd stabschef för den centrala krisledningen. Under intervjuerna har vi i granskningen tagit del av information som ej styrker att kommunen har en säkerhetschef i dagsläget.

Sjöbo kommun har en risk- och sårbarhetsanalys från år 2019. RSA:n är utformad utifrån MSB:s föreskrifter, rubriksättning är gjord utifrån MSB:s checklista samt innehåller kapitel enligt MSB:s rekommendationer.

Bedömning

Lever kommunen upp till de rådande lagarna de omfattas av kopplat till krisberedskap?

Svaret på revisionsfrågan är **Ja**.

Bedömningen grundar sig på att Sjöbo kommun har säkerställt att verksamheten lever upp till ställda lagkrav.

Vi noterar att den ej sekretessbelagda RSA:n uppfyller grundläggande kraven för vad en RSA bör innehålla. Dock kan vi ej styrka innehållet i de riskanalyser som har genomförts, men detta bedöms ligga utanför vårt granskningsområdet.

Vi har i granskningen även funnit ett antal organisatoriska utvecklingsmöjligheter. Organisationen är relativt liten i omfattning och medarbetare som arbetar med krishanteringsfrågor har andra ansvarsområden som riskerar att göra de administrativa rutinerna avseende krishantering tungrodda och olämpliga för en så liten organisation. Vid eventuella personal bortfall riskerar kommunens arbete med krisberedskap därför att bli lidande.

Organisation

Revisionsfråga 2: Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap och krisledning?

lakttagelser

Kommunens verksamhet är organiserad i fem förvaltningar; kommunledningsförvaltningen, familjeförvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen samt tekniska förvaltningen. Sjöbo kommun har även en koncernledningsgrupp som består av kommunens förvaltningschefer och VD:ar för de kommunala bolagen och leds av kommundirektören. Koncernledningen har i uppdrag att samverka och samarbeta över förvaltningsgränserna, och ett centralt ansvar för att vid kris samordna och aktivera en krisstab som enbart fokuserar på att lösa krisen och dess

konsekvenser. Sedan finns en krisstab bestående av Stabschef, analytiker, kriskommunikation samt administratör.

I dokumentationen Förslag på ny krishanteringsplan Sjöbo Kommun beskrivs olika typfall av organisationer som inom kommunen nyttjas vid olika krislägen. Dessa utformas beroende på krisens allvarlighetsgrad, störning, allvarlig händelse och extraordinär händelse. Det konstaterande krisläget är avgörande för vilka funktioner i den centrala krisledningen som ska aktiveras. Funktionerna delas in i följande gruppering vid de olika krislägena:

Krisläge 1, störning

Strategisk nivå

Krisledningsgruppen leds av kommundirektör, förvaltningschef eller den hen sätter i sitt ställe. Gruppen sätts samman utifrån krisens natur. Krisledningsgruppen har följande uppgifter:

- Bereda ärenden som rör krisen
- Fastställa mål och direktiv för krisorganisationens arbete,
- Bestämma dimensionerna för stödorganisationen utifrån behov och krisens natur,
- Prioritera olika resurser som behöver tillhandahållas
- Samverka och samråda med olika berörda aktörer.

Operativ nivå – Stödorganisation

Berörda delar av kommunkoncernen ska stödja med olika uppgifter och underlättar krishanteringen:

- Kommunikation – ansvarar för kris- och riskkommunikation
- Säkerhetssamordnare – ansvarar för analys och ledningsstöd
- Administration – ger olika typer av administrativt stöd till krisledningen
- Krisstöd – ansvarar för att samordna eventuellt krisstöd.

Krisläge 2, allvarlig händelse

Samma hantering som krisläge 1.

Krisläge 3, extraordinär händelse

Organisationen vid extraordinär händelse är samma som den vid störning och allvarlig händelse, dock med följande skillnad:

- Krisledningsnämnden – politisk nivå, utses av kommunfullmäktige och kan överta beslutanderätt från andra nämnder.
- Krisledningsgruppen – strategisk nivå, leds av kommundirektören.

Sjöbo kommun ingår även i en samverkansorganisation vid namn Sydöstra Skånes samarbetskommitté (SÖSK), i vilken grannkommuner till Sjöbo ingår. De delaktiga kommunerna utöver Sjöbo kommun är Ystads kommun, Tomelilla kommun, och Simrishamns kommun. Syftet med samarbetet mellan kommunerna är att öka effektiviteten av befintliga resurser, stödja kapacitetsuppbyggnad samt främja

kunskapsutbyte och samverkan. Kommunen har även ett inarbetat samarbete med Räddningstjänsten.

Inom samarbetet ingår även en kommunövergripande Tjänsteperson i beredskap (TiB) funktion, som agerar som beredskapsfunktion för den centrala krisledningen. TiB agerar som en ingång dygnet runt till de anslutna kommunernas krisorganisationer för myndigheter, kommunala bolag och egna verksamheter. TiB ska i samråd med kommundirektör eller dennes ersättare kunna initiera och larma in personal. Funktionen är tänkt att upptäcka, verifiera, analysera, informera och återrapportera händelser som berör kommunernas verksamhet. Funktionen ska även kunna ta emot larm och information från statliga myndigheter, kommunala bolag, egna verksamheter samt övriga samverkande organisationer.

Bedömning

Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap och krisledning?

Svaret på revisionsfrågan är **delvis**.

Bedömningen grundar sig på att Sjöbo kommun till viss del har säkerställt en ändamålsenlig och tillräcklig organisation för kommunens åtaganden gällande krisberedskap. Utifrån genomförd granskning är bedömningen att det finns behov av att genomföra en rad olika handlingslinjer för att säkerställa att kommunens organisation till fullo har en ändamålsenlig organisation för krisberedskap och krisledning. Organisationen är uppbyggd av relevanta funktioner och en fungerande koncernledningsgrupp samt krisstab finns på plats. Därtill bedöms samverkan mellan grannkommunerna genom SÖSK vara god, medan samverkan med de kommunala bolagen kan förstärkas. Att inrätta ett forum för kunskapsutbyte och samverkan med de kommunala bolagen kan bidra till att stärka robusthet och tåligheten i kommunens krisberedskap.

Det ska tilläggas att nära samverkan med Räddningstjänst är en förutsättning för att Sjöbo kommun ska kunna respondera och agera på olika typfall av kriser inom kommunens geografiska område. Vi bedömer att Sjöbo kommun bör utveckla sitt samarbete med Räddningstjänsten i syfte att på ett bättre sätt möta potentiella kriser som kan uppstå i området.

Vi finner att det är tydligt att TiB funktionen stärker Sjöbos operativa förmåga att respondera och agera vid händelse av kris. Vidare finner granskningen att *Förslag på ny krishanteringsplan Sjöbo Kommun*, beskriver krislägena med dess olika nivåer på ett ändamålsenligt sätt. TiB funktionen upplevs fungera väl samt är tydlig för utomstående, detta arbetssätt bör kommun arbeta vidare på.

Roll- och ansvarsfördelning

Revisionsfråga 4: Finns en krisorganisation med tydlig roll- och ansvarsfördelning?

lakttagelser

Sjöbo Kommun har en krisorganisation som består av Stabschef, analytiker, kommunikatör och administratör.

Stabschef, denna stödfunktion omfattar en stabschef som ska hålla samman stödorganisationens arbete och se till att den centrala krisledningen har de resurser som behövs för att utföra uppdraget. Stabschefen har ansvaret för rapportering av lägesbild och annat sett till händelsen för kommundirektören.

Analytiker, Stödfunktionen ansvarar för att ta fram och löpande uppdatera lägesbild kring den inträffade händelsen. Lägesbilden ska innefatta analys och eventuell händelseutveckling samt en sammanfattning av utförd omvärldsbevakning. Denna stödfunktion svarar för en särskild samverkansfunktion som har att särskilt verka för samverkan med andra externa aktörer i händelsen.

Kriskommunikatör, denna stödfunktion ansvarar för att analysera och planera för att möta det informations- och kommunikationsbehov krisen genererar inom kommunen, hos allmänheten och hos andra parter. Stödfunktionen ansvarar också för att ta fram en medieanalys.

Administratör, stödfunktionen har till uppgift att stödja den centrala krisledningen med dokumentation genom sådant som minnesanteckningar från krisledningens sammanträden. Stödet kan även omfatta service i form av iordningställande av lokaler eller beställning av mat, detta framkommer under intervjuerna med de olika befattningshavarna inom kommunen.

Krisstabens uppgift är att fungera som kommunens ledningsfunktion vid extraordinära händelser. Stabens centrala uppgift är att vara stöd för koncernledningsgruppen. Medarbetare på kommunen har under intervjuer lyft fram krisstabens centrala betydelse i kommunens kapacitet och förmåga att hantera en kris. Sjöbo kommun har genom krisstaben en delvis organiserad krisledningsorganisation och den upplevs enligt medarbetare fungera väl. Sjöbo kommuns krisorganisation är dock delvis nyckelpersonberoende, där en stor del av krishanteringsarbetet vilar på individuella medarbetares kunskap och erfarenhet och där processer och tillvägagångssätt inte alltid är formaliserade eller dokumenterade. Det har framkommit att olika befattningar har ett flertal tillika uppgifter och att flera medarbetare saknar en adekvat förmåga att i det dagliga arbetet utveckla krishanteringsarbetet.

Det framkommer även information om att organisationen på grund av deras storlek inte har tillräckligt med personal för att kunna ha ett tydligt ansvarsområde inom krisarbetet.

Det medarbetare som arbetar med krisfrågor har oftast flera tillika befattningar inom andra områden inom kommunen. Enligt intervjuer blir det svårt att genomföra ett bra arbete inom ens ansvarsområden då tiden i räckes till.

Under granskningen framkommer det även att Sjöbo kommun ingår i ett samarbete med Tomelilla kommun, Simrishamns kommun och Ystad kommun. Det framkommer även att Ystad kommun lämnade samarbetet innan sommaren 2022. Det finns inte någon dokumentation som beskriver roll- och ansvarsfördelning för samarbetet mellan kommunerna. Samarbetet har en gemensam TIB-Funktion som enligt intervjuerna fungerar bra och detta samarbete valde inte Ystad kommun att lämna utan är kvar tillsammans med övrig tre kommuner.

Bedömning

Finns en krisorganisation med tydlig roll- och ansvarsfördelning?

Svaret på revisionsfrågan är **delvis**.

Bedömningen grundar sig på att Sjöbo kommun har en krisorganisation som delvis har en beskrivning av roll och ansvarsfördelning, men det är bristfällig då det finns en tydlig avsaknad av fullständigt styrande dokumentation. Organisationen har även brist på personal som arbetar med frågor rörande krisberedskap. I dagsläget finns det personal som har ansvarsområdet kris som en tillika befattning och detta innebär att arbetet blir lidande på grund av att tiden inte räcker till. Det finns inte heller någon redundans i organisationen för det som ingår som befattningshavare.

Samarbetet mellan kommunerna har en delvis avsaknad av struktur kopplat till krishanteringsarbetet. Detta leder till att det inte är tydlig vilken befattningshavare som ansvarar för vilket område. Vi bedömer även att det är svårt att fastställa hur en kris hanteras praktiskt mellan kommunerna. I nuläget uppfattas det som att det sker på en ad hoc nivå. Granskningen finner dock att det samarbete som finns runt TIB-funktionen fungerar bra.

Vidare är bedömningen att kommunens organisation för krisberedskap präglas av personberoende. Detta beror till stor del på det begränsade antalet resurser som arbetar med krisberedskap på kommunen. Vid hög och långvarig frånvaro av vissa nyckelbefattningar riskerar därför kritiska funktioner och processer hos kommunen att påverkas.

Slutligen vill vi understryka att utifrån vad som framkommer under intervjuerna så finns en vilja inom kommunen att bidra till krisberedskapsarbetet. Det som behövs för att göra organisationen mer effektiv är att formalisera ytterligare dokumentation samt bemanna upp krisorganisationen med mer personal.

Krisberedskapsdokumentation

Revisionsfråga 4: Finns styrande krisberedskapsdokumentation och är dessa väl implementerade i verksamheten?

lakttagelser

Sjöbo kommun har en fastställd *Fastställd - Risk- och sårbarhetsanalys Sjöbo kommun 2019-2022* utan sekretess, för mandatperiod 2019-2022 som fastställdes av kommunstyrelsen den 9 oktober 2019. Vi har endast tagit del av en maskad version men bedömer att detta är tillräckligt för att kunna göra en bedömning utifrån ställda revisionsfrågor.

Kommunen har även ett dokument benämnt *Förslag på ny krishanteringsplan för Sjöbo kommun*. Vi kan ej fastställa att dokumentet är antaget av kommunfullmäktige. Dokumentet reglerar hur Sjöbo kommun ska organisera sig vid kriser och extraordinära händelser. Målbilden med dokumentet är att de verksamheter som planen berör ska kunna motstå, anpassa sig till, klara av, återhämta sig från samt lära sig av oönskade händelser. I möjligaste mån ska verksamheten bedrivas i samma omfattning och former som under normala vardagliga förhållanden. Om händelsen kräver att kommunen övergår till krisledning finns även en målsättningsplan för detta. Dokumentet kategoriserar även hur den centrala krisledningen ska hantera kriser i olika nivåer samt när initiering och aktivering av den centrala krisledningen sker. Krisledningen är uppdelad i tre krislägen med ökande allvarlighetsgrad dessa är följande: störning, allvarlig händelse och extraordinär händelse. Kategorisering av kriser sker med stöd av följande definitioner:

4.1 Krisläge 1: Störning

Kan i hög utsträckning hanteras inom ramen för den berörda förvaltningens krisledningsorganisation men kräver stöd och/eller samordning på central nivå.

4.2 Krisläge 2: Allvarlig händelse

Kan inte hanteras inom ramen för den berörda förvaltningens krisledningsorganisation på ett tillfredsställande sätt. En allvarlig händelse kräver stöd och/eller samordning på central nivå.

4.3 Krisläge 3: Extraordinär händelse

Drabbar många människor och stora delar av samhället, avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en 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 och/eller samordning på central nivå.

Vidare har vi mottagit dokumentet styrdokument *Sjöbo kommuns arbete med krisberedskap 2019-2022*. Dokumentet beskriver kommunens övergripande inriktning och prioriteringar inom krisberedskap för perioden 2019-2022. Innehållet ska uppfylla krav enligt Lag (2006:554) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Dokumentet ska även beskriva hur kommunen kommer att fullfölja de åtaganden som beskrivs i Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (SKL 18/03101 MSB 2018–09779). Styrdokumentet innehåller de behov som framkommit genom arbetet med risk- och

sårbarhetsanalysen och konkretiserar de åtgärder som kommunen ämnar genomföra under mandatperioden.

Vi har tagit del av Länsstyrelsen i Skånes uppföljning av Sjöbo kommuns arbete med kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I uppföljningen, vilken genomfördes 2016, framkommer det att Sjöbo kommun inte till fullo uppfyller krav kopplat till dokumentation som styrs av lagstiftningen.

Kommunen genomför sporadiska utbildnings- och övningsinsatser, dessa sker dock inte regelbundet och det saknas en framtagen utbildnings- och övningsplan. Kommunen har deltagit i Totalförsvarsövningen 2020 (TFÖ2020). Kommunen genomför inte regelbundna utbildnings- eller övningsinsatser gällande krisberedskap och det saknas en framtagen utbildnings- och övningsplan. Ansvarig för utbildning och övning är i dagsläget oklart.

Bedömning

Finns styrande krisberedskapsdokumentation och är dessa väl implementerade i verksamheten?

Svaret på revisionsfrågan är **delvis**.

Bedömningen grundar vi på att det i dagsläget finns brister i den styrande krisberedskapsdokumentation som kommunen besitter.

Enligt länsstyrelsens rapport från år 2016 framkommer det att Sjöbo kommun har brister i sin dokumentation kopplat till krisberedskap. Vi bedömer att det dokument som enligt lag ska vara på plats (se RSA för mandatperiod 2019-2022) uppfyller det krav och standarder som ställs. Dock finns det fortfarande brister i dokumentation kopplat till hur kommunen skall arbeta med krisberedskap.

Vi har full förståelse för att planerade insatser inte kunnat fullföljas under pandemin, dock är det viktigt att en utbildningsplan är fastställd för att säkerställa att kompetenshöjning inte förbises, i syfte att stärka kommunens krisberedskap både i normalläge och kris.

Systematiskt arbete

Revisionsfråga 5: Sker kommunens arbete med krisberedskap systematiskt?

lakttagelser

På grund av bristande roll och ansvarsfördelning samt avsaknad av tydlig dokumentation kan vi inte fastställa att arbetet med krisberedskap sker systematiskt. Under intervjuer framkommer det att kommunen är i en uppbyggnadsfas i sitt arbete med krisberedskap, dels inom roller och ansvarsområden samt gällande utveckling av styrande dokumentation och rutiner.

Under granskningen framkommer det att kommunen saknar resurser i form av personal som arbetar med krisberedskapsfrågor på heltid. Medarbetarna inom kommunen som i

dagsläget arbetar med krisberedskap har även andra omfattande ansvarsområden. Detta bidrar till att det systematiska arbetet med krisberedskap inom kommunen blir lidande.

Samarbetet mellan kommunerna inom SÖSK är i grunden ett bra forum för kunskapsutbyte och bidrar till delat ansvar inom det geografiska området. Det finns dock en avsaknad av styrande dokumentation för hur samarbetet är utformat. Därtill saknar samarbetet en formaliserad roll- och ansvarsfördelning. Vi upplever att samarbetet fungerar tack vare de relationer som specifika individer inom de olika kommunerna har med varandra. Detta gör således samarbetet personberoende och mer känsligt och sårbart för eventuella personalbortfall.

Vidare finner vi att samarbetet med Räddningstjänsten i Sydöstra Skåne fungerar till viss del, särskilt vid allvarliga händelser. Dock bör samarbetet fördjupas genom ytterligare samverkan och kunskapsöverföringar kopplat till exempelvis arbetet med RSA.

Bedömning

Sker kommunens arbete med krisberedskap systematiskt?

Svaret på revisionsfrågan är **delvis**.

Bedömningen grundar sig på att Sjöbo kommun med nuvarande arbetssätt inte säkerställer att arbetet med krisberedskap bedrivs tillräckligt ändamålsenligt och effektivt med hänsyn till vad som krävs för att uppnå systematik. Kommunen saknar en systematik i sina arbetsmetoder och detta leder till att arbetsförhållanden inom kommunen inte blir hållbara. Både för personalen men även för strukturen kring krisberedskapsarbetet. Kommunen bör även se över nuvarande befattningsroller i syfte att eventuellt kunna tillsätta ytterligare befattningar som har ansvarsområden inom krisberedskap.

Samarbetet som finns inom SÖSK samt med räddningstjänsten i sydöstra Skåne kan fördjupas genom att ge mer insyn mellan parterna i det arbete som genomförs kopplat till krisberedskap. Därtill kan systematik kopplat till krisberedskap effektiviseras genom att genomföra fler samverkansmöten för att dela kunskaper mellan kommunerna och även med Räddningstjänsten.

Samlad bedömning




PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sjöbo kommun genomfört en granskning av krisberedskapen. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen i Sjöbo kommun har säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer för att besvara kontrollmålen kring ändamålsenlig organisation, systematik, och samverkan, samt huruvida kommunen genomför en risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer. Särskild vikt har fästs vid att härleda huruvida arbetet med krisberedskaps genomförs systematiskt inom kommunen.

Granskningen genomfördes under September månad 2022 och intervjuer hölls under vecka 38(19-23 September). Rapporten har blivit faktagranskad av deltagande intervjupersoner och kvalitetssäkrats internt på PwC.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen i Sjöbo kommun **inte helt** har säkerställt tillräcklig beredskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Lever kommunen upp till de rådande lagarna de omfattas av kopplat till krisberedskap?	Ja Sjöbo kommun har säkerställt att verksamheten lever upp till ställda lagkrav. Vi noterar att den ej sekretessbelagda RSA:n uppfyller grundläggande kraven för vad en RSA bör innehålla. Dock kan vi ej styrka innehållet i de riskanalyser som har genomförts, men detta bedöms ligga utanför vårt granskningsområdet.	
2. Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap och krisledning?	Delvis Kommunen har till viss del har säkerställt en ändamålsenlig och tillräcklig organisation kopplat till krisberedskap. Kommunen har ej säkerställt en tydlig struktur för kunskapsutbyte mellan instanser.	
3. Finns en krisorganisation med tydlig roll- och ansvarsfördelning?	Delvis Sjöbo kommun har en krisorganisation som delvis har en beskrivning av roll- och ansvarsfördelningen. Denna bedöms dock bristfällig då det finns en tydlig avsaknad av fullständigt styrande dokumentation. Organisationen har även brist på personal som arbetar med frågor rörande krisberedskap. I dagsläget finns det personal som har ansvarsområdet kris som en tillika befattning och detta innebär att arbetet blir lidande på grund av att tiden inte räcker till. Det finns inte heller någon redundans i organisationen för det	

som ingår som befattningshavare.

4. Finns styrande krisberedskapsdokumentation och är dessa väl implementerade i verksamheten?

Delvis

I dagsläget finns brister i den styrande krisberedskapsdokumentation som kommunen besitter. Enligt länsstyrelsens rapport från år 2016 framkommer det att Sjöbo kommun har brister i sin dokumentation kopplat till krisberedskap. Vi bedömer att det dokument som enligt lag ska vara på plats (se RSA för mandatperiod 2019-2022) uppfyller det krav och standarder som ställs. Dock finns det fortfarande brister i dokumentation kopplat till hur kommunen skall arbeta med krisberedskap.



5. Sker kommunens arbete med krisberedskap systematiskt?

Delvis

Sjöbo kommun med nuvarande arbetssätt säkerställer inte att arbetet med krisberedskap bedrivs tillräckligt ändamålsenligt och effektivt med hänsyn till vad som krävs för att uppnå systematik. Kommunen saknar en systematik i sina arbetsmetoder och detta leder till att arbetsförhållanden inom kommunen inte blir hållbara.

Samarbetsforumet som finns inom SÖSK samt med räddningstjänsten i sydöstra Skåne kan fördjupas genom att ge mer insyn mellan parterna i det arbete som genomförs kopplat till krisberedskap. Därtill kan systematik kopplat till krisberedskap effektiviseras genom att genomföra fler samverkansmöten för att dela kunskaper mellan kommunerna och även med Räddningstjänsten.



Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen rekommenderas att se över kommunens krisorganisation och att eventuellt stärka upp denna med ytterligare befattningshavare i syfte att utveckla kommunens arbete med krisberedskap.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att fortsätta sitt arbete med att utveckla dokumentationen som styrs av lagkraven kring krisberedskap. Detta då det rådande säkerhetspolitiska läget i vårt närområde är spänt och kan förändras drastiskt.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att tillämpa ett strukturerat och metodiskt arbetssätt för att krishanteringsarbetet ska bli mindre personberoende och därför mindre sårbart. Ett formaliserat arbetssätt kan även bidra till att samtliga aktörer kan agera mer effektivt i akuta situationer, eftersom kommunikationsvägarna då hålls öppna och rutiner förankras. Synergieffekterna blir avsevärt större när parter riktar insatserna mot samma problem eller samma område.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att utveckla samverkansforum både inom SÖSK och med Räddningstjänsten.

- Kommunstyrelsen rekommenderas att, i syfte att stärka organisationen ytterligare, se över möjligheten att öka de personella resurserna inom TiB-organisationen.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att tydliggöra krisarbetet i det dagliga arbetet genom styrande dokumentation samt tillsättande av fler resurser. Granskningen visar att det för närvarande endast är enskilda individer som arbetar med frågorna och har tillika arbetsuppgifter. Detta leder till att arbetsbelastningen blir ohållbar, vilket gör organisationen mer sårbar.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att utföra kontinuerlig revidering och utförlig granskning och av den befintliga dokumentationen, för att på så sätt säkerställa att den styrande dokumentationen uppfyller kraven i relevant lagstiftning. Införandet av ett systematiskt kvalitetsarbete är ett viktigt verktyg i denna process.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att tillse att Räddningstjänsten samt SÖSK bjuds in till olika forum för samverkan kopplat till krisberedskap som kommunen bedriver på kommunal nivå. Detta i syfte att öka kunskapsöverspridning mellan kommunerna samt Räddningstjänsten.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att tillse att det implementeras ett systematiskt arbetsmetod kopplat till utvecklingen av krisberedskapen inom kommunen.

Bilagor

Bilaga 1 - Förteckning över granskade dokument

- Arbetsuppgifter kommunikatör.docx
- Avtal TiB färdig version (003).docx
- Beslut efter uppföljning LEH Sjöbo kommun 2016 0.3.docx
- Beslut KF 2020-03-25 Sjöbo kommuns arbete med krisberedskap 2019-2022.docx
- Fastställt - RSA Sjöbo kommun 2019-2022 utan sekretess.pdf
- Följande funktioner ingår i krisstaben.docx
- Förslag på ny krishanteringsplan för Sjöbo kommun.docx
- Instruktion kommunikationsplan.docx
- Styrdokument Sjöbos kommun 2019-2022 KF (002).pdf
- Tjänsteskrivelse.docx

2022-11-14

Emma Ekstén

Nicolas Berglund

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Sjöbo kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från maj månad år 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.