



Uppföljning av granskning av kommunens kris- och säkerhetsarbete

Rapport

Trelleborgs kommun

KPMG AB

2018-03-05

Antal sidor 9

Antal bilagor 1



Trelleborgs kommun

Uppföljning av granskning av kommunens kris- och säkerhetsarbete

KPMG AB

2018-03-05

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfrågor	2
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Tidigare uppföljningsrapport	4
3.2	Styrdokument	5
3.3	Samverkan med externa aktörer	8
4	Slutsats och rekommendationer	9

1 Sammanfattning

Sedan den tidigare genomförda uppföljningsgranskningen har kommunstyrelsen antagit en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys, en krishanteringsplan samt en plan för kriskommunikation. Icke-kommunala aktörer har varit delaktiga i analysarbetet och analysen uppfyller enligt vår bedömning kraven enligt MSB:s föreskrift. Således gör vi bedömningen att kommunstyrelsen till stor del har uppfyllt rekommendationerna i den tidigare granskningen.

Däremot kan vi konstatera att kommunstyrelsen inte har beaktat rekommendationen kring att utarbeta en tydligt dokumenterad ansvarsfördelning och rutin för arbetet med risk- och sårbarhetsanalys vad gäller planering, genomförande och uppföljning. Detta är något som bör tydliggöras i syfte att stärka kommunstyrelsens styrning och ledning av arbetet. Vidare ser vi en utvecklingspotential avseende förtydligande av övnings- och utbildningsplanen.

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör i befintliga styrdokument förtydliga ansvarsfördelning för arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen med underliggande åtgärdsplaner vad gäller planering, genomförande och uppföljning.
- Kommunstyrelsen kan utveckla innehållet i övnings- och utbildningsplanen i syfte att förtydliga vilka verksamheter som ska delta, när detta ska ske samt vilken typ av övning/utbildning som är planerad.

2 Inledning/bakgrund

År 2013 genomfördes en granskning av kommunens kris- och säkerhetsarbete avseende risk- och sårbarhetsanalyser och det systematiska brandskyddsarbetet. Revisionen fann då flera brister i hanteringen. Framförallt lyftes det fram att kommunstyrelsen inte hanterade kris- och säkerhetsfrågor helt ändamålsenligt.

Under 2015 genomförde revisionen en uppföljning av ovanstående granskning i syfte att följa upp huruvida påpekade brister hanterats. Av uppföljningen framgick att bristerna i huvudsak kvarstod. I uppföljningen konstaterades att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser till stora delar hade fått ligga vilande och att det arbete som dock hade genomförts inte hade resulterat i att de av revisionen påpekade bristerna hade åtgärdats.

Revisorerna har under åren bevakat dessa frågeställningar och vill under 2018 genomföra ytterligare en uppföljning för att undersöka huruvida tidigare påtalade brister har åtgärdats.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen i tillräcklig utsträckning vidtagit åtgärder för komma tillrätta med tidigare påtalade brister avseende hanteringen av kommunens kris- och säkerhetsfrågor.

2.2 Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och de ansvarsområden som hanteras av kommunstyrelsens förvaltningar. Granskningen inriktas på de brister som identifierades i revisionens uppföljning 2015 avseende följande områden:

- Ändamålsenlig verksamhet och ett tillfredsställande arbetssätt
- Rutiner för uppföljning och åtgärdande av brister
- Användandet av resurser
- Samordning och dokumentation

2.3 Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- *Kommunallagen (2017:725)*

Enligt kommunallagens 6 kap. 6 § skall nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

- *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)*

LEH syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera kriser.

Enligt lagen ska kommunen analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa inom kommunens geografiska område och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommunerna ska vidare med beaktande av denna analys, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur man ska hantera en extraordinär händelse.

- *Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid förhöjd beredskap*

Varje kommun skall hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 9 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Trelleborgs kommun

Uppföljning av granskning av kommunens kris- och säkerhetsarbete

KPMG AB

2018-03-05

- *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5)*

Enligt MSB:s föreskrifter ska kommunen senast den 31 oktober, under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige, sammanställa och rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys till länsstyrelsen. Detta enligt den uppställning som framgår i bilaga 1.

- *Kommunens mål och styrdokument*

Beskrivs närmre under avsnitt 3.2.

2.4 Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervju med räddningschef och säkerhetschef samt genom avstämning av kompletterande uppgifter av kommundirektör.

3 Resultat av granskningen

3.1 Tidigare uppföljningsrapport

År 2015 genomfördes en uppföljningsgranskning av revisionens granskning av kommunens kris- och säkerhetsarbete som genomfördes 2013. Syftet med uppföljningen var att undersöka om de brister som noterades vid den första granskningen kvarstod. Bedömningen gjordes att bristerna i huvudsak kvarstod. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser hade till stora delar fått ligga vilande och de åtgärder som vidtagits hade inte resulterat i att bristerna helt åtgärdats. Uppföljningen belyste även fortsatta brister i styrning och uppföljning.

3.1.1 Länsstyrelsens uppföljning

Länsstyrelsen genomförde 2015 en uppföljning av kommunens arbete enligt LEH samt tillhörande förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Uppföljning skedde även av kommunens efterlevnad av *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* (SKL 12/6159 MSB 2012-5541), som är en överenskommelse mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Uppföljningen visade på brister som länsstyrelsen bedömde krävde åtgärder. Under 2016 genomfördes ett nytt besök för att följa upp hur kommunen hade omhändertagit och arbetat vidare med de synpunkter som framkom vid uppföljningsbesöket 2015.

Trelleborgs kommun

Uppföljning av granskning av kommunens kris- och säkerhetsarbete
KPMG AB
2018-03-05

Länsstyrelsens bedömning 2016 var att kommunen har god kunskap och förståelse för syftet med LEH samt målen i överenskommelsen. Vidare gjordes bedömningen att kommunen har utvecklade rutiner och metoder för de uppgifter som regleras i lagstiftningen. Länsstyrelsens sammanlagda bedömning var således att kommunen verkar för att uppnå målen i överenskommelsen. Länsstyrelsens uppföljning sker i vanliga fall en gång per mandatperiod.

3.2 Styrdokument

3.2.1 Krisledningsplan

Kommunfullmäktige beslutade 2016-05-23¹ om en krisledningsplan. Krisledningsplanen är en strategi för Trelleborgs kommunövergripande krishantering och är styrande för hur kommunen på central nivå organiserar, leder, samordnar, samverkar och kommunicerar vid kris eller hot om kris. I planen framgår bl.a. plan för hantering av extraordinära händelser, kommunens krisledningsorganisation samt övnings- och utbildningsplan. I planen framgår att dokumentet årligen ska gås igenom för eventuell revidering samt att huvudansvarig för krisledningsplanen är säkerhetschefen.

Vid närmre granskning av övnings- och utbildningsplanen framgår att planen inte innehåller information kring vilka verksamheter som ska delta, när detta ska ske samt vilken typ av övning/utbildning som är planerad.

Krisledningsplanen är uppbyggd kring att likna normal drift så långt det är möjligt, med en krisledningsstab som representeras av kommunens olika avdelningar och förvaltningar. Staben utgör tjänstemannaberedningen till krisledningsnämnden. Respektive förvaltningschef har utsett representanterna i staben, men deltar inte själva i den. Stabens huvudsakliga uppgift är att ge kommunens förvaltningar stöd i form av samordning och ledning i händelse av kris eller hot om kris. Det är kommundirektören som beslutar om aktivering av krisledningsstaben.

Vid en allvarlig störning tas ett tjänstemannabeslut i kommunledningsgruppen, som sedan informeras vidare till kommunstyrelsen och nämnderna i kommunen. Vid en extraordinär händelse föredrar kommundirektören ett förslag till beslut i stort till krisledningsnämnden efter att kommunledningsgruppen ställt sig bakom förslaget.

I Trelleborgs kommun är den kommunstyrelsens arbetsutskott som vid behov övergår till krisledningsnämnd. Det är ordförande i krisledningsnämnden (tillika ordförande i kommunstyrelsen) som bedömer när en extraordinär händelse medför att krisledningsnämnden ska träda i funktion. I reglementet för krisledningsnämnden² framgår nämndens uppgifter och ansvarsområden, rapporteringsskyldighet, sammansättning osv.

¹ § 87 dnr: KS 2015/783.

² Antaget av KF 2013-05-27 § 113.

Trelleborgs kommun

Uppföljning av granskning av kommunens kris- och säkerhetsarbete

KPMG AB

2018-03-05

3.2.2 Risk- och sårbarhetsanalys

Säkerhetschefen är enligt uppgift den sammanhållande funktionen för krisberedskapsarbetet inklusive framtagande av risk- och sårbarhetsanalyser inom kommunen. I intervju med säkerhetschef och räddningschef framkommer att säkerhetschefen vid tidpunkten för granskningen förbereder inför arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen för mandatperioden 2019-2022.

Kommunstyrelsen godkände den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen för Trelleborgs kommun 2016-11-30³. I framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen har kommunen använt FORSA-modellen. Modellen är framtagen av Totalförsvarets forskningsinstitut och följer de krav som MSB ställer på redovisningen av risk- och sårbarhetsanalyser. Enligt uppgift säkerställs det på så vis att analysen innehåller den information som enligt MSB:s föreskrift ska rapporteras till länsstyrelsen vart fjärde år. I analysen framgår tydligt under respektive avsnitt vilket krav i MSB:s föreskrift som avsnittet uppfyller. Framtagandet av en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys är i linje med den tidigare uppföljningsgranskningens rekommendationer.

Analysen togs fram i samarbete med kommunledningsgruppen samt de avdelningar och förvaltningar som bedömts vara samhällsviktiga verksamheter.

Förvaltningscheferna har identifierat 20 samhällsviktiga verksamheter som bedrivs i intern regi inom kommunen. Utöver dessa har förvaltningscheferna identifierat sju samhällsviktiga verksamheter som bedrivs i extern regi. Dessa hanteras inom ramen för det lokala krishanteringsrådet (se avsnitt 3.3). När dessa verksamheter identifierats fick varje samhällsviktig verksamhet utse de personer som skulle ingå i analysen.

Förvaltningscheferna utgick ifrån de 24 risker som MSB identifierat vilket efter bedömning och prioritering resulterade i totalt 18 stycken risker. Riskerna sattes sedan i en riskmatris och utifrån resultatet gjordes ett urval på fyra kommunövergripande risker. Säkerhetschefen tog sedan fram möjliga scenarion för de fyra utvalda riskerna. Sedan genomförde varje samhällsviktig verksamhet en händelseanalys utifrån de kritiska beroendena⁴ inom respektive scenario. Externa samverkanspartners som ingår i det lokala krishanteringsrådet blev tillsammans med övriga tjänstemän i kommunen sedan inbjudna för att arbeta vidare med analysen. De externa samverkansparternas deltagande i analysen är i linje med den tidigare uppföljningsgranskningens rekommendationer.

³ § 271

⁴ För varje samhällsviktig verksamhet har förvaltningscheferna identifierat kritiska beroenden, dvs. ett beroende mellan två eller flera verksamheter som gör att den beroende verksamheten påverkas ifall det sker en störning i den levererade verksamheten.

Trelleborgs kommun

Uppföljning av granskning av kommunens kris- och säkerhetsarbete

KPMG AB

2018-03-05

Vidare har säkerhetschefen sammanställt ett avsnitt som identifierar och värderar åtgärder som kan stärka verksamheternas krishanteringsförmåga kopplat till de fyra utvalda riskerna. Exempelvis lyfts behovet av upprättande av åtgärdsplaner kopplade till respektive risk. Enligt uppgift arbetar säkerhetschefen tillsammans med verksamheterna för att upprätta åtgärdsplanerna och arbetet ska vara klart inom innevarande mandatperiod. Analysen ger även styrning till vad det finns behov av att utbildas i och övas kring. Framtagandet av åtgärdsplaner är i linje med den tidigare uppföljningsgranskningens rekommendationer.

I enlighet med LEH är planen att genomföra en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys per mandatperiod. Eftersom det inte finns något lagstadgat krav på årliga analyser på förvaltningsnivå är det enligt uppgift upp till respektive förvaltning att bedöma om så behövs. Säkerhetschefen finns tillgänglig som stöd i arbetet ifall behovet finns.

Uppföljningsgranskningen 2015 visade på att det fanns planer på att arbetet och ansvarsfördelningen kring analysen skulle tydliggöras i justerade riktlinjer och styrdokument. Vid granskningstillfället saknas dokumenterade riktlinjer/styrdokument för ansvarsfördelningen avseende planering, genomförande och uppföljning av risk- och sårbarhetsanalysen. Detta är ett förbättringsområde som lyftes redan i granskningen 2013. Enligt uppgift har kommunstyrelsen dock beslutat att säkerhetschefen är processledare för risk- och sårbarhetsanalysen, men det är inte inskrivet i något dokument.

3.2.3 Återrapportering och uppföljning

Den slutgiltiga risk- och sårbarhetsanalysen går till kommunstyrelsen för beslut. Analysen är enligt uppgift en tjänstemannaprodukt och politikerna deltar inte i framarbetandet av eller i diskussionen kring analysen. Enligt *MSB:s föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser* följer kommunen upp och rapporterar resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalysen en gång vart fjärde år.

Uppföljningsgranskningen 2015 visade på intentioner om att rutinerna för uppföljning och kontroll av risk- och sårbarhetsanalysen skulle tydliggöras och utvecklas. Vid tidpunkten för granskningen kan det dock konstateras att det saknas en dokumenterad rutin för uppföljning av risk- och sårbarhetsanalysen samt underliggande åtgärdsplaner. Detta är ett förbättringsområde som lyftes både i granskningen 2013 och i uppföljningsgranskningen 2015.

Vidare kan vi konstatera att den slutgiltiga krisledningsplanen gick till kommunfullmäktige för beslut. I enlighet med bestämmelserna i krisledningsplanen går planen enligt uppgift igenom årligen för eventuell revidering.

Trelleborgs kommun

Uppföljning av granskning av kommunens kris- och säkerhetsarbete
KPMG AB
2018-03-05

I uppföljningsgranskningen från 2015 framkom att det fanns intentioner från tjänstemannasidan att lyfta fler frågor och bidra med mer information till den politiska nivån än tidigare. I intervju med säkerhetschefen och räddningschefen lyfts dock problematiken i återrapportering av risk- och sårbarhetsanalysen till politiken. På grund av rådande säkerhetsläge kommer en avvägning behöva göras avseende vad som kan delges politiken i de beslut som behöver fattas om fastställande av risk- och sårbarhetsanalysen. Detta lyfts som en utmaning inför arbetet med analysen för kommande mandatperiod.

Utifrån protokollgranskning kan vi konstatera att kommunstyrelsen sedan den tidigare uppföljningsgranskningen har behandlat fyra ärenden avseende kommunens kris- och säkerhetsarbete. Ärendena har gällt ärendet i samband med den tidigare uppföljningsgranskningen, antagandet av krisledningsplanen, antagandet av planen för kriskommunikation samt godkännandet av risk- och sårbarhetsanalysen.

3.2.4 Plan för kriskommunikation

En plan för kriskommunikation antogs av kommunstyrelsen 2016-06-01⁵. Planens syfte är att beskriva kommunikationens roll i kris eller andra situationer där hela eller delar av verksamheten på något sätt är utsatt för hårt tryck. Planen innehåller riktlinjer för hur kommunens kommunikationsarbete ska bedrivas för att ge organisationen goda förutsättningar för att agera aktivt, genomtänkt och effektivt. Behovet av en plan för kriskommunikation identifierades i en åtgärdsplan i risk- och sårbarhetsanalysen för mandatperioden 2014-2018.

3.3 Samverkan med externa aktörer

I intervju med säkerhetschefen och räddningschefen framgår det att det i kommunen finns ett lokalt krishanteringsråd som består av Svenska kyrkan, Region Skåne, polisen, väktare, fastighetsägare, Citysamverkan och kommunala avdelningar/förvaltningar såsom serviceförvaltningen, kommunikationsavdelningen och säkerhetsenheten. Krishanteringsrådet träffas enligt uppgift årligen för avstämning avseende kommunens krisledningsarbete och krisorganisation.

Kommunen ingår även i ett lokalregionalt råd angående krisberedskapsfrågor (Samverkansområde Skåne sydväst). I rådet ingår bl.a. Skånes sydvästra kommuner, Eon, försvarsmakten, polisen och Region Skåne. Krishanteringsrådet syftar till att tillvarata de kompetenser och resurser som finns inom angränsande kranskommuner samt i länet för att gemensamt och på bästa sätt hantera en kris som berör området. Säkerhetschefen är sammankallande för rådet som sammanträder en gång per år.

Kommunen deltar även i storstadssamverkan med Malmö en gång per år.

⁵ § 163

Trelleborgs kommun

Uppföljning av granskning av kommunens kris- och säkerhetsarbete

KPMG AB

2018-03-05

4 Slutsats och rekommendationer

Sedan den tidigare genomförda uppföljningsgranskningen har kommunstyrelsen antagit en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys, en krishanteringsplan samt en plan för kriskommunikation. Icke-kommunala aktörer har varit delaktiga i analysarbetet och analysen uppfyller enligt vår bedömning kraven enligt MSB:s föreskrift. Således gör vi bedömningen att kommunstyrelsen till stor del har uppfyllt rekommendationerna i den tidigare granskningen.

Däremot kan vi konstatera att kommunstyrelsen inte har beaktat rekommendationen kring att utarbeta en tydligt dokumenterad ansvarsfördelning och rutin för arbetet med risk- och sårbarhetsanalys vad gäller planering, genomförande och uppföljning. Detta är något som bör tydliggöras i syfte att stärka kommunstyrelsens styrning och ledning av arbetet. Vidare ser vi en utvecklingspotential avseende förtydligande av övnings- och utbildningsplanen.

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör i befintliga styrdokument förtydliga ansvarsfördelning för arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen med underliggande åtgärdsplaner vad gäller planering, genomförande och uppföljning.
- Kommunstyrelsen kan utveckla innehållet i övnings- och utbildningsplanen i syfte att förtydliga vilka verksamheter som ska delta, när detta ska ske samt vilken typ av övning/utbildning som är planerad.

2018-03-05

KPMG AB



Ida Brorsson

Certifierad kommunal revisor



Frida Starbrant

Verksamhetsrevisor

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.



Trelleborgs kommun

Uppföljning av granskning av kommunens kris- och säkerhetsarbete

KPMG AB

2018-03-05

Bilaga 1

Rapportering av kommunens risk- och sårbarhetsanalys ska ske enligt följande uppställning:

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
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