



Förstudie av kommunens beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

Rapport

Huddinge kommun

KPMG AB

2018-12-17

Antal sidor 16

Antal bilagor 2



Huddinge kommun

Förstudie av kommunens beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-12-17

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Revisionell bedömning	2
1.2	Rekommendationer	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation och planeringen för extraordinär händelse	6
3.2	Samverkan och övning	10
3.3	Intern styrning, uppföljning och rapportering	12
3.4	Krisdefinition	14
4	Svar på revisionsfrågor och rekommendationer	15
A	Bilaga 1	
B	Bilaga 2	

1 Sammanfattning

Vi har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en förstudie av kommunens beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Syftet med förstudien har varit att kartlägga kommunens säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser och därigenom identifiera ett par områden att eventuellt genomföra fördjupningsgranskningar inom.

Med extraordinär händelse avses 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 ett landsting. Det är därmed en viktig förutsättning att kommuner organiserar och systematiserar sitt beredskaps- och säkerhetsarbete för att nå de krav som ställs i aktuella lagar.

Kommunfullmäktige har beslutat om en krisledningsplan där kommunens krishanteringsorganisation beskrivs. Den centrala krishanteringsorganisationen innehåller en krisledningsgrupp och tillhörande stödfunktioner. Förstudien visar dock att ansvarsfördelning både internt i den centrala krisledningsgruppen samt mellan förvaltningarna och den centrala krisledningen inte är tydliga.

Kommunen har inte levt upp till lagkravet som gör gällande att det ska beslutas en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys för varje mandatperiod. Den nuvarande risk- och sårbarhetsanalysen beslutades nästan tre år för sent i förhållande till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps krav på kommuner. I risk- och sårbarhetsanalysen saknas det även ett par av de delar som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beskrivit i sina riktlinjer.

Kommunen har bedrivit en ändamålsenlig övningsverksamhet. Detta genom att årligen ha genomfört övningar med krisledningsstaben, stödfunktionerna och krisledningsnämnden samt följt upp övningarna och utbildningarna samt identifierat förbättringsområden. Krisledningsnämnden övades fyra gånger under den förra mandatperioden. Kommunen saknar dock en ändamålsenlig utbildnings- och övningsplan.

Därtill visar förstudien att kommunen inte har använt de ekonomiska medel som tilldelats från MSB på ett ändamålsenligt sätt. Detta, tillsammans med den försenade risk- och sårbarhetsanalysen, har resulterat i att ersättningen till Huddinge kommun kommer att reduceras.

1.1 Revisionell bedömning

Vår revisionella bedömning utifrån det som beskrivits ovan är att kommunen inte bedrivit ett ändamålsenligt beredskapsarbete under 2017 och 2018.

1.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår förstudie rekommenderar vi kommunstyrelsen att



Huddinge kommun

Förstudie av kommunens beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-12-17

- Säkerställa en tydlig ansvarsfördelning inom krisledningsorganisationen.
- Stärka arbetet med den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen och använda de allmänna råden i MSBFS 2015:5 som grund i arbetet.
- Upprätta en utbildnings- och övningsplan som beskriver vilka övningar och utbildningar som kommer att genomföras under mandatperioden.
- I krisledningsplanen redogöra för de förstärkningsåtgärder som kommunen planerar att genomföra under kommande mandatperiod.
- Säkerställa en ändamålsenlig uppföljning av de åtgärder som planeras i krisledningsplanen samt förbättringsbehoven i den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en förstudie av kommunens säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser. Uppdraget ingår i revisionen för år 2018.

Med extraordinär händelse avses 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 ett landsting. Detta visade sig under sommaren 2018 då många svenska kommuners krisberedskap och krishantering prövades med anledning av skogsbränder och höga temperaturer.

Att en kommun organiserar och systematiserar sitt beredskaps- och säkerhetsarbete är en förutsättning för att nå de krav som ställs i aktuella lagar. Utan en organisation som arbetar systematiskt med dessa frågor ökar risken markant att medborgare, den kommunala verksamheten eller kommunens medarbetare drabbas av olägenheter i samband med en extraordinär händelse. Kommunen kan dessutom mista det statsbidrag som betalas ut för arbetet. Mot denna bakgrund beslutade revisorerna att genomföra en förstudie av kommunens beredskap för kris och extraordinära händelser.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med förstudien har varit att kartlägga kommunens säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser och därigenom identifiera ett par områden att eventuellt genomföra fördjupningsgranskningar inom. För att uppfylla syftet besvaras följande revisionsfrågor i rapporten:

- Hur ser kommunens krisledningsorganisation ut?
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i händelse av extraordinära händelser?
- Vilken uppföljning sker av beredskapsarbetet?
- Har kommunen haft tillräcklig övningsverksamhet och samträning och hur har detta följts upp?
- Har kommunen använt de ekonomiska medel som tilldelats från MSB för relevanta insatser?
- Finns en definition av "extraordinära händelse", som sätter igång arbetet, som alla berörda beslutsfattare är införstådda med?

Förstudien omfattar kommunstyrelsens krisberedskapsarbete under 2017 och 2018.

2.2 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Gällande föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalys



Huddinge kommun

Förstudie av kommunens beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-12-17

— Reglemente för krisledningsnämnden

2.3 Metod

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med ansvarig politiker i kommunstyrelsen och ett urval nyckeltjänstemän i kommunens krisberedskapsorganisation.

Rapporten är faktakontrollerad av kommunens säkerhetschef och säkerhets-samordnare.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och planeringen för extraordinär händelse

3.1.1 Bedömningsgrunder – Nationella krav och rekommendationer

Grunderna för den svenska krishantering utgörs av tre principer. Dessa är ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer har samma ansvar vid en samhällsstörning. Ansvarsprincipen har på senare tid utökats, vilket innebär att den även inkluderar ansvar att stödja och samverka. Närhetsprincipen betyder att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast ansvariga och berörda. Likhetsprincipen gör gällande att aktörerna som hanterar samhällsstörningar inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Det vill säga att verksamheten ska bedrivas så likt normala förhållanden som möjligt. Allt krishanteringsarbete ska utgå ifrån dessa principer.

2006 utfärdades Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Lagen syftar till att minska sårbarheten i kommuners och landstings verksamhet samt att de ska ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. I enlighet med LEH ska det i kommunen finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Enligt LEH ska kommunen analysera vilka tänkbara extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalys 2015:5 ska kommunfullmäktige besluta om en sådan för hela framförvarande mandatperioden senast 30 oktober året efter ett ordinarie val till kommunfullmäktige

Krisledningsplan

2013 träffades en överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (SKL 12/6159, MSB 2012-5541). I överenskommelsen regleras kommunernas ersättning för de uppgifter som kommunerna har enligt LEH (2006:544). Vidare finns det även preciserat i överenskommelsen vilka förväntningar som staten har på hur uppgifterna ska genomföras i form av målbeskrivningar och riktlinjer för olika uppgifter i lagen. Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps "Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap" ska kommunen för verksamheten för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Denna plan ska sedan ingå i styrdokumentet för det kommunala arbetet med krisberedskap. Styrdokumentet ska innehålla:

- en beskrivning av det arbete och de åtgärder som ska ske under mandatperioden för att reducera eller ta bort risker och sårbarheter samt öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet,
- en övnings- och utbildningsplan för mandatperioden,

- en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser som beskriver:
 - I. Hur kommunen ska organisera sig under en extraordinär händelse (krishanteringsorganisation),
 - II. Hur kommunens krishanteringsorganisation leder, samordnar, samverkar samt säkerställer samband för att hantera en extraordinär händelse,
 - III. Vilka lokaler för ledning och samverkan som disponeras vid en extraordinär händelse.

3.1.2 Iakttagelser

Huddinge kommun har en *Plan vid extraordinära händelser* (krisledningsplan). Planen beslutades av kommunfullmäktige 12 januari 2015 och reviderades 11 september 2017. Anledningen till att planen reviderades var att roller och titlar behövde ändras för att stämma överens med den aktuella organisationen. I planens inledning beskrivs grunderna för den svenska krisberedskapen övergripande samt några centrala begrepp och kommunens geografiska områdesansvar.

I krisledningsplanen har kommunen kortfattat beskrivit de krav som finns på kommunens krishanteringssystem. Kopplat till kravbeskrivningen finns en målbild för kommunens krishanteringsarbete. De mål som formulerats utifrån kraven återfinns i bilaga 1. I planen har kommunen även formulerat inriktningsmål för kommunens krisledningsorganisation, dessa återfinns i bilaga 2.

Krisledningsplanen innehåller en beskrivning av tänkbara hotbilder och risker. De risker som identifierats är:

- Störning av vattenförsörjning
- Smittat dricksvatten
- Störning i elektroniska kommunikationer
- Spridning av nukleära ämnen
- Spridning av biologiska ämnen (smitta)
- Översvämning
- Störning i transportsystem
- Spridning av kemiska ämnen
- Storbrand
- Våld
- Trafikolycka

När vi har jämfört de identifierade riskerna i krisledningsplanen med de analyserade riskerna i kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys kan vi konstatera att dessa inte helt stämmer överens med varandra. De risker som identifierats i den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen är:

- Störning i elförsörjning
- Allvarlig egendomsskada
- Störning i tele- och datakommunikation
- Pandemi
- Oväder

Huddinge kommun

Förstudie av kommunens beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-12-17

- Översvämningar
- Transport av farligt gods

Enligt krisledningsplanen ska varje nämnd utarbeta en egen plan för att hantera och leda kriser inom det egna verksamhetsområdet. Samtliga förvaltningar har utarbetat sådana planer.

Det saknas en övnings- och utbildningsplan i kommunens krisledningsplan. Det finns dock en skrivning i planen som berör utbildnings- och övningsverksamheten. Den lyder *"Utbildnings/övning av krisledningsnämnden eller delar av denna samt den centrala krisledningsgruppen ska genomföras två gånger varje mandatperiod"*. Vid intervju med säkerhetschefen och säkerhetssamordnaren framkom det att förvaltningarna, krisorganisationen och krisledningsnämnden övas kontinuerligt, detta beskrivs ytterligare i avsnitt 3.2. I krisledningsplanen saknas det även en beskrivning av det arbete och de åtgärder som ska genomföras under mandatperioden i syfte att reducera eller ta bort risker, något som ska finnas i kommunens krisledningsplan enligt MSBs processbeskrivning.

Som förberedelse för extraordinära händelser har kommunen format en krisledningsgrupp. Det är krisledningsgruppen som ansvarar för det övergripande hanteringsarbetet vid en extraordinär händelse eller kris. Krisledningsgruppen består av kommunens ledningsgrupp och kommundirektören är ordförande i gruppen. Den operativa ledningen är indelad i kategorierna stödfunktioner, information, POSOM (Psyiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer) samt räddningsledning. Huddinge kommuns krisledningsorganisation illustreras nedan i figur 1. Enligt säkerhetschefen har det förts diskussioner kring utveckling av krisledningsorganisationen. Trygghets- och säkerhetssektionen har exempelvis hämtat inspiration från hur andra kommuner i Stockholms län organiserat sina krishanteringsorganisationer. Enligt säkerhetschefen har utvecklingsarbetet inletts på grund av att det identifierats ett behov av tydligare mandat och ansvarsfördelning vid en kris. Det saknas dokumentation över de olika rollernas mandat och ansvar i en krissituation, detsamma gäller ansvarsfördelningen mellan den centrala krisledningsgruppen och förvaltningarna. I dagsläget håller trygghets- och säkerhetssektionen på att utarbeta rollkort för funktionerna i den centrala krisledningen. Rollkorten är tänkt att beskriva just mandat och ansvarsfördelningen.

På politisk nivå är det krisledningsnämnden som ansvarar för krishanteringsarbetet under en extraordinär händelse. Krisledningsnämnden består av de ordinarie ledamöterna i kommunstyrelsen. Vid intervjun med säkerhetschefen framkom det att det i nuläget diskuteras huruvida antalet ledamöter i krisledningsnämnden ska minskas i syfte att skapa en effektivare beslutsprocess i nämnden.

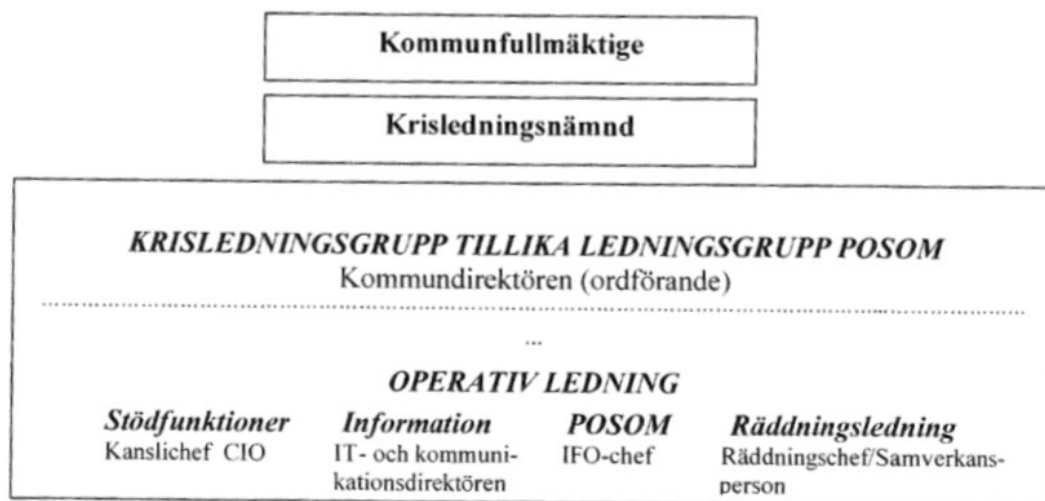
Kommunen har en Trygghets- och säkerhetssektion. Trygghets- och säkerhetssektionen är placerad på kommunstyrelsens förvaltning och ska således rapportera till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har ansvar för krisberedskapsarbetet i kommunen. Det är sektionens uppdrag att arbeta med trygghets- och säkerhetsfrågor samt krisberedskap. Sektionen består av en säkerhetschef och fem säkerhetssamordnare. Samtliga säkerhetssamordnare har ett

Huddinge kommun

Förstudie av kommunens beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-12-17

eget specialistområde inom säkerhetsområdet, en av dessa fem är specialiserad mot krisberedskap och civilt försvar.



Figur 1

På förvaltningsnivå är det de ordinarie ledningsgrupperna som utgör de förvaltnings-specifika krisledningsgrupperna. Dessa krisledningsgrupper aktiveras då krishanteringsarbetet avser endast en förvaltning. Kommunen saknar i dagsläget en så kallad Tjänsteman i beredskap (TiB). Andra jämförbara kommuner har inrättat TiB i syfte att ständigt upprätthålla beredskap och förmåga att hantera samhällsstörningar. Kommunen planerar att införa funktionen tjänsteman i beredskap runt årsskiftet. Tolv tjänstemän har valts ut för att genomgå en TiB-utbildning.

En central del i samtliga kommuners krisberedskapsarbete är framtagandet av en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Enligt MSBs föreskrift för risk- och sårbarhetsanalys 2015:5 skulle Huddinge kommun ha beslutat om en RSA i oktober 2015. Den 3 oktober 2018 beslutade kommunstyrelsen om en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys. Beslutet fattades således nästan tre år för sent i förhållande till MSBs riktlinjer. Säkerhetschefen beskrev att anledningen till att RSAn försenades var hög personalomsättning.

Risk- och sårbarhetsanalysen som beslutades 2018 följer MSBs indelning och rubriksättning. Den innehåller en beskrivning av kommunen och dess geografiska områdesansvar. Vidare beskrivs metod och arbetsprocess under framtagandet av analysen. Det framgår i analysen att kommunen fokuserat på verksamheter där kommunen har huvudmannaskapet, men det saknas en förklaring till varför kommunen gjort den avvägningen. Vid intervjun med säkerhetschefen och säkerhetssamordnaren framkom det att anledningen till avvägningen var att RSAn redan var försenad och att det bedömdes ta för lång tid att analysera risker och sårbarheter bland verksamheter där kommunen inte har huvudmannaskapet.

Huddinge kommun

Förstudie av kommunens beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-12-17

Risk- och sårbarhetsanalysen innehåller även beskrivningar av samhällsviktig verksamhet inom kommunen, kritiska beroenden för de samhällsviktiga verksamheterna, riskanalys, identifierade sårbarheter och brister i kommunens krisberedskap samt identifierade behov av åtgärder. Mot bakgrund av MSBFS 2015:5 saknas följande delar i Huddinge kommuns övergripande risk- och sårbarhetsanalys:

- Externa och privata aktörers deltagande i framtagandet av RSA.
- Beskrivning av hur samhällsviktiga verksamheter identifierats.
- Beskrivning av hur de identifierade riskerna identifierats.
- Riskvärdering i form av både konsekvens- och sannolikhetsbedömning.
- Planering för åtgärderna som föreslås att vidtas för att stärka kommunens krisberedskap.

I redogörelsen av identifierade sårbarheter och risker framgår att tolv IT-system, främst inom social- och äldreomsorgsförvaltningen, är samhällskritiska. Trots detta är inte IT-system ett av de kritiska beroenden som identifierats för kommunens samhällsviktiga verksamheter.

3.1.3 Kommentarer

Huddinge kommun har en krisledningsplan som delvis är ändamålsenlig. I planen beskrivs krisledningsorganisationen som aktiveras vid en extraordinär händelse på ett genomgående sätt. Det finns dock brister i hur beredskapsarbetet beskrivits i planen. Två vitala delar (övnings- och utbildningsplan samt åtgärdsplan) saknas. Därtill har inte dokumentationen av de identifierade riskerna varit sammanhängande då identifierade risker tydligt skiljer sig åt i krisledningsplanen kontra risk- och sårbarhetsanalysen.

Vår bedömning är att ansvarsfördelning både internt i den centrala krisledningsgruppen samt mellan förvaltningarna och den centrala krisledningen inte är tydliga. Det är positivt att trygghets- och säkerhetssektionen i dagsläget håller på att utarbeta rollkort för att tydliggöra ansvarsfördelning och mandat.

Vidare har kommunen inte levt upp till MSBs krav på att besluta om en risk- och sårbarhetsanalys senast 30 oktober året efter ett ordinarie val till kommunfullmäktige. Den risk- och sårbarhetsanalysen som beslutats saknar några av de vitala delar som en RSA bör innehålla enligt MSBFS 2015:5.

Vi konstaterar att kommunen har organiserat och övat en omfattande krisledningsorganisation. Vi gör dock bedömningen att övrig planering inför extraordinära händelser inte är ändamålsenligt och bör stärkas.

3.2 Samverkan och övning

3.2.1 Bedömningsgrunder

Övningsverksamheten regleras av Lagen om extraordinära händelser (2006:544). Den gör gällande att kommuner och landsting ska ansvara för att anställd personal och förtroendevalda får den utbildning och övning som behövs för att hantera sina uppgifter

Huddinge kommun

Förstudie av kommunens beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-12-17

vid extraordinära händelser. Kommunen ska även planera för att kunna tillgodose de särskilda behov av information och stöd till enskilda som uppstår i samband med en kris. För att klara verksamhetsansvaret måste kommunen bl.a. kontinuerligt utbilda och öva krishanteringsorganisationen.

Vad gäller samverkan har MSB tagit fram gemensamma grunder för samverkan och ledning av krisberedskap. För att uppnå en god krishantering krävs att aktörer agerar effektivt inom sitt ansvarsområde samt uppnår en god samordning med andra aktörer som deltar i krishanteringsarbetet. För att uppnå en god samordning, både avseende beredskap och hantering av kriser, krävs att kommunen etablerar kontakter med andra aktörer och håller dessa vid liv. Genom kontakter med andra aktörer bör kommunen aktivt arbeta för att åstadkomma en gemensam inriktning, dela information och skapa gemensamma lägesbilder samt utbilda, öva och lära tillsammans.

3.2.2 Iakttagelser

I syfte att leva upp till sitt ansvar att bidra till samverkan i beredskapsarbetet har kommunen bildat ett krishanteringsråd. I krisledningsplanen beskrivs krishanteringsrådets uppgift vara att bidra till god kunskap om beredskapen inom kommunens geografiska område samt förmåga att hantera allvarliga kriser. Kommundirektören är ordförande i rådet där statliga myndigheter, landstinget, organisationer och företag ingår.

Kommunen ingår även i Samverkan Stockholmsregionen. Detta är en gemensam satsning där bland annat samtliga 26 kommuner i regionen, Länsstyrelsen och Stockholms läns landsting är representerade. Syftet med samverkan är att stärka förmågan att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.

Internt i kommunen samverkar specialisterna inom Trygghets- och säkerhetssektionen. Det har dock inte framkommit att det finns något samverkansforum internt i kommunen där förvaltningar, verksamheter och beredskapsspecialister har möjlighet att samordna beredskapsarbetet. I andra av oss granskade kommuner förekommer exempel där representanter från samtliga förvaltningar och säkerhetssamordnare regelbundet träffas för att stärka samordningen av beredskapsarbetet.

Övningsverksamheten i kommunen beskrivs kortfattat i krisledningsplanen. Där står att *"Utbildningsövning av krisledningsnämnden eller delar av denna samt den centrala krisledningsgruppen ska genomföras två gånger varje mandatperiod"*. Kommunen har ingen övrig planering av utbildnings- och övningsverksamheten inom krishantering. Vid intervjun med säkerhetschefen och säkerhetssamordnaren framkom det att krishanteringsorganisationen övas en gång per år. Således genomförs övningar oftare än vad som planerats i krisledningsplanen. Vid övningarna deltar representanter från samtliga förvaltningar, krisledningsgruppen samt krisledningsnämnden. I samband med övningarna genomförs även utbildningar i stabsmetodik. Övningarna och utbildningarna följs upp och utvärderas. När övningarna utvärderas fokuserar verksamheterna på att identifiera eventuella förbättringsbehov. Utöver de övningar som beslutas centralt, genomför även förvaltningarna övningar som särskilt är riktade mot verksamheternas områden.

3.2.3 Kommentarer

Avseende samverkan är vår bedömning att kommunen på ett ändamålsenligt sätt har tagit initiativ för extern samverkan. Exempel på detta är krishanteringsrådet, som möjliggör för aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område att samverka. Det som saknas är en systematisk samverkan internt i kommunen. Vi rekommenderar således kommunstyrelsen att säkerställa en regelbunden samverkan i beredskapsfrågor mellan kommunens förvaltningar.

Kommunen har bedrivit en ändamålsenliga övningsverksamhet. Detta genom att årligen ha genomfört övningar med krisledningsstaben, stödfunktionerna och krisledningsnämnden samt följt upp övningarna och identifierat förbättringsområden. Krisledningsnämnden övades årligen under den förra mandatperioden, något som vi anser är positivt. Det är dock en tydlig brist att kommunen inte upprättat en utbildnings- och övningsplan över mandatperioden i enlighet med MSBFS 2015:5. Således har kommunen inte en ändamålsenlig planering för utbildnings- och övningsverksamheten.

3.3 Intern styrning, uppföljning och rapportering

3.3.1 Bedömningsgrunder

Nedan presenteras de nationella kraven på kommunernas regelbundna uppföljning och rapportering.

Enligt lagen om extraordinära händelser ska kommunen regelbundet följa upp sin risk- och sårbarhetsanalys och med utgångspunkt i denna bedöma sin generella krisberedskap. Uppföljningen och bedömningen ska rapporteras till Länsstyrelsen senast den 15 februari året efter vart och ett av mandatperiodens fyra år.

Rapporteringen ska ske i elektronisk form enligt de indikatorer som återfinns i MSBFS 2015:5. SKL beskriver att kommunens RSA ska vara ett levande dokument där uppföljning och återkoppling till kommunledningen är viktiga inslag för hanteringen av risker.

Enligt MSBs dokument "Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap" bör ett systematiskt arbete med krisberedskap ta sin utgångspunkt i kommunernas ordinarie planerings- och uppföljningsprocesser. Det systematiska arbetet med krisberedskap kan delas in i följande moment:

1. identifiera risker och brister i förmågor samt behov av åtgärder
2. planera och fatta beslut om åtgärder
3. genomföra åtgärder samt
4. följa upp genomförd verksamhet och utvecklingen av förmågor

3.3.2 Iakttagelser

Länsstyrelsen följde 2018 upp Huddinge kommuns krisberedskap och sammanställde sina iakttagelser i ett protokoll daterat 18 juni. Länsstyrelsens bedömning var att kommunen delvis hade utfört ett bra krisberedskapsarbete enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och

Huddinge kommun

Förstudie av kommunens beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-12-17

höjd beredskap. I protokollet konstateras det att kommunen vid tillfället saknade en övergripande risk- och sårbarhetsanalys. Länsstyrelsen noterade även att kommunen har ett relativt stort ackumulerat sparande av den statliga ersättningen för krisberedskapsarbete. 2018 har kommunen sparat 6,9 miljoner kronor av den ersättning som betalats till kommunen. År 2017 fick kommunen 2,7 miljoner kronor i statlig ersättning för krisberedskapsarbetet. Med anledning av kommunens stora sparande har Länsstyrelsen krävt att kommunen ska utarbeta en plan för hur kommunen ska använda sparade medel. Kommunen har utarbetat en sådan plan där det framgår vilka insatser som ska genomföras, hur mycket pengar de kostar och när de ska genomföras. Med anledning av det höga sparandet och avsaknaden av en övergripande risk- och sårbarhetsanalys anser Länsstyrelsen att Huddinge kommun inte fullgjort de uppgifter som lagen kräver. Därmed har Länsstyrelsen föreslagit att MSB ska reducera kommunens statliga ersättning.

I kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2017 beslutades ett utvecklingsåtagande avseende krisberedskapen. Utvecklingsåtagandet löd:

Införa en metod för den övergripande risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Metoden ska utgå från förvaltningsnivå för att sedan kunna aggregeras på övergripande nivå. Det ska även utredas om och i så fall hur och i vilka delar detta arbete kan samordnas med arbetet för internkontroll.

I verksamhetsberättelsen för 2017 beskrevs åtagandet som genomfört. Detta med anledning av att kommunen etablerat en gemensam metod för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. I verksamhetsplanen för 2018 finns det inte något utvecklingsåtaganden som berör krisberedskapsarbetet.

I kommunens krisledningsplan finns inriktningsmål för kommunens krisledningsorganisation (se bilaga 2) och i den övergripande RSA:n beskrivs identifierade förbättringsbehov. Dock saknas det beskrivningar av hur uppföljningen av både arbetet med att uppnå inriktningsmålen och åtgärda förbättringsbehoven ska genomföras. Kommunen har ännu inte hunnit följa upp de förbättringsbehov som identifierats i den senaste RSA:n.

3.3.3 Kommentarer

Kommunen har inte använt delar av de ekonomiska medel som tilldelats från MSB. Mot bakgrund av de brister kring arbetet med krisberedskap som framkommer i denna förstudie är det svårt att se skälet till detta. Att delar av de ekonomiska medlen inte använts har resulterat i att Länsstyrelsen föreslagit att ersättningen till Huddinge kommun ska reduceras.

Styrning och uppföljning av kommunens krisberedskapsarbete ska framgå av kommunens krisledningsplan. I krisledningsplanen och den övergripande RSA:n beskrivs inriktningsmål respektive behov av förbättringsåtgärder. Det saknas dock både beskrivning av planering och uppföljning av dessa insatser. Kommunen lever således inte upp till punkt två (att planera och fatta beslut om åtgärder) och punkt fyra (att följa upp genomförd verksamhet och utveckla förmågor) av MSBs processbeskrivning för uppföljning av krisberedskapsarbete. Då det saknas planering och än så länge uppföljning av insatserna av arbetet blir det även svårt att avgöra

huruvida kommunen lever upp till punkt tre i processbeskrivning, det vill säga att genomföra åtgärder i syfte att stärka beredskapen. Med anledning av våra iakttagelser bedömer vi att det finns uppenbara brister i styrningen och uppföljningen av krisberedskapsarbetet.

3.4 Krisdefinition

3.4.1 Bedömningsgrunder

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap definierar en kris som en händelse vars effekter hotar grundläggande funktioner och värden. Det är en händelse som avviker från det normala och innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner. Grundläggande samhällsfunktioner och värden kan vara allt från elförsörjning till medborgarnas hälsa och frihet. En kris kan innebära att det är många människor som drabbas eller att en händelse får så stora konsekvenser att samhället inte fungerar som det ska.

3.4.2 Iakttagelser

I kommunens krisledningsplan definieras *störning*, *allvarlig händelse* samt *extraordinär händelse*. Definitionen av en störning är att det är en oönskad händelse som berör och påverkar verksamheten inom en enskild förvaltning. Då förvaltningens ordinarie linjeorganisation inte förmår att hantera händelsens konsekvenser ska förvaltningsdirektören fatta beslut om att aktivera förvaltningens krisledningsgrupp.

En allvarlig händelse definieras i krisledningsplanen som en händelse då det krävs kommunövergripande samordning för att hantera dess konsekvenser. Händelsen som berör eller påverkar flera förvaltningar direkt eller indirekt. Vid en allvarlig händelse ska förvaltningsdirektör stämma av med säkerhetschefen. Säkerhetschefen har i sin tur mandat att avgöra var och vem som ansvarar för att hantera händelsen. Vid behov ska den centrala krisledningsgruppen aktiveras.

En extraordinär händelse definieras i krisledningsplanen 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 hela kommunen. En sådan händelse påverkar ett mindre geografiskt område, det vill säga att en kommun och som mest några grannkommuner drabbas. Vid en sådan händelse är det krisledningsnämndens ordförande eller dess ersättare som beslutar om det ska definieras som en extraordinär händelse.

Vid kommunens utbildningar och övningar används dessa begrepp för att göra dem välkända för de personer som ingår i den centrala krisledningsorganisationen.

3.4.3 Kommentarer

Kommunen har definierat tre stycken händelser som ska aktivera antingen hela eller delar av kommunens krishanteringsarbete. I definitionerna beskrivs ett antal kriterier som ska vara uppfyllda samt vem som har mandat att fatta beslut om att aktivera krishanteringsarbetet. Kommunens definition av extraordinär händelse överensstämmer med den definition som MSB använder sig av.

4 Svar på revisionsfrågor och rekommendationer

Revisionsfråga	Svar
Hur ser kommunens krisledningsorganisation ut?	Kommunen har organiserat en krisledningsgrupp med ett antal funktioner som ska bidra i krishanteringsarbetet. Därtill finns en trygghets- och säkerhetssektion som bedriver det vardagliga beredskapsarbetet.
Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i händelse av extraordinära händelser?	Nej. Av det som framkommit i förstudien saknas det tydlig ansvarsfördelning i kommunens krishanteringsorganisation.
Vilken uppföljning sker av beredskapsarbetet?	Utifrån det som framkommit i förstudien är uppföljningen av beredskapsarbetet mycket begränsad. Exempelvis har inte arbetet med de förbättringsåtgärder som beskrivits i risk- och sårbarhetsanalysen samt inriktningsmålen i krisledningsplanen hittills inte följts upp.
Har kommunen haft tillräcklig övningsverksamhet och samträning och hur har detta följts upp?	Ja. Kommunen har övat hela krisorganisationen, det vill säga krisledningsgruppen, krisledningsnämnden samt alla förvaltningar, årligen.
Har kommunen använt de ekonomiska medel som tilldelats från MSB för relevanta insatser?	Nej. Kommunen har inte använt medlen ändamålsenligt. Det har lett fram till att Länsstyrelsen har föreslagit att reducera kommunens framtida ersättning.
Finns en definition av "extraordinära händelse", som sätter igång arbetet, som alla berörda beslutsfattare är införstådda med?	Ja. Kommunen har definierat tre nivåer som beskriver oönskade händelsers allvarlighetsgrad. För samtliga nivåer beskrivs kriterier samt mandat för att aktivera krishanteringsfunktioner.

Vår sammanfattande revisionella bedömning utifrån förstudiens syfte och svaren på revisionsfrågorna är att kommunen inte bedrivit ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete under 2017 och 2018.

Mot bakgrund av vår förstudie rekommenderar vi kommunstyrelsen att

— Säkerställa en tydlig ansvarsfördelning inom krisledningsorganisationen.



Huddinge kommun

Förstudie av kommunens beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-12-17

- Stärka arbetet med den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen och använda de allmänna råden i MSBFS 2015:5 som grund i arbetet.
- Upprätta en utbildnings- och övningsplan som beskriver vilka övningar och utbildningar som kommer att genomföras under mandatperioden.
- I krisledningsplanen redogöra för de förstärkningsåtgärder som kommunen planerar att genomföra under kommande mandatperiod.
- Säkerställa en ändamålsenlig uppföljning av de åtgärder som planeras i krisledningsplanen samt förbättringsbehoven i den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen.

Datum som ovan

KPMG AB

Andreas Endrédi
*Certifierad kommunal yrkesrevisor &
kundansvarig*

Patrik Hellberg
Granskare

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.

A Bilaga 1

Målbild – Kraven på kommunen i samhällets krishanteringssystem kan sammanfattas enligt följande:

- Kommunen har god kunskap om risker och sårbarhet, som kan påverka kommunens verksamhet. Konsekvenserna för den egna verksamheten har analyserats.
- Samtliga nämnder och helägda bolag ska för varje mandatperiod revidera sina planer för extraordinära händelser och planera för de verksamheter som ska kunna fortgå (kontinuitetsplanering).
- Kommunen har en planering för hur risker och sårbarhet ska undanröjas eller minskas. Kommunen har också en planering för hur den ska hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse.
- Kommunen har god förmåga att hantera en extraordinär händelse, det vill säga att vidta åtgärder för att säkerställa samhällsviktig verksamhet som måste upprättas och att ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen.
- Kommunen verkar för samordning av all krishantering i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, som berörda aktörer inom det geografiska området ansvarar för. Kommunen kan vid behov och om så bedöms lämpligt samordna kontakterna med till exempel länsstyrelsen, centrala myndigheter och andra kommuner.
- Kommunen ska efter begäran kunna bistå grannkommuner och andra närliggande kommuner med hjälp vid hanteringen av en extraordinär händelse.
- Kommunen ska medverka i lokal kristidsverksamhet (t ex ransonering).
- Kommunen ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap.



Huddinge kommun

Förstudie av kommunens beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-12-17

B Bilaga 2

Inriktningsmål för kommunens krisledningsorganisation:

- Krisledningsnämndens ordförande och krisledningsgrupp ska ha förmåga till samordning och beslut inom högst tre timmar från larm.
- Kommunens krisledningsgrupp ska vara i funktion inom högst tre timmar efter larm.
- Krisledningsnämnden ska kunna samlas inom 24 timmar.
- Kommunens informationsfunktion ska vara i funktion inom en timme.
- Kommunens växel ska kunna öppnas och bemannas inom två timmar efter larm.
- Utbildning/övning av krisledningsnämnden eller delar av denna samt den centrala krisledningsgruppen ska genomföras två gånger varje mandatperiod.
- Övriga nämnder tar själva fram mål för utbildning/övning.