

PM krisberedskapsarbetet

Laholms kommun



PM - Krisberedskapsarbetet

Datum	2023-05-16
Till	Kommunrevisionen Laholms kommun
Från	Negin Nazari och Victor Klügel, EY

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I början av 2022 genomförde revisorerna en hearing av krisberedskapen i kommunen. Av översynen framgick bland annat att krisberedskapsorganisationen är mycket liten och utgörs av två tjänstepersoner med omfattande uppdrag. Det framgick även att kommunen givit en utomstående aktör i uppdrag att genomföra en delutvärdering av kommunens hantering av coronapandemin och att resultaten från utvärderingen inte hade analyserats än. Vidare framfördes vid hearingen att risk- och sårbarhetsanalysen endast hade använts i begränsad omfattning. Utöver översynen från 2022, och kommunens egen delutvärdering av hantering av coronapandemin, genomförde revisionen under 2021 en kartläggning av kommunens verksamhetsplanering till följd av pandemin.

Med grund i revisorernas risk- och väsentlighetsanalys bedömde revisionen att det var angeläget att genomföra en granskning av kommunkoncernens¹ krisberedskapsarbete. Vid intervjuer med ansvariga tjänstepersoner inom ramen för detta uppdrag framkom att den kommunala organisationen har startat upp ett arbete för att uppdatera samtliga styrdokument inom krisberedskapsarbetet under 2023. Detta omfattar även risk- och sårbarhetsanalysen (RSA), som till stor del lägger grunden för krisberedskapsarbetet.

Med anledning av det nu pågående arbetet med framtagandet av RSA och uppdateringen av styrdokument har revisorerna beslutat att inte genomföra en granskning av krisberedskapsarbetet under 2023. Ytterligare fördjupad granskning vid denna tidpunkt bedöms inte tillföra något nytt inom området. Med anledning av detta genomförs det i stället en kartläggning med syfte att beskriva nuläget.

¹ Bolagens krisberedskapsarbete redogörs för i en separat rapport.

1.2. Frågor

- ▶ Finns en organisation för krisberedskap för kommunstyrelsen och socialnämnden?
- ▶ Har det upprättats rutiner, policys och dokument avseende krisberedskap?
- ▶ Har kommunstyrelsen behandlat rekommendationer från tidigare utvärdering av pandemin?
- ▶ Får kommunstyrelsen och socialnämnden återrapportering och uppföljning avseende krisledningsarbetet?

1.3. Genomförande och avgränsning

Kartläggningen har genomförts under perioden februari - april 2023. PM:et har upprättats efter intervjuer med funktioner från kommunstyrelsen och socialnämnden. Informationshämtning har även skett genom dokumentstudier. För fullständig lista på intervjuade funktioner och källförteckning se avsnitt 4.

2. Iakttagelser

2.1. Organisation

2.1.1. Kommunstyrelsen

Inom kommunstyrelsens organisation ansvarar säkerhetsenheten för att hantera krisberedskapen. Inom säkerhetsenhetens organisation arbetar enhetschef² och beredskapssamordnare vilka tillsammans driver krisberedskapsarbetet.

Av presentationen som användes vid hearing vid revisionen 2022 framgår att säkerhetsenhetens uppdrag är att arbeta kommunövergripande i en både stöttande, coachande, konsultinriktad och till viss del styrande roll. Enheten arbetar både operativt och strategiskt, med ansvar för både akuta händelser, kommunövergripande krisstaben samt för kommunens krisledningsgrupp. Säkerhetsenhetens ansvarsområden inkluderar:

- ▶ Brottsförebyggande frågor
- ▶ Internt skydd
- ▶ Säkerhetsskydd
- ▶ Informationssäkerhet
- ▶ Totalförvar/uppbyggnaden av civilt försvar
- ▶ Krisberedskap

2.1.2. Socialnämnden

Av socialnämndens riktlinje vid kris framgår att nämnden ska vid kriser så långt det är möjligt bedriva verksamheten enligt normala rutiner. Förvaltningschefen beslutar om avsteg i samråd med verksamhetschefer. Av riktlinjen framgår även att socialtjänstens krisledningsorganisation består av förvaltningschef, kvalitets- och utvecklingschef och övriga deltagare beroende på händelsens art. Kvalitets- och utvecklingschefen, eller den som utses till ersättare, är utsedd stabschef. Krisledningsorganisationen utformas beroende på händelse, uppdrag och behov.

Förvaltningschefen, eller kvalitet- och utvecklingschef, ingår även i kommunövergripande krisledning/stab. Verksamhets- och enhetschefer är fortsatt ansvariga för genomförande av beslut och konsekvenser inom sina respektive ansvarsområden. Utöver att socialnämndens verksamhet så långt det är möjligt ska bedriva verksamheten enligt normala rutiner framgår inte socialnämndens roll/ansvar vid kris. Vidare framgår att större händelser kan få konsekvenser som

² Tillika säkerhetschef, säkerhetskyddschef och biträdande signalskyddschef.

gör att kommunens krisledningsnämnd vid behov kan ta över andra nämnders uppdrag och hanterar krisen med stöd av kommunchefen och krisledningsstaben.

2.2. Tidigare hearing och utvärdering

I februari 2022 genomförde revisionen en hearing av krisberedskapen i kommunen. Hearingen genomfördes med anledning av att revisionen ville ställa frågor kring kommunens arbete med krisberedskap, samt hur krisledningen fungerar. Den sammanfattande bedömningen var att det fanns en planering och en organisation för krisberedskapsarbetet. De rutiner och dokument som ska finnas enligt lag fanns på plats. Däremot framgick att risk- och sårbarhetsanalysen endast har använts i begränsad omfattning. Det noterades vidare att krisberedskapsorganisationen var mycket liten då den utgjordes av två tjänstepersoner med omfattande uppdrag, vilket kräver att det finns tydliga prioriteringar och/eller kan medföra behov av resursförstärkning till enheten. Vidare noterades att de rekommendationer som lämnats i samband med delutvärdering av kommunens hantering av coronapandemin inte hade analyserats vid hearingens genomförande.

Av delutvärderingen, genomförd av utomstående aktör, framgår att krisledningsorganisationen i kommunen tidigt organiserade sig och vidtog åtgärder för att minska smittspridningen. Krisledningsgruppen var den samordnande instansen för krisledningen under pandemin, vilket anses ha gjorts på ett strukturerat och metodiskt sätt. Till stor del motverkade detta "krockar" mellan kommunövergripande krisledning och linjeorganisationen, men det eliminerades inte helt. Vidare framkommer det att arbetet med kommunikationen, både internt och externt, var strukturerat och metodisk.

Av utvärderingen framgår att det fanns en del missnöje inom vissa förvaltningar vad gäller den kommunövergripande krisledningen, vilken kommunen uppmanades att utreda. Det har främst rört sig om missnöje gällande frånvaro av ledarskap, beslut på förvaltnings- och enhetsnivå som uppfattats ha gått emot riktlinjer och rekommendationer samt otydligheter kring hemarbete.

I delutvärderingen lämnades flertalet rekommendationer. Bland annat framgår att kommunen bör utveckla styrdokumentet Riktlinje för Laholms kommuns krisberedskap 2020-2023 och Instruktion för kommunchefen så att kommunchefens roll inom kommunens krisberedskap i allmänhet och inom kommunledningsgruppen i synnerhet förtydligas.

Det rekommenderades även att kommunen bör utveckla och revidera sin pandemiplan enligt de erfarenheter och lärdomar som kommunen har identifierat från coronapandemin.

2.3. Översiktlig nulägesbeskrivning

Laholms kommuns senaste risk- och sårbarhetsanalys (RSA) beslutades 2019 och sträcker sig till 2022. Av intervju framgår att det finns ett pågående arbete med att revidera risk- och sårbarhetsanalysen, som ska gälla för den kommande

mandatperioden. Den nya RSA:n planeras att behandlas av kommunstyrelsen i oktober 2023.

I arbetet med den nya RSA:n har kommunen tagit in en extern konsult som leder arbetet och har som uppdrag att sammanställa nämndernas risker. I förfrågningsunderlaget för upphandling av en extern konsult finns en tidsplan som beskriver hur arbetet ska fortlöpa. Tidsplanen ser ut enligt följande:

- ▶ Hösten 2022-mars 2023. Grundarbetet påbörjas med förvaltningar och bolag. Analysen påbörjas.
- ▶ April 2023: analysen klar och går ut för remiss inom kommunkoncernen.
- ▶ Maj-juni 2023 inkomna svar hanteras och bearbetas.
- ▶ Juni 2023: Presentation av färdigställd RSA för kommunledningsgruppen
- ▶ Augusti-September 2023: Populärutgåvan färdigställs
- ▶ September 2023: Presentation av kommunövergripande RSA för kommunstyrelsens ledningsgrupp
- ▶ September-oktober 2023: Kommunövergripande RSA informeras för kommunstyrelsen.

För framtagandet av RSA:n ska den externa konsulten leda workshops med samtliga förvaltningar/bolag för att identifiera verksamheternas risker och således ta fram en risk- och sårbarhetsanalys per förvaltning/bolag. Förvaltningarnas/bolagens RSA planeras sedermera att sammanställas i en kommunövergripande RSA.

Arbetet med RSA:n inleddes under hösten 2022 och enligt uppgift ligger arbetet i fas enligt den tidsplan som framgår av förfrågningsunderlaget. Av intervju framkommer att nämnderna och bolagen³ är mer involverade vid framtagandet av pågående risk- och sårbarhetsanalys än vad de varit tidigare. Nämnderna/bolagen har tidigare inte haft egna framtagna RSA:n.

Av intervju framkom även att en RSA med ökad delaktighet från förvaltningar och bolag kommer att bli mer användbar än den tidigare eftersom den involverar kommunkoncernens samtliga verksamheter.

Efter framtagandet av RSA:n kommer även övriga styrdokument att ses över, bland annat ska följande styrdokument ses över och uppdateras:

- ▶ Reglemente för krisledningsnämnd
- ▶ Utbildnings- och övningsplan
- ▶ Plan för hantering av extraordinära händelser
- ▶ Riktlinje för Laholms kommuns krisberedskap

Av intervju framgår att rekommendationerna som lämnades i samband med delutvärdering av kommunens hantering av coronapandemin ännu inte har analyserats. Det finns inte heller någon plan för vad som ska göras utifrån rekommendationerna. Av intervju framkom att rekommendationerna kommer att beaktas när styrdokument och beredskapsplaner ses över. Vidare framkom att det

³ Det samägda bolaget LBVA tar fram egen RSA.

kommer genomföras en översyn av krisberedskapsarbetet i samband med RSA. Även övrig styrdokumentation kring krisberedskap planeras att ses över.

2.4. Återrapportering

Av intervju framkommer att RSA ska informeras till kommunstyrelsen där arbetet kommer att presenteras när det är färdigställt. Vid intervjutillfället hade inte kommunstyrelsens informerats om pågående revidering av RSA.

Det framgår även vid intervju att kommunstyrelsen tagit del av utvärderingen av pandemin men att det inte gjorts någon uppföljning av detta.

För socialnämnden har nämnden antagit krisplanen. Det framgår även att nämnden tar del av större händelser om/när de inträffar.

2.5. Slutsats

Utifrån hearing avseende krisberedskapsarbetet 2022 konstaterades att det fanns en planering och en organisation för krisberedskapsarbetet. Det fanns även de rutiner och dokument som ska finnas enligt lag. Detta är i dagsläget oförändrat. Vi kan konstatera att det finns ett pågående arbete med att ta fram en ny risk- och sårbarhetsanalys och vi ser det som positivt att nämnder och bolag involveras mer än tidigare och att respektive nämnd och bolag genom detta arbete kommer att ta fram specifika RSA för sin verksamhet.

Vi kan även konstatera att övriga styrdokument kommer att ses över. Enligt uppgift ska även rekommendationerna av delutvärderingen vara en del i detta arbete. Vi vill betona vikten av att analysera delutvärderingen och dra nytta av det arbete och de resurser som lagts ner för att utvärdera och förbättra krisberedskapen.

Vidare anser vi att kommunstyrelsen bör se till att hålla sig uppdaterad om hur arbetet fortlöper avseende uppdatering av styrdokument och risk- och sårbarhetsanalysen. Det kan inte anses vara tillräckligt att de enbart tar del av informationen när underlagen är klara för att fatta beslut om.

För socialnämnden menar vi att den politiska nivån i samband med krisledning bör förtydligas. Detta grundar sig i att nämndens roll inte är tydliggjord i nämndens krisplan.

3. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Kommunchef
- ▶ Säkerhetschef
- ▶ Beredskapssamordnare
- ▶ Förvaltningschef, socialförvaltningen
- ▶ Kvalitets- och utvecklingschef, socialförvaltningen

Analyserade dokument

- ▶ Presentation för revisionen 2022
- ▶ Socialnämndens riktlinje vid kris
- ▶ PM Hearing krisberedskap 2022
- ▶ Laholms kommun risk- och sårbarhetsanalys 2019-2022
- ▶ Riktlinje för Laholms kommuns krisberedskap
- ▶ Reglemente för krisledningsnämnd
- ▶ Utbildnings- och övningsplan
- ▶ Plan för hantering av extraordinära händelser
- ▶ Förfrågningsunderlaget för upphandling av extern konsult
- ▶ Delutvärdering av kommunens hantering av coronapandemin