



# Granskning av kommunens krisledningshantering och beredskap

Rapport  
Tomelilla kommun

KPMG AB

2022-12-13

Antal sidor 18



**Tomelilla kommun**

Granskning av kommunens krisledningshantering och beredskap

2022-12-13

## **Innehållsförteckning**

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Styrdokument och krisplan	7
3.2	Krisorganisation	8
3.3	Risk och sårbarhetsanalys	10
3.4	Samverkan	11
3.5	Övning och utbildning	13
3.6	Erfarenheter utifrån Covid-19	14
4	Slutsats och rekommendationer	17

## 1 Sammanfattning

Vi har av Tomelilla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens övergripande krisledningsarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och berörda nämnder i allt väsentligt har ett ändamålsenligt krisledningsarbete utifrån sitt ansvar. Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad plan för extraordinära händelser och höjd beredskap. Vi bedömer vidare att krisledningsplanen beskriver en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap med tydliga roller och ansvar. Vi kan dock konstatera att en central princip i hur man väljer att strukturera krisledningsorganisationen är att organisationen så långt det är möjligt ska bedriva krisledningsarbetet inom ramen för sina ordinarie former och roller. Principen finns kortfattat beskriven i relevanta styrdokument, är känd i nuvarande organisation och verkställdes i samband med pandemin. Vi ser dock att det kan finnas ett behov av att skriftligt utveckla och konkretisera innebörden av denna styrningsform i samband med revideringen av relevanta styrdokument. Vi bedömer att det är en viktig del i att skapa en långsiktighet och förutsägbarhet i framtida krisledningsarbete och krisledningsorganisationer.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har tillsett att en risk- och sårbarhetsanalys har genomförts i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps riktlinjer. Vi kan konstatera att arbetet med den nya risk- och sårbarhetsanalysen är påbörjat och innefattar relevanta processer och aktörer. Vi bedömer att en ändamålsenlig samverkan sker inom ramen för risk- och sårbarhetsanalysen. Vidare bedömer vi att utbildnings- och övningsplanen är väl förankrad i risk- och sårbarhetsanalysen, både vad gäller metodik, samverkan och ansvarsfördelning. Vi kan dock konstatera att de planerade utbildnings- och övningsinsatserna som ingick i föregående mandatperiods risk- och sårbarhetsanalys inte har genomförts till följd av pandemin. Vi ser följaktligen positivt på arbetet med den nya utbildnings- och övningsplanen. Vi bedömer att det är en viktig del för att säkerställa efterlevnad av det lagreglerade ansvaret att tillse att förtroendevalda och anställda får den utbildning som behövs för att kunna lösa sina uppgifter vid en extraordinär händelse.

Vi bedömer att det finns en tydlig ambition och viljeriktning till ökad samverkan inom krisledningsarbetet, i synnerhet med SÖSK-kommunerna. Vi bedömer att avtalen som upprättats är ändamålsenliga och har en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Vi kan dock konstatera att det finns en utmaning i att utveckla arbetet med informationssäkerhet och civilt försvar. Vi bedömer att en fungerande samverkan både i SÖSK och med andra relevanta aktörer inom respektive område blir viktigt för att säkerställa att kommunen utvecklar en ändamålsenlig krisberedskap inom dessa områden.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har tillsett att en utvärdering av krisledningsarbetet under pandemin har genomförts. Vi kan konstatera att det i stora delar råder en samsyn kring vad som har fungerat bra och mindre bra. Vi bedömer att erfarenheterna från pandemin i stora delar har tillvaratagits och att förbättringsåtgärder har vidtagits. Vi bedömer dock att det finns vidare förbättringspotential i att överväga hur man minskar

**Tomelilla kommun**

Granskning av kommunens krisledningshantering och beredskap

2022-12-13

utsattheten för enskilda verksamheter eller tjänstepersoner i samband med en kris. Vi bedömer att det blir viktigt att säkerställa att principen om att krisledning sker inom ramen för ordinarie organisation inte leder till en personberoende organisation med oskälig arbetsbörda på enskilda tjänstepersoner.

Utifrån våra bedömningar och slutsatser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att revideringen av relevanta styrdokument för krisledning och krisberedskap genomförs inför den nya mandatperioden och att erfarenheter av krisledningsarbetet under pandemin tillvaratas.
- I samband med revidering av styrdokument skriftligt förtydliga de lednings- och styrningsformer krisledningsorganisationen arbetade inom under pandemin för att skapa en långsiktig förutsägbarhet i krisledningsarbetet och minska risken för utsatthet för enskilda verksamheter eller tjänstepersoner.
- Säkerställa att samverkan, främst inom ramen för SÖSK, möjliggör ett fördjupat och förbättrat krisförebyggande arbete inom områdena informationssäkerhet och civilt försvar.
- Säkerställa att det förebyggande arbetet med utbildnings- och övningsinsatser återupptas och genomförs i enlighet med den framtagna utbildnings- och övningsplanen och gällande lagstiftning.

## 2 Bakgrund

Vi har av Tomelilla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens övergripande krisledningsarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Lagen om kommuners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap reglerar den lokala krishanteringen i kommuner. Enligt lagen är kommuner skyldiga att förbereda sig och ha en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Lagen säger också att alla kommuner ska ha en särskild krisledningsnämnd som kan ta över de vanliga kommunala nämndernas uppgifter under en kris.

En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Covid-19-krisen har visat vikten av detta, även pågående flyktingström har ställt krav på snabb omställning och beredskap inom kommunerna. Sammantaget har rådande situation ställt ökade krav på nämnder och styrelser att dels hantera följdverkningarna av krisen i den dagliga verksamheten, dels använda sig av erfarenheterna från den faktiska krishanteringen för att förbättra krisberedskapen inför kommande kriser.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer identifierat en risk kring hur kommunstyrelsen och berörda nämnder hanterat krissituationer och om styrelse och nämnder har en ändamålsenlig krishantering och beredskap, och önskar därmed granska området närmre.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och berörda nämnder bedriver ett ändamålsenligt krisledningsarbete utifrån sitt ansvar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap med tydliga roller och ansvar?
- Finns en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad plan för extraordinära händelser och höjd beredskap?
- Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) riktlinjer?
- Vilken samverkan sker med olika aktörer internt och externt i krisledningsarbetet?
- Genomförs kontinuerliga övningar- och utbildningsinsatser inom ramen för krisledningsarbetet?
- Har erfarenheterna från arbetet med krishantering i samband med covid-19 tagits tillvara och har nödvändiga förbättringar av kommunens arbete med krishantering och beredskap genomförts?

Granskningen omfattar kommunstyrelsens övergripande krislednings- och beredskapsarbete. Vård- och omsorgsnämnden samt familjenämndens krisledningsarbete ingår som en del i granskningen utifrån sitt verksamhetsansvar.

## **2.2 Revisionskriterier**

Revisionskriterierna för granskningen är följande:

- Kommunallagen (2017:725): Nämnderna ska 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 (6 kap 6 §).
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- MSBs Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut som berör kommunens krisledningsarbete och beredskap

## **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av krisledningsplan, risk- och sårbarhetsanalys, rutin för kriskommunikation, utbildnings- och övningsplan, pandemiplan, relevanta reglementen och samverkansavtal. Intervjuer har genomförts med kommundirektör, säkerhetssamordnare, skolchef, socialchef, medicinskt ansvarig sjuksköterska samt kommunstyrelsens presidium.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga personer som har intervjuats inom ramen för granskningen

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Styrdokument och krisplan

Nedan presenteras de styrdokument som utgör grunden för kommunens hantering av en extraordinär händelse.

- ***Kommunstyrelsens reglemente, vård- och omsorgsnämndens reglemente och familjenämndens reglemente***<sup>1</sup> anger under rubriken beslutsbefogenheter vid extraordinär händelse, att krisledningsnämnden i händelse av en extraordinär händelse helt eller delvis får ta över respektive nämnds verksamhet.
- ***Krisledningsnämndens reglemente***<sup>2</sup> anger att nämnden ska fullgöra kommunens uppgifter vid extraordinära händelser. Krisledningsnämnden ska därtill för varje ny mandatperiod upprätta förslag till plan för hur kommunens ska hantera extraordinära händelser.
- ***Plan för kommunal ledning vid kriser och extraordinära händelser***<sup>3</sup> syftar till att säkerställa kommunens ledningsförmåga vid kriser eller extraordinära händelser. Planen anger att krishanteringen i möjligaste mån ska hanteras inom ramen för den omfattning och de former som gäller under normala förhållanden, men om det inte är möjligt träder planen i kraft. Om händelsen bedöms vara av extraordinär karaktär anger planen att krisledningsorganisationen ska ansvara för arbetet. Kommunchefen ska tillsammans med säkerhetssamordnaren besluta om krisledningsorganisationen bestående av krisledningsnämnden och krisledningsstaben ska sammankallas. Krisledningsnämnden har det övergripande ansvaret för att samordna kommunens resurser och beslutsfattande. Krisledningsstaben anges ha det operativa ansvaret vid en extraordinär händelse, och om händelsen inte bedöms vara så allvarlig att hela krisledningsorganisationen behöver aktiveras så leder krisledningsstaben arbetet. Vid intervjuer framkom att de befattningar som omfattas av krisledningsstaben motsvarar de befattningar som omfattas av den ordinarie organisationen, där arbetet leds av kommundirektören i den gemensamma förvaltningen.
- ***Pandemiplan***<sup>4</sup> innehåller kommunens åtgärdsplan vid misstanke om ett utbrott av en influensatyp med snabb spridning. Planen kan träda i kraft redan innan pandemin nått Sverige. Pandemiplanen innehåller riktlinjer för ansvarsfördelning, verksamhetsplanering, kommunikation, samverkan samt

---

<sup>1</sup> Antagna av kommunfullmäktige 2020-12-14, 2020-09-23 respektive 2018-09-17

<sup>2</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2018-09-17

<sup>3</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2019-06-17

<sup>4</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2020-03-18

prioriteringar och åtgärder vid olika faser i pandemin. Pandemier ska hanteras inom ramen för motsvarande organisation som den som tar vid i samband med andra extraordinära händelser, vilken beskrivs i plan för kommunal ledning vid kriser och extraordinära händelser. Krisledningsstaben har i händelse av en pandemi till uppgift att ta fram beslutsunderlag till den politiska ledningen, ta fram en beredskapsplan, upprätta kontakt med verksamheterna och utarbeta underlag för att fördela och samordna personal mellan verksamheterna.

- **Rutin för kriskommunikation**<sup>5</sup> utgår från kommunikationen som en del av den operativa verksamheten i samband med en kris. Kommunens krisledningsstab inom vilken kommunikationschefen ingår ansvarar för kriskommunikationen. Rutinen anger vidare rollfördelningen mellan kommunikationsavdelningen som en helhet, kommunikationschefen, kommunikatören och kommunvägledare. Utöver detta anges att det ska finnas beredskap för att kommundirektören kan besluta om en upplysningscentral med extra personal från övriga verksamheter.

### 3.1.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig och dokumenterad plan för extraordinära händelser och höjd beredskap. Vi kan konstatera att plan för kommunal ledning vid kriser och extraordinära händelser är ett centralt styrdokument i kommunens krisledningsarbete och fungerar vägledande för utformandet av pandemiplanen och rutinen för kriskommunikation. Vi bedömer att det finns en röd tråd i utformandet av och innehållet i de kommunövergripande styrdokumenterna för krisledningsarbetet.

Vidare kan vi konstatera att krisledningsplanen ska uppdateras i samband med varje ny mandatperiod i enlighet med vad krisledningsnämndens reglemente föreskriver. Vi bedömer att den kommande uppdateringen är viktig för att krisledningsplanen ska vara aktuell utifrån de praktiska erfarenheterna av krisledning i skarpt läge som kommunen har genomgått sedan den senaste uppdateringen av krisledningsplanen under 2019.

## 3.2 Krisorganisation

Tomelilla kommuns krisledning utgår från kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för krislednings- och beredskapsarbetet. Vård- och omsorgsnämnden och familjenämnden har ett verksamhetsansvar. Tomelilla kommuns plan för kommunal ledning vid kriser och extraordinära händelser anger att verksamheten så långt som det är möjligt ska bedrivas inom ramen för den ordinarie organisationen. Om situationen bedöms vara en extraordinär händelse kan krisledningsnämndens ordförande fatta beslut om att övergå till en krisledningsorganisation. Krisledningsnämnden bär då det övergripande ansvaret för att samordna kommunens resurser och upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna. I händelse av en sådan situation kan följaktligen krisledningsnämnden helt eller delvis överta kommunstyrelsens, vård- och

---

<sup>5</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2022-09-14



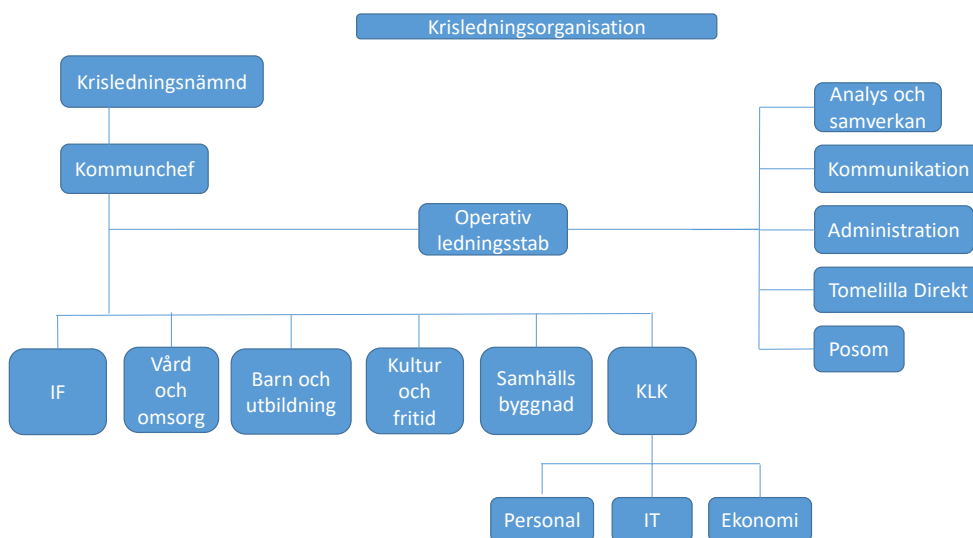
## Tomelilla kommun

Granskning av kommunens krisledningshantering och beredskap

2022-12-13

omsorgsnämnden och familjenämndens verksamhet, vilket finns tydliggjort i respektive nämnds reglemente.

Kommunens krisledningsorganisation består av krisledningsnämnden och krisledningsstaben, med särskilda stödfunktioner till förfogande för krisledningsstaben. Krisledningsstaben är det beredande organet åt krisledningsnämnden och har det operativa ansvaret. Krisledningsstaben leds av kommunchefen. Därtill ingår säkerhetssamordnare, kanslichef/jurist samt kommunikationschef. Stödfunktionerna som finns till förfogande är verksamhetscheferna, HR-chef, digitaliseringschef, kommunikatörer, Tomelilla Direkt<sup>6</sup> och POSOM<sup>7</sup>. Den eller de chefer vars verksamhet är drabbad av en kris har det operativa ansvaret för krisledningen i respektive verksamhet och ska löpande rapportera till kommunens krisledningsstab. Den beskrivna krisledningsorganisationen visualiseras i nedanstående bild där krisledningsstaben benämns som operativ ledningsstab.



I planen för kommunal ledning vid kriser och extraordinära händelser framgår att dokumentansvarig politisk instans är kommunfullmäktige. Kommunens säkerhetssamordnare är dokumentansvarig och ansvarar för att det minst en gång per mandatperiod sker en uppföljning i samverkan med verksamheterna. uppföljning i samverkan med verksamheterna sker minst en gång per mandatperiod. Verksamhetscheferna ansvarar för att kommunens krisplan är känd i respektive organisation.

<sup>6</sup> Tomelilla kommuns kontaktcenter

<sup>7</sup> Psykologiskt och socialt omhändertagande, bestående av myndigheter och stödfunktioner

Vid intervjuer framkom att en fullständig aktivering av krisledningsorganisationen, innehållande både krisledningsnämnd och krisledningsstab inte har bedömts nödvändigt under tidigare kriser. Vidare bedöms inte heller det vara ett sannolikt scenario vid framtida kriser. Det råder en samsyn kring att den gemensamma förvaltningen och styrkan i att man har relevanta krisledningsbefattningar i ordinarie organisation innebär att man kan arbeta effektivt och tydligt utifrån de roller och ansvar som vanligtvis råder.

### 3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunen i relevanta styrdokument beskriver en ändamålsenlig och tydlig roll- och ansvarsfördelning för krisledning och krisberedskap i händelse av en extraordinär händelse.

Vi kan dock konstatera att de beslutsprocesser som beskrivs i styrdokumenterna tar sin utgångspunkt i en fullständigt aktiverad krisledningsorganisation. I realiteten anses en sådan styrning enbart aktuell i händelse av att en situation bedöms vara mycket allvarlig. Det råder en samsyn kring att krisorganisationen i möjligaste mån ska arbeta inom ramen för ordinarie organisation och att en sådan organisering innebär en tydlighet i roll- och ansvarsfördelningen. Vi bedömer att denna utgångspunkt för krisledningsorganisationen beskrivs i relevanta styrdokument och är känd i nuvarande organisation. Vi bedömer att det kan finnas ett behov av att skriftligt förtydliga den praktiska innebörden och arbetsformerna som följer av denna utgångspunkt för att skapa en tydlighet och förutsägbarhet för krisledningsarbetet i framtida krisorganisationer. Erfarenheterna av det operativa krisledningsarbetet i samband med pandemin kan med fördel nyttjas i revideringen av befintliga styrdokument som beskriver krisorganisationen.

## 3.3 Risk och sårbarhetsanalys

Tomelilla kommun har tagit fram en risk och sårbarhetsanalys som omfattar perioden 2019–2022. Risk- och sårbarhetsanalysen tar sin utgångspunkt i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser. Analysen identifierar vad som utgör samhällsviktig verksamhet och vem som bär ansvaret för respektive verksamhet under Tomelilla kommuns kommunförvaltning. Det görs med utgångspunkt i det som MSB definierar som samhällsviktiga sektorer. Vidare identifieras den lägsta acceptabla nivån för verksamheterna och de funktioner som verksamheterna är beroende av för att upprätthålla den lägsta acceptabla nivån. Analysen utgör ett planeringsunderlag för de förbättringar som behövs för att kunna hantera extraordinära händelser och samhällsstörningar i kommunens samhällsviktiga verksamheter. Analysen är framarbetad med hjälp av utvalda kontaktpersoner från kommunens verksamheter och bolag tillsammans med representanter från räddningstjänst och polis. Arbetet har genomförts i form av workshops under ledning av kommunens säkerhetssamordnare.

Den nya Risk- och sårbarhetsanalysen förväntas antas i kommunfullmäktige under 2023. För närvarande pågår ett arbete att ta fram en ny risk- och sårbarhetsanalys enligt metoden *Tre steg mot en robustare kommun*. Det första steget påbörjades under våren 2022 där samtliga enheter har deltagit i workshops. Det första steget har skett under ledning av en extern konsult tillsammans med tjänstepersoner från säkerhets- och beredskapsfunktionen. Syftet har varit att varje enhet ska beskriva sina åtaganden och vilka möjliga konsekvenser för liv, hälsa, misstro och miljö ett avbrott i dessa åtaganden skulle innebära. Återrapportering av resultatet av det första steget har delgivits de verksamheter där risker utifrån ett krisledningsperspektiv har identifierats. Under inledningen av 2023 genomförs steg två och tre av risk- och sårbarhetsanalysen under ledning av kommunen säkerhets- och beredskapsfunktion, analysen planeras att vara klar i sin helhet och rapporteras till Länsstyrelsen senast den 31 oktober 2023.

### 3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att risk- och sårbarhetsanalysen är ändamålsenlig och genomförd i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps riktlinjer för hur en riskanalys ska utformas. Vi kan konstatera att en ny risk- och sårbarhetsanalys är under framtagande inför den nya mandatperioden. Den plan som tagits fram för att uppdatera risk- och sårbarhetsanalysen bedöms innehålla ändamålsenliga delprocesser, tidsplaner och upplevs även som tydlig och genomarbetad ute i verksamheterna.

## 3.4 Samverkan

I huvudsak regleras kommunens externa samverkan kring krisledning och beredskap genom avtal om gemensam säkerhets- och beredskapsfunktion och avtal om tjänsteperson i beredskap. Båda avtalen avser samarbete med kommuner i Sydöstra Skåne. Det första avtalet är av en övergripande karaktär och anger inriktningen för den gemensamma säkerhets- och beredskapsfunktionen mellan tre kommuner i Sydöstra Skåne. Det andra avtalet specificerar ansvarsfördelningen för en av de samarbetspunkter och funktioner som ingår i det övergripande avtalet, en tjänsteperson i beredskap (TiB).

- **Avtal gemensam säkerhets- och beredskapsfunktion**<sup>8</sup> utgör ett gemensamt avtal mellan Simrishamn, Sjöbo och Tomelilla om en gemensam säkerhets- och beredskapsfunktion vars främsta syfte är att arbeta förebyggande och att bygga upp en förmåga inom säkerhets- och beredskapsområdet. Enligt avtalet ska roller och resurser finnas för säkerhet och beredskap, tjänsteperson i beredskap (TiB) samt signalskydd. Syftet med avtalet är att genom ökad tillgång till specialistkompetenser inom säkerhet- och beredskapsarbetet uppfylla samtliga delar av den överenskommelse som tecknats mellan SKR och MSB<sup>9</sup>. Enligt avtalet ansvarar Tomelilla för att tillhandahålla en krisberedskapssamordnare.

---

<sup>8</sup> Giltig från och med 2022-09-01

<sup>9</sup> Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022

## Tomelilla kommun

Granskning av kommunens krisledningshantering och beredskap

2022-12-13

Sjöbo har det övergripande ansvaret för civilt försvar och Simrishamn har det övergripande ansvaret för informationssäkerhet. Inom varje specialistområde har en specialistfunktion tillsatts på en heltidstjänst. Respektive funktion är placerad i den kommun som bär det övergripande ansvaret för respektive område. Utöver de utplacerade specialistfunktionerna ska samtliga kommuner själva utse en säkerhetsskyddschef och en biträdande säkerhetsskyddschef. Kommundirektören i respektive kommun har det övergripande ansvaret för att förvaltningschefer, förbundsdirektörer och verkställande direktörer har en uppmärksamhet på och prioriterar frågor om säkerhet och beredskap.

- ***Avtal om tjänsteperson i beredskap (TiB) i Sydöstra Skånes kommuner (SÖSK)***<sup>10</sup> är ett avtal mellan Tomelilla kommun, Sjöbo kommun, Simrishamn kommun och Ystads kommun, där Sydöstra Skånes räddningstjänst bistår med personal. Avtalet avser en gemensam tjänsteperson i beredskap som ska kunna nås under dygnets alla timmar året runt. Tjänstemannan i beredskap (TiB) ska initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid samhällsstörningar eller risk för en samhällsstörning. Åtta personer är internrekryterade för att turas om med veckovis beredskap, inom vilken Ystad, Sjöbo och Simrishamn tillhandahåller två av dessa tjänster och Tomelilla samt SÖRF<sup>11</sup> tillhandahåller en tjänst. Tomelilla kommun står för den övergripande planeringen, samordningen och styrningen. Avtalet gäller hela 2022 med ett års förlängning i taget om uppsägning av avtalet inte sker.

I arbetet med framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen har SÖSK-kommunerna haft en samverkan kring metodik och specialistkompetenser. I enlighet med vad samverkansavtalet reglerar har Tomelilla samordningsansvaret för helheten i samverkansprocessen. Simrishamn utifrån sin specialistfunktion inom informationssäkerhetsområdet och Sjöbo med sin specialistfunktion inom civilförsvarsområdet bidrar med kompetens inom respektive riskområde för Tomelillas risk- och sårbarhetsanalys. Arbetet med analysen och beslutsfattandet åligger dock respektive kommun att genomföra internt. Utöver den samverkan som sker inom ramen för risk- och sårbarhetsanalysen har säkerhetssamordnarna i respektive kommun kontinuerliga träffar och återrapporterar till kommundirektörerna.

I övrigt framkom vid intervjuer att samverkan under pandemin har skett med Länsstyrelsen, Smittskydd Skåne och inom SÖSK i olika former på förvaltningsnivå. Särskilt viktigt framhålls den medicinskt ansvariga sjuksköterskans (MAS) samverkan med Smittskydd Skåne ha varit. Kontakten har underlättat det interna beslutsunderlaget och beslutsprocesserna i samband med nya direktiv från Folkhälsomyndigheten.

Gällande den interna samverkan framgår av intervjuer att denna upplevs ha fungerat mycket väl. Arbetet i den gemensamma förvaltningen har inneburit korta beslutsvägar

---

<sup>10</sup> Giltig från och med 2022-01-01

<sup>11</sup> Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund

och tät samverkan mellan olika verksamheter. Verksamhetscheferna har upplevt att de har givits mandat och tillräckliga resurser för att bedriva ett ändamålsenligt arbete med ett ständigt stöd och en fungerande återrapportering till kommunledningen och respektive nämnd i samband med de täta möten som hölls under pandemin.

### 3.4.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns en god samverkan med övriga kommuner i Sydöstra Skåne kring krishanteringsfrågor. Vi kan konstatera att avtalen och den roll- och ansvarsfördelning som regleras i avtalen är tydlig. Vi bedömer dock att det finns en utmaning framåt i att utveckla arbetet med informationssäkerhet och civilt försvar. En välfungerande samverkan i SÖSK både i risk- och sårbarhetsanalysen men även i det löpande arbetet blir centralt för att specialistkunskaperna och specialistfunktionerna ska kunna nyttjas fullt i enlighet med vad samverkansavtalet syftar till.

Vidare bedömer vi att den interna samverkan fungerar väl både i det löpande arbetet och i händelse av uppkommen kris. Vi kan konstatera att roll- och ansvarsfördelning upplevs som tydlig. Framför allt har en fungerande intern kommunikation och snabba beslutsvägar varit och är viktiga delar för en fungerande intern samverkan kring krisledning i kommunen.

## 3.5 Övning och utbildning

Enligt kommunens plan för kommunal ledning vid kriser och extraordinära händelser och gällande lagstiftning<sup>12</sup> ska kommunen ansvara för att förtroendevalda och anställda får den utbildning som behövs för att kunna lösa sina uppgifter vid en extraordinär händelse. Kommunstyrelsen har ansvaret för att krisledningsorganisationen har tillräcklig kompetens för sin uppgift. Vidare har varje verksamhet samma ansvar för den egna krisledningsfunktionen.

Planerade eller löpande utbildningsinsatser har inte ägt rum under de senaste åren. Anledningen är att kommunen har haft ett operativt krisledningsarbete, inte minst i samband med pandemin. Vid intervjuer framkom att man upplever att krisledningsarbetet under pandemin har inneburit övning i skarpt läge med värdefulla erfarenheter för det framtida utbildnings- och övningsarbetet.

I takt med att den första fasen av att ta fram en ny risk- och sårbarhetsanalys har pågått har en ny utbildnings- och övningsplan tagits fram och beslutats.<sup>13</sup> Planen kommer användas för att utbilda och öva den personal som både arbetar aktivt i händelse av kris och de personer som kommer beröras av en potentiell kris.

---

<sup>12</sup> 2006:544 §8

<sup>13</sup> Beslutad av kommundirektör 2022-09-30

Av utbildnings- och övningsplanen framkommer att kommunen själva avser anordna utbildningar men också ta del av aktuella utbildningar som erbjuds av Länsstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Kommunens inriktning för utbildning är att medverka i normalfallet i samtliga övnings- och utbildningsaktiviteter som arrangeras på regional nivå med kommuner som målgrupp. Vidare är det en ambition att tillse att samverkande aktörer från civilsamhället, räddningstjänst och polis ska bjudas in att delta i samband med utbildnings- och övningsinsatser. Säkerhets- och beredskapsfunktionen bär det övergripande ansvaret för behovsanalys, främst reglerad genom risk- och sårbarhetsanalysen, samt planeringen och genomförandet av övnings- och utbildningsinsatserna.

### 3.5.1 Bedömning

Vi kan konstatera att förebyggande utbildnings- och övningsinsatser inom krisberedskapsarbetet som ska genomföras enligt beslutad plan har uteblivit till följd av det operativa krisledningsarbetet under pandemin. Vi bedömer dock att ett avbrott i det förebyggande arbetet med utbildning och övning har varit motiverat mot bakgrund av den tyngd som lagts på det operativa krisledningsarbetet. Vi kan konstatera att i takt med att belastningen i det operativa krisledningsarbetet har minskat så finns det en tydlig viljeriktning och ambition genom den nya utbildnings- och övningsplanen att arbeta med förebyggande insatser i form av utbildnings- och övningsinsatser. Vi bedömer att det är viktigt att utbildnings- och övningsinsatser återupptas, både utifrån rådande lagstiftnings krav och utbildningarna och övningarnas centrala roll i kommuners krisförebyggande arbete.

Vi bedömer att övningsplanen är ändamålsenlig och är förankrad i arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen både vad gäller behovsanalys och ansvarsfördelning, där ett tydligt och uttalat samordningsansvar för båda processerna åligger säkerhets- och beredskapsfunktionen. Vidare bedömer vi att utbildnings- och övningsplanen innehåller en tydlig ambition till samverkan med relevanta aktörer i krisberedskapsarbetet.

## 3.6 Erfarenheter utifrån Covid-19

Under pågående pandemi reviderades den befintliga pandemiplanen 2020-03-18. Pandemiplanen innehåller riktlinjer och utgångspunkter för ansvarsfördelning, verksamhetsplanering, kommunikation, samverkan samt prioriteringar och åtgärder vid olika faser i pandemin.

I början av 2022 tillsatte kommunstyrelsen en utvärdering av kommunens hantering av pandemin i stort men också i relation till de råd och restriktioner som utarbetats av myndigheterna mellan mars 2020 och november 2021. Fokus i utvärderingen var på Tomelilla kommuns förmåga att leda och styra krisledningsarbetet, arbetet med kommunikation internt och externt samt beredskap inför händelsen och samverkansfrågor. Av utvärderingen framkom, utöver att kommunen klarade sig relativt bra i dessa faser av pandemin, att det tidigt inrättades en ledningsgrupp för covid-19.

2022-12-13

Kommunen upprättade inte en krisledningsnämnd, utan arbetade med utgångspunkt i den vanliga organisationen, med regelbundna möten. Sammantaget hölls 116 möten inom den angivna tidsperioden. Vid intervjuer framkom att krisledningsstaben formellt inte behövde aktiveras. Arbetet i den ordinarie förvaltningsorganisationen intensifierades dock och motsvarade krisledningsstaben vad avser de funktioner som inkluderades i organisationen.

Utvärderingen pekar på både positiva och utvecklingsbara erfarenheter från kommunens hantering av pandemin. Ledning och styrning framhålls som särskilt framgångsrik utifrån att kommunen har varit sammansvetsade, agerade tidigt och kunde fatta beslut effektivt och i samverkan. Vad gäller utvecklingsområden framkom att en stor arbetsbörda placerades hos enskilda tjänstepersoner, inte minst den medicinskt ansvariga sjuksköterskan (MAS). Denna bild bekräftades vid våra intervjuer där det framkom att MAS under delar av pandemin hade en hög arbetsbelastning. Vidare framkom av utvärderingen att det fanns en initial brist på material och skyddsutrustning. Till följd av dessa problem valde man att inrätta ett centrallager för skyddsutrustning, som också har behållits när pandemins intensitet har sjunkit som en förebyggande åtgärd inför framtida kriser.

Därtill lyfter utvärderingen fram utvecklingspotential avseende den demokratiska delaktigheten. Vid intervjuer framkom att den demokratiska delaktigheten upplevs i allt väsentligt ha fungerat väl med regelbundna avstämningar och uppdateringar från krisledningsstaben till kommunstyrelsen som främst hade en inlyssnande roll. Även ute i verksamheterna upplevs avstämningar med och återrapportering till kommunstyrelsen eller berörd nämnd ha skett med regelbundenhet och fungerat väl. Det har inte inom ramen för krisledningsarbetet under pandemin behövt fattas några omfattande politiska beslut, och det framkommer vid intervjuer att det har funnits en stor tillit till krisledningsorganisationen och verksamheternas förmåga och kapacitet.

Slutligen lyfter utvärderingen fram utvecklingspotential i avstämningarna i SÖSK. Under våra intervjuer framkom att den externa samverkan i samband med pandemin i stort anses ha fungerat väl, dock något beroende av formerna för samverkan. Samarbetet i SÖSK upplevs i vissa delar ha varit svårt på grund av asymmetrin kommunerna emellan. Det har delvis även avspeglats sig i möten med Länsstyrelsen där det upplevs ha varit svårt att hitta en nivå i mötena mot bakgrund av asymmetrin mellan kommunerna och de olika utmaningar de stod inför.

### 3.6.1 Bedömning

Vi bedömer att krisledningsarbetet i samband med covid-19 i allt väsentligt har fungerat väl. Vi kan konstatera att den bärande logiken i styrdokumenterna om att arbeta inom ramen för ordinarie organisation så långt som möjligt har implementerats i samband med pandemin. Vi kan konstatera att det råder en samsyn kring att den ansvars- och rollfördelning som råder internt har fungerat mycket väl. Verksamheterna anser att de





## Tomelilla kommun

Granskning av kommunens krisledningshantering och beredskap

2022-12-13

har givits ändamålsenligt mandat och resurser för att utföra sitt uppdrag, och kommunledningen anser att återrapporteringen har fungerat väl.

Vi kan vidare konstatera att kommunstyrelsen har tillsett att det har gjorts ett analysarbete med hjälp av en extern utvärdering. Vi ser det som positivt att man har initierat en utvärdering och bedömer också att det i stora delar råder en samsyn kring vilka utmaningar pandemin har inneburit för krisledningsarbetet. Vidare bedömer vi att åtgärder i stora delar har vidtagits med anledning av de utvecklingsområden som har identifierats. I syfte att möta potentiella framtida utmaningar kring material och skyddsutrustning har ett centrallager upprättats. I syfte att få en bättre fungerande extern samverkan både i det förebyggande arbetet och det potentiella operativa arbetet i händelse av en kris har den externa samverkan strukturerats i form av de avtal som har slutits mellan SÖSK-kommunerna. Vi bedömer dock att det mot bakgrund av den höga belastning som MAS utsattes för i samband med pandemin att man bör överse vilka förebyggande åtgärder som kan vidtas för att vid framtida kriser säkerställa att de verksamheter eller enskilda tjänstepersoner som är särskilt utsatta kan få ändamålsenligt stöd och avlastning. Det arbetet bedömer vi som angeläget med anledning av det sätt som kommunens krisorganisation är strukturerad på med ett stort ansvar på ordinarie tjänsteorganisation och med det en potentiellt stor belastning på enskilda tjänstepersoner beroende på krisens karaktär.



## 4 Slutsats och rekommendationer

Vi har av Tomelilla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens övergripande krisledningsarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och berörda nämnder i allt väsentligt har ett ändamålsenligt krisledningsarbete utifrån sitt ansvar. Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad plan för extraordinära händelser och höjd beredskap. Vi bedömer vidare att krisledningsplanen beskriver en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap med tydliga roller och ansvar. Vi kan dock konstatera att en central princip i hur man väljer att strukturera krisledningsorganisationen är att organisationen så långt det är möjligt ska bedriva krisledningsarbetet inom ramen för sina ordinarie former och roller. Principen finns kortfattat beskriven i relevanta styrdokument, är känd i nuvarande organisation och verkställdes i samband med pandemin. Vi ser dock att det kan finnas ett behov av att skriftligt utveckla och konkretisera innebörden av denna styrningsform i samband med revideringen av relevanta styrdokument. Vi bedömer att det är en viktig del i att skapa en långsiktighet och förutsägbarhet i framtida krisledningsarbete och krisledningsorganisationer.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har tillsett att en risk- och sårbarhetsanalys har genomförts i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps riktlinjer. Vi kan konstatera att arbetet med den nya risk- och sårbarhetsanalysen är påbörjat och innefattar relevanta processer och aktörer. Vi bedömer att en ändamålsenlig samverkan sker inom ramen för risk- och sårbarhetsanalysen. Vidare bedömer vi att utbildnings- och övningsplanen är väl förankrad i risk- och sårbarhetsanalysen, både vad gäller metodik, samverkan och ansvarsfördelning. Vi kan dock konstatera att de planerade utbildnings- och övningsinsatserna som ingår i risk- och sårbarhetsanalysen inte har genomförts till följd av pandemin. Vi ser följaktligen positivt på arbetet med den nya utbildnings- och övningsplanen. Vi bedömer att det är en viktig del för att säkerställa efterlevnad av det lagreglerade ansvaret att tillse att förtroendevalda och anställda får den utbildning som behövs för att kunna lösa sina uppgifter vid en extraordinär händelse.

Vi bedömer att det finns en tydlig ambition och viljeriktning till ökad samverkan inom krisledningsarbetet, i synnerhet med SÖSK-kommunerna. Vi bedömer att avtalen som upprättats är ändamålsenliga och har en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Vi kan dock konstatera att det finns en utmaning i att utveckla arbetet med informationssäkerhet och civilt försvar. Vi bedömer att en fungerande samverkan både i SÖSK och med andra relevanta aktörer inom respektive område blir viktigt för att säkerställa att kommunen utvecklar en ändamålsenlig krisberedskap inom dessa områden.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har tillsett att en utvärdering av krisledningsarbetet under pandemin har genomförts. Vi kan konstatera att det i stora delar råder en samsyn kring vad som har fungerat bra och mindre bra. Vi bedömer att erfarenheterna från pandemin i stora delar har tillvaratagits och att förbättringsåtgärder har vidtagits. Vi

**Tomelilla kommun**

Granskning av kommunens krisledningshantering och beredskap

2022-12-13

bedömer dock att det finns vidare förbättringspotential i att överväga hur man minskar utsattheten för enskilda verksamheter eller tjänstepersoner i samband med en kris. Vi bedömer att det blir viktigt att säkerställa att principen om att krisledning sker inom ramen för ordinarie organisation inte leder till en personberoende organisation med oskälig arbetsbörda på enskilda tjänstepersoner.

Utifrån våra bedömningar och slutsatser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

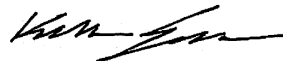
- Tillse att revideringen av relevanta styrdokument för krisledning och krisberedskap genomförs inför den nya mandatperioden och att erfarenheter av krisledningsarbetet under pandemin tillvaratas.
- I samband med revidering av styrdokument skriftligt förtydliga de lednings- och styrningsformer krisledningsorganisationen arbetade inom under pandemin för att skapa en långsiktig förutsägbarhet i krisledningsarbetet och minska risken för utsatthet för enskilda verksamheter eller tjänstepersoner.
- Säkerställa att samverkan, främst inom ramen för SÖSK, möjliggör ett fördjupat och förbättrat krisförebyggande arbete inom områdena informationssäkerhet och civilt försvar.
- Säkerställa att det förebyggande arbetet med utbildnings- och övningsinsatser återupptas och genomförs i enlighet med den framtagna utbildnings- och övningsplanen och gällande lagstiftning.

Datum som ovan

KPMG AB



Simon Homander  
*Kommunal revisor*



Kristian Gunnarsson  
*Certifierad kommunal revisor*

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.