



Granskning av kris- och katastrofberedskap inom kollektivtrafiken

Rapport

Region Skåne

KPMG AB

2024-10-25

Antal sidor 18



Region Skåne

Granskning av kris- och katastrofberedskap inom kollektivtrafiken

2024-10-25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Roller och ansvar	8
3.2	Åtgärder och uppföljning	11
3.3	Samverkan	14
4	Samlad bedömning och rekommendationer	18

1 Sammanfattning

KPMG har av Region Skånes revisorer fått i uppdrag att granska kollektivtrafiknämndens kris- och katastrofberedskap.

Syftet med granskningen var att bedöma om kollektivtrafiknämndens arbete vad gäller kris- och katastrofberedskap och civilt försvar är ändamålsenligt.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kollektivtrafiknämndens arbete vad gäller kris- och katastrofberedskap och civilt försvar delvis är ändamålsenligt.

Vi baserar vår bedömning på att det idag saknas en uppföljning, kontroll och styrning av krisberedskapsarbetet från kollektivtrafiknämnden. Nämnden har inte fattat några särskilda beslut om åtgärder eller följt upp särskilt kritiska delar av Skånetrafikens krisberedskap eller civila försvar. Detta trots att granskningen visar att det finns behov av flertalet förbättringsåtgärder för att stärka Skånetrafikens systematiska krisberedskapsarbete.

Vi kan dock konstatera att det bedrivs ett arbete i Skånetrafiken med åtgärder som syftar till att stärka krisberedskapen, men enligt vår bedömning saknas en tydlighet i kollektivtrafiknämndens ansvar för frågan. Vår bedömning är att det är väsentligt att det av kollektivtrafiknämndens och regionstyrelsens reglemente tydligt framgår vilket ansvar nämnden respektive styrelsen ska ta för Skånetrafikens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Utifrån denna gränsdragning bör det även framgå vilken samverkan som ska ske mellan nämnden och styrelsen. I dagsläget arbetar Skånetrafiken enligt ansvars- och närhetsprinciperna. Vi vill understryka att dessa principer inte kan ersätta en regions ordinarie styrningsregler.

Vidare bedömer vi att det finns ett behov av stärkt samverkan, både internt och externt, vilket bland annat exemplifieras av svårigheter vid händelsen på E22.

I det följande redovisas samlad bedömning av revisionsfråga per revisionsobjekt:

Har regionstyrelsen och kollektivtrafiknämnden samt respektive förvaltning tydliga och ändamålsenliga roller för att upprätthålla en god beredskap inom området och tillika för att hantera eventuella krissituationer?	
Kollektivtrafiknämnden	Vår bedömning är att kollektivtrafiknämnden samt Skånetrafiken <i>inte</i> har tydliga och ändamålsenliga roller för att upprätthålla en god beredskap inom området och tillika för att hantera eventuella krissituationer.
Regionstyrelsen	Vår bedömning är att regionstyrelsen samt förvaltningen <i>delvis</i> har tydliga och ändamålsenliga roller för att upprätthålla en god beredskap inom området och tillika för att hantera eventuella krissituationer.

2024-10-25

Vidtar kollektivtrafiknämnden ändamålsenliga åtgärder för en god beredskap för särskilda och extraordinära händelser inom området?	
Kollektivtrafiknämnden	Vi bedömer att kollektivtrafiknämnden <i>delvis</i> vidtar ändamålsenliga åtgärder för en god beredskap för särskilda och extraordinära händelser inom området.
Sker uppföljning och återrapportering till kollektivtrafiknämnden av arbetet med kris- och katastrofberedskap, civilt försvar och extraordinära händelser inom kollektivtrafiken på ett ändamålsenligt sätt?	
Kollektivtrafiknämnden	Vi bedömer att uppföljning och återrapportering till kollektivtrafiknämnden av arbetet med kris- och katastrofberedskap, civilt försvar och extraordinära händelser inom kollektivtrafiken <i>inte</i> sker på ett ändamålsenligt sätt.
Vilken samverkan finns mellan kollektivtrafiken i Region Skåne och Region Skånes kris- och katastrofledning samt hälso- och sjukvården och sker samverkan på ett ändamålsenligt sätt?	
Kollektivtrafiknämnden	Vi bedömer att intern samverkan sker i begränsad utsträckning. Vi bedömer att samverkan <i>inte</i> sker på ett ändamålsenligt sätt.
Vilken samverkan finns mellan kollektivtrafiknämnden i Region Skåne med Skånetrafiken och Länsstyrelsen Skåne, Trafikverket, Polismyndigheten, Räddningstjänsten och Skånes kommuner samt andra berörda myndigheter vad gäller extraordinära händelser och sker arbetet på ett ändamålsenligt sätt?	
Kollektivtrafiknämnden	Vi bedömer att extern samverkan <i>delvis</i> finns, men att det finns brister i den operativa samverkan vid extraordinära händelser. Vi bedömer att samverkan <i>delvis</i> sker på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen att:

- Föreslå regionfullmäktige att revidera kollektivtrafiknämndens reglemente i syfte att tydliggöra kollektivtrafiknämndens ansvar för krisberedskap och civilt försvar.
- Föreslå regionfullmäktige att i regionstyrelsens reglemente säkerställa att omfattningen av styrelsens ansvar för krisberedskap och civilt försvar är tydligt avgränsat utifrån respektive nämnds ansvar.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kollektivtrafiknämnden att:

- Säkerställa att Skånetrafiken har tillräckliga och ändamålsenliga roller för att kunna bedriva ett systematiskt krisberedskapsarbete.
- Tillse att uppföljning av krisberedskapsarbetet genomförs i syfte att kunna fatta informerade beslut om åtgärder vid behov.

Region Skåne

Granskning av kris- och katastrofberedskap i kollektivtrafiken

2024-10-25

- Säkerställa att utbildning och övning i krisberedskap för förtroendevalda och medarbetare genomförs på en tillräcklig nivå.
- Säkerställa att verksamhetsjouren genom utbildning, övning och uppdaterade rutiner har en enhetlig och personoberoende hantering av kriser.
- Säkerställa att kritiska beroenden samordnas internt mot berörda förvaltningar i Region Skåne.
- Tillse att Skånetrafikens roll, ansvar och mandat vid extraordinära händelser och höjd beredskap är etablerat inom Region Skåne (inkluderar samordning av kritiska beroenden) och gentemot externa aktörer.

2 Bakgrund

Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) har pekat ut kollektivtrafiken som ett av de områden som har ett ökat behov av kunskap och kompetens i sin förmåga att hantera säkerhetshotande händelser inte minst när det gäller terrorism och andra hot. I linje med detta pågår nationellt samverkansarbete i syfte att stärka transportområdets förmåga vid både fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Revisorskollegiet har senast 2023 granskat Region Skånes arbete med kris- och katastrofberedskap samt civilt försvar med huvudinriktning på hälso- och sjukvården och dess stödfunktioner. Revisorskollegiet går nu vidare med detta arbete och har utifrån en riskbedömning och mot bakgrund av ovanstående beslutat att genomföra en fördjupad granskning inom området vad avser kollektivtrafiken.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kollektivtrafiknämndens arbete vad gäller kris- och katastrofberedskap och civilt försvar är ändamålsenligt.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Har regionstyrelsen och kollektivtrafiknämnden samt respektive förvaltning tydliga och ändamålsenliga roller för att upprätthålla en god beredskap inom området och tillika för att hantera eventuella krissituationer?
- Vidtar kollektivtrafiknämnden ändamålsenliga åtgärder för en god beredskap för särskilda och extraordinära händelser inom området?
- Sker uppföljning och återrapportering till kollektivtrafiknämnden av arbetet med kris och katastrofberedskap, civilt försvar och extraordinära händelser inom kollektivtrafiken på ett ändamålsenligt sätt?
- Vilken samverkan finns mellan kollektivtrafiken i Region Skåne och Region Skånes kris- och katastrofledning samt hälso- och sjukvården och sker samverkan på ett ändamålsenligt sätt?
- Vilken samverkan finns mellan kollektivtrafiknämnden i Region Skåne med Skånetrafiken och Länsstyrelsen Skåne, Trafikverket, Polismyndigheten, Räddningstjänsten och Skånes kommuner samt andra berörda myndigheter vad gäller extraordinära händelser och sker arbetet på ett ändamålsenligt sätt?

Granskningen avser verksamhetsåret 2024. Granskningen avgränsas till att omfatta regionstyrelsen och kollektivtrafiknämnden.

I granskningen ingår även att belysa Skånetrafikens roll och ansvar vid externt uppkomna störningar i trafiken såsom det snökaos som inträffade på E22 i början av 2024.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §

2024-10-25

- Reglemente för regionstyrelse och nämnder i Region Skåne (Regionfullmäktige 2022-12-13)
- Reglemente för krisledningsnämnd (Regionfullmäktige 2022-12-13)
- Region Skånes verksamhetsplan och budget 2024 med plan för 2025–2026 (Regionfullmäktige 2023-11-27)
- Aktuell Krisberedskaps- och kriskommunikationsplan för Region Skåne och övriga aktuella interna styrdokument inom beredskapsområdet
- Trafikförsörjningsprogram för Skåne 2020–2030 (Regionfullmäktige 2020-02-25)
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023, Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (Regeringsbeslut 2023-01-26)
- Övriga styrdokument som är relevanta/aktuella för granskningen

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av Reglemente för regionstyrelse och nämnder i Region Skåne, Region Skånes verksamhetsplan och budget 2024 med plan för 2025–2026, övergripande krisledningsplan för Region Skåne, krisledningsplan för kollektivtrafiknämnden, trafikförsörjningsprogram för Skåne 2020-2030, risk- och sårbarhetsanalys på övergripande nivå (regionstyrelsen) och risk- och sårbarhetsanalys kollektivtrafiknämnden, utbildnings- och övningsplan för regionstyrelsen och TiB¹-instruktion, internkontrollplan och protokollsutdrag kring uppföljning av kris- och katastrofberedskapsarbetet i kollektivtrafiknämnden.
- Intervjuer har genomförts med tf. beredskapsdirektör, enhetschef enhet beredskap, trafikdirektör, risk- och säkerhetsansvarig Skånetrafiken, ledningsstrateg Skånetrafiken och affärsutvecklare/verksamhetsjour Skånetrafiken.

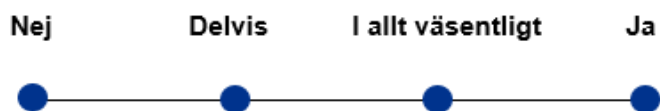
De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.

¹ Tjänsteman i beredskap

Region Skåne

Granskning av kris- och katastrofberedskap i kollektivtrafiken

2024-10-25



KPMG:s uppdragsledare för granskningen har varit Fredric Gyllensten, certifierad kommunal revisor. Simon Homander, verksamhetsrevisor, har medverkat som projektmedarbetare och Jenny Thörn, verksamhetsrevisor, som specialist inom kollektivtrafik. Veronica Hedlund Lundgren, certifierad kommunal revisor, har ansvarat för kvalitetssäkring. Kontaktperson från revisorskollegiet har varit förtroendevald revisor Kristina Bendz.

Rapporten har skickats på faktakontroll till samtliga intervjupersoner.

3 Resultat av granskningen

3.1 Roller och ansvar

3.1.1 Övergripande ansvarsfördelning

Enligt regionstyrelsens reglemente² ansvarar styrelsen för beredskaps- och katastrofplanering, vilket även omfattar planering, utbildning och övning inom detta område. Vidare ska styrelsen sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys och fastställa en plan för extraordinära händelser.

Av kollektivtrafiknämndens reglemente framgår inga uppgifter kopplade till kris- och katastrofberedskap.

I intervjuer har det beskrivits att Skånetrafiken utifrån ordinarie ansvar för kollektivtrafiken även har ett ansvar för kollektivtrafikens krisberedskap, i enlighet med ansvars- och närhetsprinciperna³. Detta inkluderar både förebyggande krisberedskapsarbete och operativt krisberedskapsarbete.

Koncernstab säkerhet och beredskap vid koncernkontoret bedriver det regionövergripande krisberedskapsarbetet och har i uppdrag att säkerställa att det finns övergripande styrdokument, såsom exempelvis beredskaps- och krishanteringsplan, risk- och sårbarhetsanalys samt utbildnings- och övningsplan. Enheten tillhandahåller även rollen som tjänsteman i beredskap (TiB). Genom koncernstabens uppdrag enligt styrdokumentet kan koncernstaben kravställa arbetet i övriga förvaltningar. Exempelvis kravställs i beredskaps- och krishanteringsplanen⁴ att Skånetrafiken ska arbeta med en egen risk- och sårbarhetsanalys, kontinuitetsplanering samt övning och utbildning i det förebyggande arbetet. Att krisberedskapsarbetet bedrivs och hur detta sker är upp till Skånetrafiken, och ytterst kollektivtrafiknämnden att följa.

Skånetrafikens operativa krisledningsansvar bekräftas av den regionövergripande beredskaps- och krishanteringsplanen där det framgår att *Skånetrafikens krisledning agerar utifrån sin lokala krisberedskapsplan och hanterar omprioriteringar inom kollektivtrafiknämndens och förvaltningens ansvarsområde. Skånetrafikens krisledning informerar och samverkar med regional krisledning och inriktas av densamma när händelsen eller krisens karaktär kräver den samordningen. TiB ska omedelbart informeras när Skånetrafikens krisledning aktiveras.*

² Reglemente för styrelse och nämnder, beslutat av regionfullmäktige 2022-12-13 §11.

³ Enligt MSB:s definition: Ansvarsprincipen: Den som har ansvar för en verksamhet i normalläge har även ett ansvar i en kris. Närhetsprincipen: En kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

⁴ Beslutad av regionfullmäktige 2024-09-24 §56.

3.1.2 Skånetrafiken

3.1.2.1 Strategiskt

I intervjuer har vi fått beskrivet att det idag finns en funktion, risk- och säkerhetsansvarig, som arbetar med säkerhetsfrågor i Skånetrafiken ur ett strategiskt perspektiv. Funktionen är resurssatt genom en heltidstjänst och omfattar rollerna som beredskapssamordnare-, säkerhetssamordnare, säkerhetsskyddssamordnare och informationssäkerhetssamordnare.

I rollen som beredskapssamordnare ingår enligt intervju att sammanställa en krisledningsplan, sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys och tillhörande kontinuitetsplanering, ta fram en utbildnings- och övningsplan samt bedriva utbildning och övning i enlighet med Skånetrafikens ansvar för sin egen krisberedskap enligt ansvarsprincipen.

I intervjuer har det framförts att Skånetrafikens personalresurser för att arbeta strategiskt med krisberedskapsfrågor är begränsade, vilket inneburit utmaningar. I stycke 3.2.1 finns en redogörelse för det arbete som bedrivits, och inte kunnat bedrivas.

3.1.2.2 Operativt

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av Skånetrafikens krisledningsplan⁵ som beskriver det operativa krisledningsarbetet i förvaltningen. Krisledningsplanen är i vissa delar inaktuell utifrån nuvarande organisation och uppgifter har därför kompletterats utifrån intervjuer. Skånetrafiken har inväntat den regionövergripande krisledningsplanen som enligt lag (2006:544)⁶ ska framtas för varje ny mandatperiod. Den regionövergripande planen beslutades under september månad av regionfullmäktige. Enligt intervju är skälet till att den regionövergripande planen inte beslutades tidigare bland annat hög personalomsättning och resursbrist på Koncernstab säkerhet och beredskap. Vi noterar att Skånetrafikens plan inte heller uppdaterades utifrån den föregående regionövergripande planen som antogs 2019, då Skånetrafikens krisledningsplan är daterad till 2017.

En viktig förändring sedan Skånetrafikens senaste krisledningsplan fastställdes är införandet av en kundledningscentral i Skånetrafiken. Kundledningscentralen hanterar mindre händelser och är kontaktvägen för allmänhet, Trafikverket och andra externa aktörer. Kundledningscentralens operativa chef hanterar även mediala kontakter. Större händelser eskaleras till verksamhetsjouren.

Verksamhetsjouren består av en jourhavande tjänsteperson som har ett övergripande ansvar för krisledningen vid större händelser. Rollen roterar mellan cirka tio olika personer som i övrigt har andra uppdrag i Skånetrafiken. Verksamhetsjouren är den funktion som sammankallar trafikdirektör, risk- och säkerhetsansvarig och verksamhetschefer vid större händelse. Verksamhetsjouren behåller i detta skede det operativa ledningsansvaret och ledningsgruppen stödjer och stöttar arbetet utifrån

⁵ Beslutad av trafikdirektör 2017-08-29.

⁶ Lag om kommuner och regioners åtagande inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 1 §.

2024-10-25

ordinarie uppdrag. Verksamhetsjouren ska också enligt regionövergripande krisledningsplan informera till regionens TiB.

Till stöd har verksamhetsjouren en arbetsbeskrivning, kontaktlistor och checklistor som stödjer arbetet och ska säkerställa att arbetet sker enhetligt oavsett vem som tjänstgör. I intervjuer framkommer dock att både bakgrund, erfarenhet och upparbetade kontaktytor skiljer sig åt mellan de som tjänstgör som verksamhetsjour. Det framkommer även att arbete med att utbilda och öva verksamhetsjouren är eftersatt. Vi har vidare i intervjuer fått bekräftat att vissa kontaktuppgifter är utdaterade, och att det enligt intervjuade följaktligen föreligger risker för ett personberoende i hur händelser bedöms och hanteras.

I granskningen har framkommit att ett externt konsultbolag genomfört en genomlysning av verksamhetsjouren i syfte att identifiera förbättringsområden. Ett arbete under ledning av trafikdirektören har påbörjats med att ta fram en ny organisation för verksamhetsjouren. Framgent kan det bli aktuellt att konsultföretaget stöttar i att implementera förbättringar, exempelvis kopplat till att öva och utbilda verksamhetsjouren.

3.1.3 Bedömning

Vår bedömning är att kollektivtrafiknämnden samt förvaltningen inte har tydliga och ändamålsenliga roller för att upprätthålla en god beredskap inom området och tillika för att hantera eventuella krissituationer.

Vår bedömning baseras på att kollektivtrafiknämnden idag saknar ett formellt ansvar för krisberedskapsfrågor. Ansvars- och närhetsprinciperna utgör grundläggande principer inom krishantering, men ersätter inte regioners styrningsregler. Det är därför av vikt att kollektivtrafiknämndens ansvar och uppgifter avseende krisberedskap framgår av dess reglemente.

Vidare bedömer vi att det inte finns ändamålsenliga roller för att upprätthålla en god beredskap inom området och tillika för att hantera olika krissituationer. Vi konstaterar att det strategiska krisberedskapsarbetet är resurssatt genom en del av en heltidstjänst, vilket enligt vår bedömning är lågt sett till omfattningen på Skånetrafikens verksamhet. Vi ser i detta en risk att planeringen av beredskapsarbetet eftersätts, vilken återspeglas i att upprättande och uppdatering av styrdokument eftersläpar.

På operativ nivå ser vi ett behov av att tillse att verksamhetsjouren är tillräckligt utbildad och övad utifrån sitt uppdrag, oavsett vilken person som tjänstgör. Vidare behöver krishanteringsplanen och de tillhörande rutiner och checklistor som styr arbetet vara uppdaterade, i syfte att säkerställa ett personoberoende, konsekvent och ändamålsenligt krisledningsarbete.

Vår bedömning är att regionstyrelsen samt förvaltningen delvis har tydliga och ändamålsenliga roller för att upprätthålla en god beredskap inom området och tillika för att hantera eventuella krissituationer.

Vår bedömning baseras på att regionstyrelsen har ett ansvar reglerat i reglementet för krisberedskapen i Region Skåne. Med hänsyn till avsaknaden av ansvar för krisberedskap i kollektivtrafiknämndens (och övriga nämnders) reglemente bedömer vi

2024-10-25

att regionstyrelsens ansvar omfattar samtliga Region Skånes uppgifter kring krisberedskap enligt *Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* och överenskommelsen mellan MSB och SKR⁷. I praktiken innefattar dessa uppgifter även verksamhets specifikt arbete på enskild förvaltningsnivå. Enligt vår bedömning är detta ett mycket omfattande arbete och vi ser en risk att Koncernstab säkerhet och beredskap inte är tillräckligt resursatt för att hantera detta ändamålsenligt.

Vi bedömer därför att det bör övervägas om det ansvar som i praktiken råder på förvaltningsnivå enligt ansvars- och närhetsprinciperna ska omsättas i nämndernas reglemente. Detta i syfte att tydliggöra i vilken utsträckning regionstyrelsen ansvarar för det förebyggande och operativa krisledningsarbetet i exempelvis kollektivtrafiken.

3.2 Åtgärder och uppföljning

3.2.1 Åtgärder

Vi har delgivits underlag som beskriver åtgärder som Skånetrafiken har arbetat med. Exempelvis har ett fördjupat arbete med kontinuitetsplanering per verksamhetsområde (tåg, buss och serviceresor) utifrån risk- och sårbarhetsanalys genomförts. Kartläggningen har skett stegvis där verksamhetsrepresentanter identifierat samhällsviktig verksamhet, sårbarheter, risker och kritiska beroenden för verksamheten. Åtgärder utifrån kartläggningen pågår per verksamhetsområde. Vi har inte tagit del av någon aggregerad sammanställning för hela förvaltningen, utan arbetet har bedrivits och dokumenterats per verksamhetsområde. Däremot har vi fått intervjuuppgifter om att en aggregerad sammanställning genomförts av risk- och säkerhetsansvarig på Skånetrafiken. Sammanställningen bygger på de underlag som vi har tagit del av inom ramen för granskningen. Denna sammanställning har enligt uppgift delgivits Koncernstab säkerhet och beredskap och sedan använts som underlag i den regionövergripande risk- och sårbarhetsanalysen. I samband med faktakontroll har vi vidare delgivits uppgifter att Skånetrafiken tillsatt en styrgrupp inom krisberedskap och civilt försvar. Styrgruppen ska säkerställa att förvaltningens arbete inom områdena ska prioriteras förvaltningsövergripande.

I intervjuer har det framkommit andra potentiella åtgärdsbehov kopplat till avtal med trafikföretag på tåg- och bussidan. Till exempel finns utmaningar kopplat till vilka krav på trafikföretagens beredskap som Region Skåne reglerat i upphandlade avtal. Det finns även utmaningar med att trafikföretagen på bussidan enligt avtal självständigt får besluta om att ställa in trafik (exempelvis utifrån vädervarningar), vilket också fått effekter vid konkreta händelser (se stycke 3.3).

Ett annat behov av åtgärd som identifierats gäller utbildning och övning, däribland av verksamhetsjouren, för att säkerställa den operativa krisledningen. Skånetrafiken har inte någon aktuell utbildnings- och övningsplan och enligt intervjuuppgifter har ingen utbildning och övning avseende krisberedskap skett i närtid. Orsaken anges vara resursbrist.

⁷ Sveriges kommuner och regioner

2024-10-25

På regionövergripande nivå bedrivs ett utbildnings- och övningsarbete. Vi har tagit del av utbildnings- och övningsplanen⁸. Planerade och genomförda övningar har inriktning mot katastrofmedicin. Skånetrafiken har enligt intervjuuppgift historiskt varit involverade i ett fåtal regionövergripande övningar och utbildningar.

I granskningen har vi genom protokollgranskning och intervjuer kunna konstatera att inget av de åtgärdsbehov och risker som framgår av dokumentation och intervjuer har behandlats av kollektivtrafiknämnden i syfte att besluta om åtgärder. Exempelvis har nämnden inom ramen för internkontrollplanen en riskanalys och riskhanteringsplan⁹ för 2024–2026, av vilken inga risker eller åtgärder kopplade till krisberedskapsarbetet framgår.

Utifrån perspektivet civilt försvar har vi även delgivit information om att säkerhetsskyddsanalys i enlighet med säkerhetsskyddslagen¹⁰ genomförts för Skånetrafikens verksamhet under 2022. Säkerhetsprövning och placering i säkerhetsskyddsklass har genomförts för relevanta befattningshavare inom Skånetrafiken.

3.2.2 Uppföljning

I granskningen har vi, utöver att granska protokoll, tagit del av nämndens riskanalys och riskhanteringsplan för 2024, i vilken inga krisberedskapsrisker ingår. Inte heller i motsvarande riskanalys- och riskhanteringsplan för 2023 ingick risker inom krisberedskapsområdet. Vidare har vi även tagit del av nämndens verksamhetsberättelse för 2023¹¹ och verksamhetsplan för 2024¹². Av verksamhetsberättelsen framgår en generell information om att Skånetrafiken arbetar med risk- och sårbarhetsanalys och kontinuitetsplanering, och att ett arbete pågår med avtal för att säkerställa leverans från trafikföretag även i händelse av kris. Nämnden har inte följt upp något uppdrag eller aktivitet med bäring på krisberedskap eller civilt försvar.

I verksamhetsplanen för 2024 ingår inga mål eller inriktningar med bäring på krisberedskapsområdet.

Under 2024 har tf. beredskapsdirektör i Region Skåne haft ett föredrag för kollektivtrafiknämnden. Föredragningen beskrev resonemang kring exempelvis Skånetrafikens ansvar i krisledning enligt ansvars- och närhetsprincipen utifrån Region Skånes övergripande krisledningsplan.

Utöver den information som regionstyrelsen erhåller inom ramen för arbetet med den regionövergripande risk- och sårbarhetsanalysen, som går via Koncernstab säkerhet och beredskap, sker ingen återrapportering av Skånetrafikens krisberedskapsarbete från kollektivtrafiknämnden till regionstyrelsen.

⁸ Årshjul 2024, katastrofmedicinsk utbildning och övning.

⁹ Beslutad av kollektivtrafiknämnden 2024-03-08 §18.

¹⁰ Säkerhetsskyddslag (2018:585) 2 kap. 1 §

¹¹ Beslutad av kollektivtrafiknämnden 2024-03-08 §16.

¹² Beslutad av kollektivtrafiknämnden 2023-12-19 §112.

3.2.3 Bedömning

Vi bedömer att kollektivtrafiknämnden delvis vidtar ändamålsenliga åtgärder för en god beredskap för särskilda och extraordinära händelser inom området.

Vår bedömning grundas i att kollektivtrafiknämnden i allt väsentligt inte har fattat några beslut kopplade till krisberedskapsområdet. Vi vill dock understryka, utifrån tidigare bedömning om ansvarsfördelning, att nämnden formellt inte har något ansvar för sin egen krisberedskap i dagsläget. Vår bedömning är att ett sådant ansvar bör övervägas för att nämnden ska kunna vidta åtgärder vid behov.

Vi kan konstatera att Skånetrafiken aktivt arbetat med olika åtgärder och identifierat behov av ytterligare åtgärder/brister i arbetet. Vi kan dock inte se att nämnden är informerad om eller fattat beslut kopplat till Skånetrafikens åtgärdsarbete. Vår bedömning är att avsaknaden av ett reglementerat ansvar för krisberedskapen i Skånetrafiken leder till att frågan om åtgärder inte hamnar på kollektivtrafiknämndens dagordning. Då både Skånetrafiken själv och vi i vår granskning kunnat identifiera flertalet åtgärdsbehov i kollektivtrafikens krisberedskapsarbete (bland annat kopplat till resurssättning, utbildning och övning) vill vi särskilt understryka vikten av att ansvarsfrågan klagörs.

Enligt tidigare bedömning om regionstyrelsens ansvar för krisberedskapen bedömer vi att det finns risk att varken styrelsen eller kollektivtrafiknämnden tar ansvaret för att vidta ändamålsenliga åtgärder inom Skånetrafikens krisberedskap.

Vi bedömer att uppföljning och återrapportering till kollektivtrafiknämnden av arbetet med kris- och katastrofberedskap, civilt försvar och extraordinära händelser inom kollektivtrafiken inte sker på ett ändamålsenligt sätt.

Vår bedömning baseras på att det i den ordinarie styrkedjan för 2024 inom ramen för intern kontroll och verksamhetsplan inte ingår några mål, uppdrag eller åtgärder kopplat till krisberedskap, civilt försvar eller extraordinära händelser. Vi kan även konstatera att ärenden med bäring på krisberedskapsområdet i liten utsträckning föredras i nämnden. I de fall dylika ärenden är uppe i nämnden är det mer av informell karaktär och inte utifrån ett reglementerat ansvar att styra eller följa upp krisberedskapsarbetet i Skånetrafiken.

Vi bedömer i enlighet med föregående revisionsfrågor att ett tydliggörande av de politiska ansvarsförhållandena är väsentligt för att säkerställa en ändamålsenlig uppföljning av Skånetrafikens krisberedskap. Enligt vår bedömning medför ett reglementerat ansvar för en verksamhet såsom krisberedskap även ett uppföljningsansvar för detsamma. Vi kan konstatera att det utifrån nuvarande ansvarsförhållanden inte säkerställs en ändamålsenlig uppföljning och återrapportering av Skånetrafikens krisberedskap till vare sig regionstyrelsen eller kollektivtrafiknämnden.

3.3 Samverkan inom regionen och med externa aktörer

3.3.1 Övergripande om samverkan

Av Skånetrafikens krishanteringsplan framgår att ett av målen för det systematiska krishanteringsarbetet är att upprätthålla nödvändiga funktioner för ledning, samverkan och information. Även i den regionövergripande krishanteringsplanen lyfts samverkan, både ur ett operativt och strategiskt perspektiv. Angående operativ samverkan framgår att under en kris behöver samverkan ske på alla nivåer inom krisberedskapssystemet och mellan olika sektorer och aktörer. Avseende den strategiska eller planerade samverkan framgår att alla aktörer i krisberedskapssystemet även bör ha en organiserad planeringssamverkan med övriga aktörer på alla nivåer.

Vi har i granskningen inte tagit del av några samverkansavtal eller andra styrande dokument för samverkan mellan Skånetrafiken och andra aktörer, då motsvarande underlag saknas. Vi har dock i intervjuer fått beskrivet för oss i vilka delar och hur samverkan sker i praktiken, både på en strategisk och operativ nivå.

Under avsnitt 3.3.4 nedan återfinns en redogörelse av snöstormen på väg E22 i början av 2024, och Skånetrafikens roll vid incidenten, som särskilt belyser både intern och extern samverkan i ett konkret fall.

3.3.2 Intern samverkan

I intervjuer har det beskrivits att det historiskt sett funnits en begränsad samverkan mellan Skånetrafiken, Region Skånes kris- och katastrofledning och hälso- och sjukvården, både på strategisk och operativ nivå. Skånetrafiken har på en strategisk nivå inte varit och är för närvarande inte involverad i några stående forum med kris- och katastrofledningen i Region Skåne eller hälso- och sjukvården.

Det har vidare framförts i intervjuer att Skånetrafiken mot denna bakgrund har nyttjats som en resurs som kan tas i anspråk vid en incident. Skånetrafiken har inte varit delaktig i beslutsprocesserna för dessa ianspråktagande och har inte kunnat förbereda sig för att avsätta resurser eller framföra om begärd resursavsättning är rimlig. Exempelvis ingick Skånetrafiken i samband med pandemin inte i de operativa forum där beslut fattades som påverkade flera olika verksamheter i Region Skåne, inklusive Skånetrafiken. På motsvarande vis ingick inte Skånetrafikens verksamhetsjour i den samverkan som upprättades av Länsstyrelsen och inkluderade Trafikverket, Polismyndigheten och Region Skånes TiB i samband med snöstormen på E22 i januari 2024. Detta uppgavs i intervju med tjänstgörande verksamhetsjour för Skånetrafiken ge försämrade förutsättningar för en gemensam lägesbild (se avsnitt 3.3.4).

Den samverkan som idag finns enligt intervjuer är ledningsforum regionövergripande på ledningsnivå där trafikdirektören ingår. I forumet hanteras ledningsfrågor inom diverse områden, där krisberedskapsfrågor på en övergripande nivå kan lyftas.

Vidare finns även löpande dialog mellan verksamhetsområdet serviceresor på Skånetrafiken och hälso- och sjukvården kopplat till Skånetrafikens övertagande av direktiv 65 som avser ambulanstransport för personer utan behov av vård under transporten. Detta har inneburit att verksamhetsområdet serviceresor kan vara en

2024-10-25

naturlig part i operativ samverkan, exempelvis i samband med vårdstrejken då serviceresor blev kallade till samverkan med sjukhusen i Region Skåne för samordning av transport av patienter.

Ett utvecklingsområde för att stärka samverkan inom Region Skåne framgent som lyfts fram av intervjuade är att arbeta vidare med de risker och sårbarheter som Skånetrafiken hanterat inom ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalys och kontinuitetsplanering. I arbetet har bland annat interna kritiska beroenden inom Region Skåne identifierats, vilket innebär att dialog behöver ske med exempelvis hälso- och sjukvården i syfte att säkerställa att det finns en gemensam planering och beredskap kring frågor som kräver det.

I dagsläget bidrar Skånetrafiken med sina delar till Koncernstab säkerhet och beredskaps regionövergripande sammanställning av risk- och sårbarhetsanalysen. Koncernstab säkerhet och beredskap har även tagit initiativ till att stämma av status kring kontinuitetsplanering i Region Skånes olika verksamheter. Någon fördjupad gemensam planering utöver detta – där Skånetrafiken kommunicerar sina kritiska beroenden¹³ eller där andra verksamheter kommunicerar sina kritiska beroenden till Skånetrafiken – finns inte idag. En utmaning framgent, vilket framgår av Koncernstab säkerhet och beredskaps lägesbild, är att olika förvaltningar har kommit olika långt i kontinuitetsplaneringen och att metodiken för att arbeta med planeringen skiljer sig åt mellan olika förvaltningar.

3.3.3 Extern samverkan

Extern samverkan med myndigheter, berörda kommuner och andra aktörer sker i olika former beroende på aktör. Det finns inte något gemensamt samverkansforum på en övergripande nivå. Regelbunden samverkan sker mellan Skånetrafiken och Trafikverket på olika nivåer, både strategiskt, taktiskt och minutoperativt. I intervjuer beskrivs genomgående att ansvarsfördelningen mellan Skånetrafiken och Trafikverket är väl etablerad och känd, och att upparbetade kontaktytor generellt fungerar väl från den strategiska till operativa nivån.

Det finns inget samverkansavtal eller dylikt mellan Skånetrafiken och Länsstyrelsen Skåne, Polismyndigheten, Räddningstjänsten och Skånes kommuner. Däremot uppges att samverkan sker veckovis på en övergripande nivå med Malmö Stad, där även Polismyndigheten och Räddningstjänsten finns representerade. Samverkan med övriga aktörer, exempelvis andra kommuner och Länsstyrelsen sker i huvudsak i samband med att en händelse som kräver samverkan inträffar.

En stor del av den mer systematiska externa samverkan sker mellan de upphandlade trafikföretagen på buss- respektive tågsidan. Mellan trafikföretagen och kommunerna finns samverkan kring exempelvis evenemang som kan påverka trafiken i kommunerna. Enligt intervjuer sker den samverkan både i stående forum och i löpande dialoger. Trafikföretagens samverkan med externa aktörer krävs av Skånetrafiken enligt en särskild krisberedskapsbilaga som ingår i avtalen.

¹³ Ett beroende som är avgörande för att den samhällsviktiga verksamheten ska kunna upprätthållas. Beroendet kan vara till en annan part, såsom en annan förvaltning eller extern aktör.

I samband med våra intervjuer har också andra exempel på extern samverkan framkommit. Ett exempel på det är att Skånetrafiken var i kontakt med Migrationsverket och Tullverket kring hanteringen i kollektivtrafiken i samband med inflödet av flyktingar från Ukraina.

3.3.4 Snöstormen på väg E22 – Skånetrafikens roll

Vi har fått en detaljerad redogörelse gällande snöstormsincidenten på väg E22 i början av 2024 från tjänstgörande verksamhetsjour. I redogörelsen framkom svårigheter både avseende den externa och interna samverkan. Avseende den externa samverkan så framkommer att dialog fanns med Trafikverket i incidentens tidiga skede, dagen innan snöstormen. Trafikverket hade då inte planerat för att trafik skulle behöva ställas in och initierade ingen samverkan med Skånetrafiken kring väderförhållandena – den kontakten skedde på verksamhetsjourens eget initiativ. Vidare ingick inte Skånetrafiken i tidigare nämnda forum med övriga berörda aktörer för att hantera situationen under pågående händelseutveckling. Skånetrafiken erhöll i stället information via Region Skånes TiB, som deltog i forumet. Exempelvis fattades beslut om att stoppa tågtrafiken på Ystadsbanan utan att Skånetrafiken involverades i beslutet, vilket enligt intervjuuppgift ska ske enligt gällande avtal. Detta innebär att många kunder och förare blev stående utan att Skånetrafiken fick möjlighet och tid att utreda alternativa lösningar.

Under intervjuerna framkom även vissa utmaningar gällande den interna samordningen mellan serviceresor och verksamhetsjouren. Under E22-incidenten informerade serviceresor sent under eftermiddagen att de hade fordon (färdtjänst och sjukresor) som satt fast i köerna, trots att verksamhetsjouren flertalet timmar tidigare fattat beslut om att trafiken skulle ställas in. Den operativa samordningen mellan verksamhetsområdet serviceresor och övriga verksamhetsområden har även på ett övergripande plan lyfts fram som en utmaning. Detta då kundledningscentralen för serviceresor är placerad på en annan geografisk plats än kundledningscentralen för tåg och buss. Dessa skilda ledningsplatser innebär enligt intervjuade parallella processer och försvårar kommunikation och samordning för tjänstgörande verksamhetsjour.

I övrigt har vi också kring händelsen på E22 tagit del av uppgifter om svårigheter kopplat till samordningen gentemot trafikföretagen på bussidan. Bussföretagen, som ansvarar för sin personals säkerhet och arbetsmiljö har rätt att själva besluta om trafik ska ställas in eller inte. Detta resulterade bland annat i att en buss körde av vägen i Sjöbo trots att Skånetrafiken bedömt att bussar inte borde ha körts.

3.3.5 Bedömning

Vi bedömer att intern samverkan sker i begränsad utsträckning. Vi bedömer att samverkan inte sker på ett ändamålsenligt sätt.

Vi konstaterar att det har varit en utmaning för Skånetrafiken att medvetandegöra övriga förvaltningar om sin roll i Region Skånes övergripande krisberedskapsarbete. I dagsläget finns en gemensam bild av att vissa framsteg har skett. Vår bedömning är dock att avsaknaden av samverkan på en strategisk nivå kring kris- och katastrofberedskapen är en brist. Exempelvis är ett gemensamt förebyggande

2024-10-25

planeringsarbete en förutsättning för att säkerställa tydlighet i roller och ansvar i samband med incidenter. Vår bedömning är att sådan gemensam planering i dagsläget saknas.

Vår bedömning är vidare att avsaknaden av strategisk samverkan kring krisberedskapsfrågor utifrån ett förvaltningsövergripande perspektiv medför risk att Skånetrafiken inte inkluderas i beslutsprocesser vid inträffade händelser, vilket både pandemin och händelsen på E22 indikerar.

Vi bedömer att extern samverkan delvis finns, men att det finns brister i den operativa samverkan vid extraordinära händelser. Vi bedömer att samverkan delvis sker på ett ändamålsenligt sätt.

Vår bedömning baseras på att det i det förebyggande arbetet finns upparbetade kontaktytor mot flertalet relevanta externa aktörer. Vi ser dock en risk att den samverkan mellan trafikföretagen och externa aktörer i dagsläget sker utan en samlad bild hos Skånetrafiken. Vår bedömning är att det föreligger utmaningar att få till en fungerande strategisk samverkan. En bidragande orsak till detta är Skånetrafikens begränsade organisation som arbetar med kris- och katastrofberedskap ur ett strategiskt perspektiv.

Extern samverkan kring krisberedskap sker i samband med händelser. Vi konstaterar dock att flera utmaningar föreligger, bland annat kopplat till avsaknaden av en tydlig intern kommunikation i syfte att säkerställa att Skånetrafiken agerar enhetligt mot externa aktörer. Vi ser även risker kopplat till att Skånetrafiken inte utgör en naturlig samverkanspart gentemot externa aktörer i samband med händelser såsom snöstormen på E22. Vår bedömning är att Skånetrafiken i det förebyggande och strategiska arbetet behöver vara en tydlig samverkanspart för att Skånetrafikens roll, ansvar och mandat ska vara tydligt för externa aktörer i samband med att extraordinära händelser inträffar.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen var att bedöma om kollektivtrafiknämndens arbete vad gäller kris- och katastrofberedskap och civilt försvar är ändamålsenligt.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kollektivtrafiknämndens arbete vad gäller kris- och katastrofberedskap och civilt försvar delvis är ändamålsenligt.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen att:

- Föreslå regionfullmäktige att revidera kollektivtrafiknämndens reglemente i syfte att tydliggöra kollektivtrafiknämndens ansvar för krisberedskap och civilt försvar.
- Föreslå regionfullmäktige att i regionstyrelsens reglemente säkerställa att omfattningen av styrelsens ansvar för krisberedskap och civilt försvar är tydligt avgränsat utifrån respektive nämnds ansvar.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kollektivtrafiknämnden att:

- Säkerställa att Skånetrafiken har tillräckliga och ändamålsenliga roller för att kunna bedriva ett systematiskt krisberedskapsarbete.
- Tillse att uppföljning av krisberedskapsarbetet genomförs i syfte att kunna fatta informerade beslut om åtgärder vid behov.
- Säkerställa att utbildning och övning i krisberedskap för förtroendevalda och medarbetare genomförs på en tillräcklig nivå.
- Säkerställa att verksamhetsjouren genom utbildning, övning och uppdaterade rutiner har en enhetlig och personoberoende hantering av kriser.
- Säkerställa att kritiska beroenden samordnas internt mot berörda förvaltningar i Region Skåne.
- Tillse att Skånetrafikens roll, ansvar och mandat vid extraordinära händelser och höjd beredskap är etablerat i Region Skåne och mot externa aktörer.