



Kumla kommun

**Beredskap vid extraordinära händelser
Revisionsrapport**

Offentlig sektor
KPMG AB
2014-03-10
Antal sidor: 17

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning och ansvarig nämnd	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Metod	3
7.	Projektorganisation	4
8.	Resultat	4
8.1	Organisation och ansvar	4
8.1.1	Styrdokument	5
8.2	Risk- och sårbarhetsanalys	7
8.2.1	Förvaltningarnas beredskapsplaner	10
8.3	Förankring i organisationen	13
8.4	Samverkan	14
8.5	Styrning och uppföljning	14
8.6	Utbildning och övning	15
9.	Bedömning	16

1. Sammanfattning

KPMG har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur beredskapsarbetet i stort fungerar i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2013.

I granskningen konstaterar vi att kommunens krisledningsfunktion är organiserad på ett ändamålsenligt sätt. Se avsnitt 8.1 för mer information. Vi ser dock ett behov av ett tydliggörande gällande det samlade beredskapsarbetet. Exempelvis gör vi bedömningen att kommunens centrala styrdokument på området inte till fullo lever upp till kraven i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), se avsnitt 8.1.1 för mer information. På förvaltningsnivå har vi även funnit vissa otydligheter kring förvaltningarnas beredskapsplaner och hur dessa ska betraktas, se avsnitt 8.2 samt 8.2.1 för mer information.

I granskningen konstaterar vi också att förankringen i organisationen av planerings- och förberedelsearbetet gällande extraordinära händelser sannolikt behöver förbättras. I våra intervjuer har framkommit att kommunens risk- och sårbarhetsanalys samt förvaltningarnas egna beredskapsplaner förmodligen inte är kända i den egna förvaltningen längre ut än på, i bästa fall, enhetschefsnivå. Se avsnitt 8.3 för mer information.

Beträffande samverkan har det i granskningen framkommit att de kommunala bolagen inte är involverade i kommunens planerings- och förberedelsearbete vad gäller extraordinära händelser. Se avsnitt 8.4 för mer information.

Vidare konstaterar vi i granskningen att styrningen och ledningen av det samlade beredskapsarbetet i kommunen skulle behöva utvecklas. Ett viktigt forum för en förbättrad samordning och därmed förbättrad styrning av det samlade beredskapsarbetet är den arbetsgrupp som bildats som bland annat har till uppgift att utveckla förvaltningarnas risk- och sårbarhetsanalyser samt beredskapsplaner. Denna arbetsgrupp ser vi mycket positivt på. Se avsnitt 8.2 samt 8.5 för mer information.

När det gäller utbildning och övning konstaterar vi att det på central nivå finns en ambitiös plan för utbildning/övning av krisledningsnämnden och krisledningsstaben. På förvaltningsnivå har det enligt vår granskning dock inte skett några krisledningsövningar eller utbildningar under innevarande mandatperiod. Se avsnitt 8.2.1 samt 8.6 för mer information.

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunens krishanteringsplan bör utvecklas så att den får en tydligare koppling till risk- och sårbarhetsanalysen. Krishanteringsplanen ska fastställas av kommunfullmäktige.
- För att säkerställa att det finns en god beredskap att kunna hantera extraordinära händelser bör kommunstyrelsen årligen följa upp/ta del av rapportering om hur beredskapsarbetet i kommunen fortlöper utifrån genomförd risk- och sårbarhetsanalys och upprättad krishanteringsplan.

- Enligt nuvarande krishanteringsplan anges att de förvaltningsspecifika beredskapsplanerna kan antas antingen av förvaltningschef eller berörd nämnd. Vi rekommenderar att dessa fastställs av berörd nämnd.
- De kommunala bolagen bör involveras i kommunens planerings- och förberedelsearbete vad gäller extraordinära händelser.
- Vi rekommenderar även att det genomförs så kallade uppstartsövningar där förvaltningarnas förmåga att starta upp sina lokala krisledningsorganisationer testas genom att larmvägarna från enhetsnivå och vidare uppåt i organisationen testas.

2. Bakgrund

KPMG har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur beredskapsarbetet i stort fungerar i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2013.

Kommunerna ansvarar för att de kommunala verksamheterna fungerar med så få störningar som möjligt och att de som vistas i kommunen känner sig säkra och trygga. Kommunerna har också ett samordningsansvar för det samlade beredskapsarbetet inom sitt geografiska område. Möjligheterna för kommunerna att förebygga alla påfrestningar är dock begränsade, varför det är nödvändigt att bygga upp en effektiv krishanteringsförmåga på kommunal nivå. Eftersom det i Kumla kommun både finns miljöfarliga industrier och transporter anser revisorerna att ett väl fungerande beredskapsarbete är väsentligt.

Granskningen utgår från revisorernas bedömning av risk och väsentlighet.

3. Syfte

Projektets syfte har varit att kartlägga och bedöma hur kommunen organiserat sitt beredskapsarbete för att kunna hantera extraordinära händelser.

Vi har därför granskat

- Krisledningsorganisationens funktion
- Hur det samlade beredskapsarbetet tydliggörs
- Hur processerna på politisk- och förvaltningsnivå ser ut som stödjer beredskapsarbetet
- Vilken samverkan som sker med olika aktörer internt och externt
- Vilken styrning och uppföljning som finns gällande beredskapsarbetet
- Hur man jobbar med risk- och sårbarhetsanalyser

- Om det finns en handlingsplan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser och om handlingsplanen i så fall är ändamålsenlig

4. Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och dess övergripande ansvar för kommunens beredskapsarbete.

Rapporten är saklighetsgranskad av kommundirektör Ulla Lundholm, beredskapssamordnare Marcus Sjöholm, ställföreträdande förvaltningschef Rolf Östman samt förvaltningschef Anneli Koivuniemi.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller:

- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)
- Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBSFS 2010:6)
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting
- Kommunens krishanteringsplan
- Kommunens kriskommunikationsplan
- Övriga tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut

6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med kommunchef, beredskapssamordnare, ställföreträdande barn- och utbildningschef samt socialchef.

7. Projektorganisation

Granskningen har utförts av Andreas Wendin, konsult offentlig sektor, under ledning av Ingegerd Mannfeldt, certifierad kommunal yrkesrevisor.

8. Resultat

8.1 Organisation och ansvar

Enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska det i kommuner finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. I Kumla kommun utgörs krisledningsnämnden av kommunstyrelsens arbetsutskott. Det finns inget separat reglemente för krisledningsnämnden eftersom dess uppgifter regleras av § 7 i kommunstyrelsens reglemente. Enligt reglementet ska krisledningsnämndens beslut anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Samma information framgår i avsnitt 6 *Rapportering och erfarenhetsåtervinning* i kommunens krishanteringsplan. Vid en allvarlig extraordinär händelse kan krisledningsnämnden besluta att överta hela eller delar av nämndernas verksamhetsområden beroende av händelsens art och omfattning. När förhållandena medger det ska krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder ska återgå till ordinarie nämnd. Beslut som krisledningsnämnden tagit ska anmälas till närmast följande fullmäktigesammanträde. I krishanteringsplanens avsnitt 4.2.1 *Krisledningsnämndens verksamhet* framgår att beslut som tagits i krisledningsnämnden, förutom till fullmäktige, snarast ska anmälas till berörd nämnd.

Vid en extraordinär händelse aktiveras en krisledningsstab i kommunen. Staben leds av kommundirektören och består i övrigt av beredskapssamordnaren, kommunsekreteraren och informationssamordnaren. Vidare består krisledningsstaben av de förvaltningschefer vars specialområden berörs av den extraordinära händelsen. Det är kommundirektören som kallar in den personal som behövs för att hantera den extraordinära händelsen. Förvaltningschefernas ställföreträdare eller berörda avdelningschefer ska vara uppdaterade om händelsen för att kunna rycka in. Av krisledningsplanen framgår vidare att minst två lag ska gå omlott om varandra om behov finns. Detta för att säkerställa uthålligheten i stabsfunktionen.

Stabens uppgift är att stå till krisledningsnämndens förfogande och lösa specifika uppgifter inom berörda verksamheter efter beslut från krisledningsnämnden.

Beredskapssamordnaren är den funktion i kommunen som arbetar med beredskapsfrågor till vardags. I beredskapssamordnarens tjänst ingår även andra uppgifter vilket innebär att 75 % av tjänsten går till uppgiften som beredskapssamordnare. Tjänsten har enligt beredskapssamordnaren varit på 75 % sedan augusti 2013. Dessförinnan varierade omfattningen enligt uppgift mellan 25-50 % av en heltidstjänst.

Enligt våra intervjuer har beredskapssamordnaren mycket kontakt med kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande. Beredskapssamordnaren upplever att dialogen med kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande fungerar mycket bra.

Beredskapssamordnaren kan vid behov även bistå förvaltningarna när de exempelvis ska ta fram sina beredskapsplaner eller anordna krisledningsövningar.

Kommentarer

Krisledningsfunktionen i kommunen är enligt oss organiserad på ett ändamålsenligt sätt. I och med att beredskapssamordnaren även innehar andra arbetsuppgifter vill vi dock påpeka att det är viktigt att de andra arbetsuppgifterna inte tar över så att krisberedskapsarbetet blir lidande. Utifrån våra intervjuer gör vi bedömningen att balansen mellan krisberedskapsfrågor och övriga frågor på beredskapssamordnarens bord i dagsläget är rimlig för att krisberedskapsarbetet inte ska bli lidande. Som framgår ovan har beredskapsfrågorna sedan augusti 2013 utgjort en betydande del av tjänsten, till skillnad från innan då omfattningen varierade mellan 25-50 %.

Vi ser positivt på att kommunen genom krishanteringsplanen säkerställt att rapportering av krisledningsnämndens beslut, förutom till fullmäktige, även sker till berörd nämnd.

Vi ser också positivt på att krisledningsstabens uthållighet säkerställts genom att ersättare kan rycka in och att minst två lag finns som kan ersätta varandra om behovet uppstår.

8.1.1 Styrdokument

Utöver kommunstyrelsens reglemente utgörs de interna styrdokument som reglerar kommunens krisberedskapsarbete av Krishanteringsplan och Kriskommunikationsplan. Dessutom finns det i kommunen en risk- och sårbarhetsanalys som är nedbruten i beredskapsplaner på förvaltningsnivå. Beredskapsplanerna utgör lokala styrdokument på området. Den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen samt förvaltningarnas beredskapsplaner avhandlas i avsnitt 8.2 i denna rapport.

Av krishanteringsplanen framgår att den ska antas av fullmäktige. I praktiken är den dock endast antagen av kommunstyrelsen, vilket skedde 2013-03-06. I planen beskrivs bland annat krishanteringsystemets tre grundprinciper:

Ansvarsprincipen: Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under en extraordinär händelse eller en kris.

Likhetsprincipen: En verksamhets organisation och lokalisering ska så långt som möjligt överensstämma i vardagen och i kris.

Närhetsprincipen: Krisen ska hanteras där den inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.

Krishanteringsplanen beskriver också hur kommunen ska jobba med förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser. Vidare beskrivs bland annat kommunens krisledningsorganisation och de olika funktioner som ingår i denna.

Kriskommunikationsplanen, som även den är antagen av kommunstyrelsen 2013-03-06, innehåller delvis samma information som krishanteringsplanen. Fokus i kriskommunikationsplanen är dock på information och kommunikation. I planen poängteras

vikten av snabb, enkel och korrekt information vid en kris. Av planen framgår att risken är stor för att förtroendet för kommunen skadas och krisen förvärras om inte kriskommunikationen fungerar.

Som vi tidigare nämnt ingår informationssamordnaren i kommunens krisledningsstab vid en krissituation. Av kriskommunikationsplanen framgår att det vid en kris behövs fler personer än kommunens informationssamordnare som arbetar med information och kommunikation. Informationssamordnaren kan därmed kalla till förstärkning från kommunens informationsgrupp.

Vidare beskriver kriskommunikationsplanen bland annat vilken typ av information som ska produceras vid en krissituation samt vad som gäller vid kontakter med media.

Kommentarer

Enligt LEH ska kommunen, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Enligt överenskommelsen mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och landsting (SKL) om kommunernas krisberedskapsarbete ska denna plan utgöra en del i ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap. Överenskommelsen anger vidare att detta styrdokument bland annat ska innehålla en beskrivning av det arbete och de åtgärder som ska ske under mandatperioden för att reducera eller ta bort risker och sårbarheter. Styrdokumentet ska också innehålla en övnings- och utbildningsplan för mandatperioden.

I sammanhanget vill vi dock påpeka att överenskommelsen mellan MSB och SKL trädde i kraft 2014-01-01, det vill säga efter att Kumla kommuns krishanteringsplan antogs.

Vår bedömning är att kommunens krishanteringsplan saknar koppling till kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Krishanteringsplanen beskriver själva krisledningsorganisationen på ett tydligt sätt, men det framgår inte vilka händelser eller vilken typ av händelser man bedömt särskilt viktiga att ha en beredskap för. Krishanteringsplanen beskriver inte heller *hur* extraordinära händelser ska hanteras. Därtill finns det ingen övnings- och utbildningsplan för mandatperioden. Det sistnämnda återkommer vi till i stycke 8.6.

Eftersom det under granskningens genomförande har visat sig att Kumla kommun och KPMG har tolkat kraven i LEH på olika sätt har vi tagit kontakt med en handläggare vid MSB¹ för att få myndighetens tolkning av vilken information som ska finnas med i en kommuns krishanteringsplan. Från MSB påpekar man att myndigheten ännu inte givit ut någon vägledning i hur en krishanteringsplan (eller motsvarande) ska vara utformad. Ett arbete pågår med en sådan vägledning. Mot den bakgrunden kan inte MSB som myndighet i dagsläget ange någon formell tolkning av vad som ska ingå i en kommuns krishanteringsplan. Den handläggare på MSB som vi varit i kontakt med gör dock bedömningen att kommunens krishanteringsplan, bör ha en koppling till kommunens risk- och sårbarhetsanalys med innehåll om vilka typer av risker som finns inom kommunen samt hur dessa ska hanteras. Från Kumla kommun framför man å sin sida att beskrivningen av hur man organiserar sig också utgör svar på hur man ska hantera en extraordinär händelse.

¹ Telefonsamtal med handläggare Anja Holmgren 2014-03-03.

Även om MSB inte står för någon formell tolkning i dagsläget gör vi efter vår kontakt med MSB bedömningen att Kumla kommuns krishanteringsplan inte uppfyller kraven i LEH i och med att planen inte innehåller någon koppling till kommunens risk- och sårbarhetsanalys och inte heller någon annan beskrivning av vilka typer av risker som finns inom kommunen. Även om beskrivningen av hur man ska organisera sig utgör svar på frågan hur en extraordinär händelse ska hanteras så finns det enligt vår bedömning alltså ingen koppling till kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

Mot den bakgrunden menar vi att Kumla kommun snarast bör fastställa ett styrdokument som lever upp till såväl krav i LEH som till krav i överenskommelsen mellan MSB och SKL.

Trots att krishanteringsplanen, vilket framgår ovan, ska antas av fullmäktige är detta inte gjort. När planen fastställdes av kommunstyrelsen var det således inte förenligt med kommunens egna styrdokument. Även överenskommelsen mellan MSB och SKL om kommunernas krisberedskapsarbete anger att denna typ av centrala styrdokument ska fastställas av fullmäktige. Som nämnts ovan är dock krishanteringsplanen antagen innan överenskommelsen trädde i kraft.

8.2 Risk- och sårbarhetsanalys

Kumla kommuns risk- och sårbarhetsanalys är utformad i enlighet med MSB:s föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBSFS 2010:6). Av kommunens risk- och sårbarhetsanalys framgår följande. ”Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram åtta stycken punkter som ska behandlas i kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser. Detta dokument är utformat efter de punkterna och kommer att avgränsas till att behandla dessa punkter.”

De åtta punkter som enligt MSB:s föreskrifter ska behandlas i kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser är följande.

1. Övergripande beskrivning av kommunen.
2. Övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod.
3. Övergripande beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.
4. Identifierade och värderade risker, sårbarheter samt kritiska beroenden inom kommunens geografiska område.
5. Övergripande beskrivning av särskilt viktiga resurser som kommunen kan disponera för att hantera extraordinära händelser.
6. Bedömning av förmågan i samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område att motstå och hantera identifierade risker som kan leda till en extraordinär händelse.

7. Bedömning av kommunens förmåga att motstå och hantera identifierade risker som kan leda till en extraordinär händelse.
8. Planerade och genomförda åtgärder samt en bedömning av behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Även om det inte framgår av dokumentet är kommunens risk- och sårbarhetsanalys antagen av kommunstyrelsen 2011-10-05. Enligt MSB:s föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser ska kommunens risk- och sårbarhetsanalys egentligen antas och lämnas till länsstyrelsen senast månadsskiftet september-oktober mandatperiodens första år. Av kommunstyrelsens protokoll framgår dock att Kumla kommun år 2011 fick dispens från länsstyrelsen att lämna sin risk- och sårbarhetsanalys efter kommunstyrelsens sammanträde i oktober.

Enligt våra intervjuer är det beredskapssamordnaren som har huvudansvaret för att arbetet med kommunens risk- och sårbarhetsanalys. I frågor som rör de olika förvaltningarnas verksamheter för beredskapssamordnaren dialog med respektive förvaltning.

Enligt kommunens krishanteringsplan är kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys en sammanställning av de risk- och sårbarhetsanalyser som ska genomföras på förvaltningsnivå. I våra intervjuer har det dock framkommit att det inte finns några dokumenterade risk- och sårbarhetsanalyser på förvaltningsnivå. Inom respektive förvaltning finns, som tidigare nämnts, beredskapsplaner. I samband med intervjuerna har beredskapsplanerna ibland benämnts som förvaltningarnas risk- och sårbarhetsanalyser medan de i andra fall sagts vara framtagna för att spegla den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen. Beredskapssamordnaren poängterar dock att förvaltningarnas beredskapsplaner inte är några risk- och sårbarhetsanalyser.

Vid intervjuerna med representanterna från barn- och utbildningsförvaltningen samt socialförvaltningen framkom att beredskapsplanerna är gjorda utifrån den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen.

Beredskapssamordnaren framför att de risker som berör de olika förvaltningarna ursprungligen har tagits fram på förvaltningsnivå i samband med att kommunens föregående risk- och sårbarhetsanalys togs fram. Den nu aktuella risk- och sårbarhetsanalysen uppges vara en omarbetad uppdatering av den tidigare risk- och sårbarhetsanalysen. I samband med detta skedde en avstämning med förvaltningarna om det skett några förändringar i deras verksamheter som kan påverka utfallet i risk- och sårbarhetsanalysen. Därmed menar beredskapssamordnaren att det är förvaltningarnas bedömningar som ligger till grund för kommunens risk- och sårbarhetsanalys, även om det inte finns några dokumenterade risk- och sårbarhetsanalyser på förvaltningsnivå.

Vidare framför beredskapssamordnaren att man har initierat en arbetsgrupp som bland annat syftar till att involvera förvaltningarna i högre grad i riskbedömningarna. Arbetsgruppen leds av beredskapssamordnaren och består enligt uppgift i övrigt av tjänstemän (ej förvaltningschefer) från socialförvaltningen, barn- och utbildningsförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen, miljö- och byggnadsförvaltningen, tekniska kontoret och kommunfastigheter. Dessutom ingår en informatör och kommunens folkhälsostateg i arbetsgruppen.

Uppdraget för denna grupp är att få in sociala risker² i kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Gruppen ska även jobba fram en gemensam struktur och till vissa delar gemensamt innehåll i förvaltningarnas beredskapsplaner. Sen är det upp till tjänstemännen i de olika förvaltningarna att, inom ramen för den gemensamma strukturen, fylla förvaltningens beredskapsplan utifrån hur det ser ut på respektive förvaltning.

Tanken uppges vara att gruppen ska träffas varannan månad. Framöver ska arbetsgruppen enligt våra intervjuer även titta på hur man ska få in klimatanpassning i kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

Enligt MSB:s föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser ska kommunen följa upp sin risk- och sårbarhetsanalys och rapportera uppföljningen till länsstyrelsen senast den 15 september under de år som inte är första året på en ny mandatperiod.

I Kumla kommun går beredskapssamordnaren igenom hela risk- och sårbarhetsanalysen årligen och uppdaterar uppgifter om exempelvis de företag som beskrivs i risk- och sårbarhetsanalysen. Det kan exempelvis handla om att ett företag har fått nya förutsättningar i form av att företaget fått tillstånd att hantera en större mängd farligt gods än tidigare. Enligt uppgift görs dock inte hela värderingen om. I stället fokuserar man på ett specifikt område när risk- och sårbarhetsanalysen ska uppdateras. Det kan exempelvis handla om vattenförsörjning. Vid uppdateringen av risk- och sårbarhetsanalysen tittar man på vad man inom det område som för året är i fokus (exempelvis vattenförsörjning) ser för risker och utvecklingsområden samt gör en bedömning av kapaciteten att hantera en extraordinär händelse.

När risk- och sårbarhetsanalysen är uppdaterad enligt ovan skickas den in till länsstyrelsen. Därefter meddelas kommunstyrelsens arbetsutskott att rapportering skett till länsstyrelsen, vilket framgår av arbetsutskottets protokoll. Rapportering till hela kommunstyrelsen sker endast vart fjärde år, mandatperiodens första år, i samband med att kommunstyrelsen ska fastställa risk- och sårbarhetsanalysen innan den skickas in till länsstyrelsen.

Rapporteringen till länsstyrelsen genererar enligt uppgift förslag på åtgärder för det specifika område som granskats. Exempelvis påpekas att den senaste förmågebedömningen som kommunen genomförde, på informationssamordnarfunktionen, renderade i planering av övning/utbildning för servicecentret och informationsfunktionerna. Denna övning kommer enligt uppgift att ske under mars månad 2014.

Kommentarer

Vi konstaterar att Kumla kommuns risk- och sårbarhetsanalys uppfyller de krav som framgår av MSB:s föreskrifter på området. Vår bedömning är att kommunen arbetar med sin risk- och sårbarhetsanalys på ett ändamålsenligt sätt.

Vi ser positivt på den arbetsgrupp som har initierats som bland annat ska arbeta med att utveckla en gemensam struktur på förvaltningarnas beredskapsplaner. Denna typ av samordning över förvaltningsgränserna anser vi vara en nyckel till ett framgångsrikt beredskapsarbete i

² Länsstyrelsen inledde 2013 ett treårigt projekt kring sociala risker och social oro. Projektet är finansierat av MSB och syftar till att utveckla länets risk- och sårbarhetsanalyser så att de även innefattar sociala risker. Sociala risker kan vara exempelvis missbruk, anlagd brand, politiska konflikter eller brister i samhällsfunktioner.

kommunen. En arbetsgrupp av det slag som beskrivits för oss underlättar för olika verksamheter att internt i kommunen hjälpa varandra. Genom en kommunövergripande arbetsgrupp ökar således förutsättningarna för en samordning av förvaltningarnas beredskapsarbete.

Vi anser att det bör framgå av kommunens risk- och sårbarhetsanalys att dokumentet är antaget av kommunstyrelsen.

Mot bakgrund av kommunstyrelsens ansvar att enligt kommunallagens 6 kap. 1 § leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter anser vi att rapporteringen av resultatet av den årliga uppföljningen av risk- och sårbarhetsanalysen borde gå till hela kommunstyrelsen. Även om kommunstyrelsens arbetsutskott är krisledningsnämnd är det hela kommunstyrelsen som har ansvar för beredskapsfrågorna.

Som framgår ovan har förvaltningarnas beredskapsplaner ibland benämnts som deras risk- och sårbarhetsanalyser. I och med att beredskapsplanerna är antagna under 2012 och 2013 har vi förståelse för att det på förvaltningsnivå ännu inte är helt tydligt vad som är skillnaden mellan beredskapsplan och risk- och sårbarhetsanalys. Vi menar dock att det är viktigt att begreppen hålls isär för att det samlade beredskapsarbetet ska tydliggöras på ett bra sätt.

Av beredskapsplanernas syfte framgår ”Denna plan innehåller riktlinjer för hur [respektive förvaltning] ska hantera större händelser som också kan leda till extraordinära händelser.” Av den beskrivningen framgår att beredskapsplanerna inte är detsamma som förvaltningsvisa risk- och sårbarhetsanalyser. Mot den bakgrunden gör vi bedömningen att kommunens samlade beredskapsarbete skulle behöva förtydligas. Här ser vi att arbetsgruppen som bland annat ska arbeta med att utveckla en gemensam struktur på förvaltningarnas beredskapsplaner kan vara ett relevant forum för att förtydliga dessa frågor.

8.2.1 Förvaltningarnas beredskapsplaner

Som nämndes i föregående stycke har en arbetsgrupp bildats som bland annat ska jobba fram en gemensam struktur och gemensamt innehåll i förvaltningarnas beredskapsplaner. En av orsakerna till att beredskapssamordnaren tagit initiativ till att ”strama upp” beredskapsplanerna är att man vill säkra informationsflödet. Enligt våra intervjuer har det hänt att internkommunikationen brustit och att information om händelser inte nått kommunens beredskapssamordnare. Beredskapssamordnaren påpekar att det är viktigt att rapporteringen fungerar för att det över huvud taget ska kunna avgöras om en händelse är att betrakta som en extraordinär händelse. Detta eftersom det är krisledningsnämnden som tar ställning till om en händelse är att betrakta som extraordinär eller ej. Därmed poängterar beredskapssamordnaren vikten av en fungerande rapportering/information i organisationen.

Tanken är att deltagarna i arbetsgruppen, tillsammans med respektive förvaltningschef, ska vara nyckelpersoner vid förvaltningarnas risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa risk- och sårbarhetsanalyser ska sen föras in i respektive beredskapsplan. När beredskapsplanerna uppdateras förs riskerna upp till den kommungemensamma risk- och sårbarhetsanalysen som därmed också uppdateras.

Socialförvaltningens beredskapsplan

Inom socialförvaltningen är beredskapsplanen enligt uppgift framtagen i ledningsgruppen. Beredskapssamordnaren har varit behjälplig i det arbetet. Planen är antagen av socialnämnden 2012-11-13.

Inom socialförvaltningen finns det enligt uppgift handlingsplaner för brand samt evakueringsplaner för kommunens vård- och omsorgsboenden. Det uppges även finnas larmplaner samt rutiner för hur hot och våld ska hanteras. I övrigt finns dock inga handlingsplaner utifrån de risker som framgår i beredskapsplanen.

Av socialförvaltningens beredskapsplan framgår vilka verksamheter som ska prioriteras vid ett krisläge. Vidare framgår att "Varje enhetschef som har ansvar för en prioriterad verksamhet ska upprätta en beredskapsplan för sin verksamhet." Enligt våra intervjuer finns det inga sådana lokala beredskapsplaner upprättade.

Av planen framgår vidare att "Alla som ingår i socialförvaltningens ledningsgrupp ska utbildas/övas under varje mandatperiod. Övrig personal utbildas efter behov." Det är inte preciserat vilken typ av utbildning/övning som avses men enligt kommunens beredskapssamordnare ska det vara någon form av krisberedskapsutbildning/-övning. Enligt vår granskning har det inte skett någon sådan utbildning/övning inom socialförvaltningen under innevarande mandatperiod. Beredskapssamordnaren framför att förvaltningarna kan använda beredskapsfunktionen som ett stöd i utbildning/övning men att initiativet ska komma från förvaltningen.

Barn- och utbildningsförvaltningens beredskapsplan

Barn- och utbildningsförvaltningens beredskapsplan är enligt uppgift framtagen av förvaltningens kvalitetssamordnare. I arbetet involverades även förvaltningens dåvarande stab³. Beredskapssamordnaren har varit behjälplig även när det gäller barn- och utbildningsförvaltningens beredskapsplan. Planen är enligt uppgift inte antagen i barn- och utbildningsnämnden och gymnasienämnden utan är fastställd på förvaltningschefsnivå. Av planen går det dock inte att utläsa var den är antagen.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen uppges det inte finns några handlingsplaner framtagna utifrån de risker som framgår i beredskapsplanen.

I likhet med hur det förhåller sig inom socialförvaltningen finns det inga lokala beredskapsplaner upprättade för de prioriterade verksamheterna inom barn- och utbildningsförvaltningen. Däremot finns det enligt uppgift lokala krisplaner ute i barn- och utbildningsförvaltningens verksamheter.

Inte heller inom barn- och utbildningsförvaltningen har det skett någon krisberedskapsutbildning/-övning under innevarande mandatperiod.

³ I dagsläget används inte längre benämningen stab, men de som ingick i denna gruppering var förvaltningschef, utredningssekreterare, planeringsledare för förskola och planeringsledare för skola.

Kultur- och fritidsförvaltningens beredskapsplan

Även om vi i denna granskning inte har intervjuat någon företrädare för kultur- och fritidsnämnden har vi tagit del av kultur- och fritidsförvaltningens beredskapsplan. Av planen framgår att den är antagen av kultur- och fritidsförvaltningens ledningsgrupp 2013-08-13.

Kultur- och fritidsförvaltningens beredskapsplan följer samma upplägg som socialförvaltningens samt barn- och utbildningsförvaltningens beredskapsplaner.

Enligt beredskapssamordnaren har det inte heller inom kultur- och fritidsförvaltningen skett någon krisberedskapsutbildning/-övning under innevarande mandatperiod.

Kommentarer

I kommunens krishanteringsplan framgår att förvaltningarnas beredskapsplaner kan fastställas av förvaltningschefen eller av berörd nämnd. Därmed är det helt i sin ordning att socialförvaltningens beredskapsplan är antagen i nämnd medan barn- och utbildningsförvaltningens samt kultur- och fritidsförvaltningens beredskapsplaner inte är det. Vi menar dock att det vore en fördel om beredskapsplanerna hanterades på samma sätt inom kommunen. Därmed anser vi att kommunstyrelsen bör ta ställning till om beredskapsplanerna ska antas av respektive nämnd eller om de ska antas på förvaltningsnivå. Vår rekommendation är att beredskapsplanerna fastställs av berörd nämnd.

Det sätt vi fått beskrivet för oss för hur den tidigare nämnda arbetsgruppen ska arbeta med förvaltningarnas risk- och sårbarhetsanalyser och beredskapsplaner är enligt vår bedömning tillfyllest. Detta arbetssätt innebär att man kommer att arbeta i enlighet med kommunens krishanteringsplan, vilket man hittills inte har gjort till fullo.

Som framgår ovan uppfyller inte förvaltningarna allt som anges i beredskapsplanerna. För att kommunstyrelsen ska kunna säkerställa att det kommunövergripande beredskapsarbetet fungerar menar vi att man måste se till att hela den kommunala organisationen bedriver sitt beredskapsarbete i enlighet med styrdokumentet och intentionerna på området.

När det gäller exempelvis utbildningar/krisövningar är vi medvetna om att det i beredskapsplanerna står att det ska ske under mandatperioden och att planerna är antagna relativt sent under denna mandatperiod. Därmed kan man ha förståelse för att förvaltningarna inte hunnit leva upp till just detta. Vi anser dock att det kan vara rimligt att utbildningar/övningar regelbundet sker på förvaltningsnivå oavsett om det står angivet i en beredskapsplan eller ej.

Enligt socialförvaltningens och barn- och utbildningsförvaltningens beredskapsplaner ska enhetscheferna inom de prioriterade verksamheterna upprätta en beredskapsplan för sin verksamhet. Vad som ska prioriteras vid en kris, som kan leda till en extraordinär händelse, bör enligt vår mening hanteras på förvaltningsnivå. Om de olika verksamheterna inom respektive förvaltning tar fram egna beredskapsplaner ser vi en risk för att det samlade beredskapsarbetet i förvaltningen blir splittrat. Om förvaltningarna ska ha den ordning som beskrivs i beredskapsplanerna anser vi att det krävs en tydlig uppföljning av att det faktiskt upprättas beredskapsplaner och att dessa hänger ihop med förvaltningens övergripande beredskapsplan samt att det genomförs övningar utifrån de lokala beredskapsplanerna.

Inom de olika förvaltningarna finns det i varierande utsträckning handlingsplaner utifrån de identifierade riskerna. Vi anser inte att det måste finnas handlingsplaner för varenda identifierad risk, däremot menar vi att man på kommunövergripande nivå, utifrån risk- och sårbarhetsanalysen, bör ta ställning till vilka områden som ska prioriteras under mandatperioden. Det vill säga vilka områden det ska upprättas handlingsplaner för under mandatperioden.

För att kommunstyrelsen ska kunna säkerställa att det finns en god beredskap att hantera extraordinära händelser i de olika förvaltningarna anser vi att kommunstyrelsen bör kunna säkra att det finns en effektiv krisledningsorganisation på förvaltningsnivå, att krisledningen är övad samt att det finns lokala handlingsplaner för de områden som är prioriterade. Som framgår ovan finns det i dagsläget förbättringsmöjligheter när det gäller dessa saker.

8.3 Förankring i organisationen

Av föregående stycken framgår hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser förankras ut i de olika förvaltningarna. Av våra intervjuer framgår dock att förankringen främst sträcker sig till ledningsgruppsnivå inom respektive förvaltning och i vissa fall till enhetschefsnivå. De intervjuade företrädarna för de olika förvaltningarna uppger att kommunens risk- och sårbarhetsanalys samt förvaltningens egen beredskapsplan förmodligen inte är känd i den egna förvaltningen längre ut än på, i bästa fall, enhetschefsnivå.

När det gäller generella frågor som har med beredskapsarbetet i kommunen att göra är det enligt beredskapssamordnaren förvaltningscheferna som har ansvar för att sprida information ut till de olika förvaltningarna. I vissa fall uppges dock förvaltningschefen be beredskapssamordnaren att sköta den kontakten.

Inom socialförvaltningen har man enligt uppgift främst fokuserat på brandskyddsfrågor och frågor om hot och våld. Även inom barn- och utbildningsförvaltningen uppges fokus ha legat på brandskyddsfrågor men även risker för skadegörelse inför sommaren.

Beredskapssamordnaren menar att förankringen ut i organisationen är en brist när det gäller beredskapsarbetet. På ledningsgruppsnivå upplever beredskapssamordnaren att de olika förvaltningarna har bra koll men vilken beredskap som finns ute i verksamheterna upplevs vara osäkert.

Kommentarer

Även om vi är medvetna om att det är omöjligt att alla i kommunen har fullständig kontroll på alla risker och hur man ska hantera eventuella extraordinära händelser menar vi att kommunstyrelsen bör se över hur beredskapsfrågorna förankras i organisationen.

Vid tidpunkten för vår granskning fanns det ingen fast förvaltningschef inom barn- och utbildningsförvaltningen. Den förra förvaltningschefen slutade den 31 maj 2013. Vid tidpunkten för granskningen innehade en konsult posten som tillförordnad förvaltningschef. Denna konsult uppgavs ha vissa specifika uppdrag vilket gjorde att vi blev hänvisade till en annan tjänsteman för vår intervju med en företrädare för barn- och utbildningsförvaltningen. Den tjänsteman vi träffade, som hade titeln ställföreträdande förvaltningschef, hade i vissa delar bristande kännedom om hur förvaltningen arbetar med beredskapsfrågorna. Det tolkar vi som att delar av frågorna

fastnar på förvaltningschefs nivå och att när det saknas en fast förvaltningschef så finns det ingen i förvaltningen som har en helhetsbild av förvaltningens beredskapsarbete. Enligt oss understryker detta vikten av att kommunstyrelsen säkerställer förankringen ut i organisationen.

Vid intervjun med barn- och utbildningsförvaltningens ställföreträdande förvaltningschef påpekades att ledningsorganisationen inom förvaltningen varit rörig efter det att den förra förvaltningschefen slutade. Ledningsarbetet uppges ha haltat sedan dess och beredskapsfrågorna är ett område som uppges ha blivit lidande i detta.

Enligt vår mening måste beredskapsarbetet vara förankrat såväl på kommunövergripande nivå, förvaltningsövergripande nivå och på enhetsnivå. Det ska på enhetschefs nivå vara känt för vilka områden det finns en beredskapsplanering och hur man avser att hantera olika typer av händelser.

8.4 Samverkan

Av föregående stycken framgår hur samverkan internt i kommunen, mellan nämnder/förvaltningar, hanteras. I våra intervjuer har det dock framkommit att de kommunala bolagen inte är involverade i kommunens planerings- och förberedelsearbete vad gäller extraordinära händelser.

Samverkan med externa aktörer (grannkommuner, landsting, näringsliv etc.) sker enligt uppgift främst via länsstyrelsen. Dessutom sker vissa kontakter mellan beredskapssamordnarna i olika kommuner.

Andra sammanhang som lyfts fram där kommunen samverkar med andra aktörer är Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och POSOM (psykiskt och socialt omhändertagande).

I Kumla kommun finns ingen organisation för nyttjande av frivilliga i form av frivillig resursgrupp (FRG). Anledningen till att man inte har något sådant avtalat samarbete uppges vara att man upplever det som otydligt vilken service det skulle innebära för kommunen.

Kommentarer

Vi anser att de kommunala bolagen bör involveras i kommunens planerings- och förberedelsearbete vad gäller extraordinära händelser.

8.5 Styrning och uppföljning

Styrningen av beredskapsarbetet sker främst genom kommunens risk- och sårbarhetsanalys, krishanteringsplan och kriskommunikationsplan samt förvaltningarnas beredskapsplaner.

Beträffande uppföljning från kommunstyrelsens sida är det i princip bara när de kommunala styrdokumenterna ska uppdateras som det löpande planerings- och förberedelsearbetet tas upp i kommunstyrelsen.

Kommentarer

Vi anser att styrningen av beredskapsfrågorna skulle behöva utvecklas. Enligt överenskommelsen mellan MSB och SKL ska det i kommunen finnas ett styrdokument av vilket det framgår hur kommunen ska minska sårbarheten för de verksamheter som bedöms bedriva samhällsviktig verksamhet. Vad vi erfar finns det inget sådant styrdokument i kommunen.

Som tidigare framkommit tycks det dessutom råda vissa oklarheter kring det samlade beredskapsarbetet. Återigen vill vi framhålla att den arbetsgrupp som initierats som ska arbeta med utveckling av förvaltningarnas risk- och sårbarhetsanalyser och beredskapsplaner här kan utgöra ett viktigt forum.

Vi anser också att kommunstyrelsen bör vara mer aktiv i att följa upp att styrdokumenterna efterlevs och att planerings- och förberedelsearbetet fungerar på avsett vis.

8.6 Utbildning och övning

Som framgår av stycke 8.2.1 *Förvaltningarnas beredskapsplaner* har det på förvaltningsnivå inte skett några krisledningsövningar eller utbildningar under innevarande mandatperiod.

På kommunledningsnivå har det däremot varit relativt mycket utbildningar och övningar enligt våra intervjuer. Under 2013 hade man exempelvis tre olika utbildningar. Dessutom är två utbildningstillfällen för både krisledningsstaben och krisledningsnämnden inplanerade under våren 2014. Vissa av dessa tillfällen avser rena utbildningar medan andra avser övningar av olika scenarier.

Beredskapssamordnaren uppger att planen annars är att både krisledningsstaben och krisledningsnämnden men även POSOM-gruppen ska få utbildning en gång per år. Det finns dock inte dokumenterat eller fastställt att det är så ofta utbildning ska ske.

Enligt uppgift har det inte genomförts någon övning för att testa hela krisorganisationen där både krisledningsstaben och de olika förvaltningarna involveras.

Länsstyrelsen erbjuder regelbundet samverksansövningar på regional nivå. Kumla kommun brukar enligt uppgift delta på dessa övningar och då representeras av beredskapssamordnaren samt informationssamordnaren.

Kommentarer

Vi anser att kommunens plan för utbildning av krisledningsnämnden och krisledningsstaben är ambitiös. Som tidigare nämnts ska det enligt överenskommelsen mellan MSB och SKL finnas ett styrdokument av vilket det framgår en övnings- och utbildningsplan för mandatperioden. Mot den bakgrunden menar vi att kommunens plan för utbildning av krisledningsnämnden och krisledningsstaben bör fastställas/dokumenteras.

Vidare menar vi att kommunstyrelsen bör överväga om det ska genomföras så kallade uppstartsövningar där förvaltningarnas förmåga att starta upp sina lokala krisledningsorganisationer testas.

9. Bedömning

Utifrån revisionsfrågorna och vad som framkommit i denna granskning gör vi följande bedömning.

Krisledningsfunktionen i kommunen bedömer vi vara organiserad på ett ändamålsenligt sätt. Vi anser dock att det samlade beredskapsarbetet skulle behöva tydliggöras eftersom det i dagsläget förefaller finnas vissa otydligheter på området. Det handlar exempelvis om att kommunens centrala styrdokument på området, enligt vår tolkning, inte lever upp till LEH. Det handlar även om vissa otydligheter på förvaltningsnivå kring vad som är att betrakta som förvaltningarnas beredskapsplaner respektive risk- och sårbarhetsanalyser.

När det gäller kommunens krishanteringsplan är vår bedömning alltså att den inte uppfyller de krav som kan ställas på den plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser som enligt LEH ska fastställas varje mandatperiod. Förvaltningarnas beredskapsplaner uppfyller dock till viss del detta. Till sin karaktär är dessa dokument dock lokala styrdokument som inte kan anses utgöra kommunens plan för hur den ska hantera extraordinära händelser. Även om man skulle betrakta dessa planer som sådana så är vår bedömning att det ska finnas en övergripande sådan plan på kommunnivå.

I och med att delar av den kommunala organisationen i dagsläget inte bedriver beredskapsarbetet i enlighet med kommunens styrdokument är vår bedömning att kommunstyrelsen inte kan säkerställa att det kommunövergripande beredskapsarbetet fungerar på avsett vis.

Vidare bedömer vi att förankringen i organisationen bör förbättras. Enligt vår mening måste beredskapsarbetet vara förankrat såväl på kommunövergripande nivå, förvaltningsövergripande nivå och på enhetsnivå.

Vi bedömer också att kommunstyrelsen skulle behöva vara mer aktiv i att följa upp det generella beredskapsarbetet, inte minst vad gäller efterlevnaden av styrdokumentet.

Avslutningsvis vill vi framhålla att vi ser positivt på den arbetsgrupp som inrättats för att utveckla arbetet med förvaltningarnas risk- och sårbarhetsanalyser och beredskapsplaner. Enligt vår bedömning bör denna arbetsgrupp kunna utgöra ett viktigt forum för en ökad samordning och tydlighet gällande kommunens samlade beredskapsarbete.

Mot bakgrund av ovanstående samt vad som i övrigt framkommer i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunens krishanteringsplan bör utvecklas så att den får en tydligare koppling till risk- och sårbarhetsanalysen. Krishanteringsplanen ska fastställas av kommunfullmäktige.

- För att säkerställa att det finns en god beredskap att kunna hantera extraordinära händelser bör kommunstyrelsen årligen följa upp/ta del av rapportering om hur beredskapsarbetet i kommunen fortlöper utifrån genomförd risk- och sårbarhetsanalys och upprättad krishanteringsplan.
- Enligt nuvarande krishanteringsplan anges att de förvaltningsspecifika beredskapsplanerna kan antas antingen av förvaltningschef eller berörd nämnd. Vi rekommenderar att dessa fastställs av berörd nämnd.
- De kommunala bolagen bör involveras i kommunens planerings- och förberedelsearbete vad gäller extraordinära händelser.
- Vi rekommenderar även att det genomförs så kallade uppstartsövningar där förvaltningarnas förmåga att starta upp sina lokala krisledningsorganisationer testas genom att larmvägarna från enhetsnivå och vidare uppåt i organisationen testas.

KPMG, dag som ovan

Andreas Wendin
Konsult, offentlig sektor

Ingegerd Mannfeldt
Certifierad kommunal revisor