

Till Kommunstyrelsen

För kännedom Kommunfullmäktige

Granskning av kommunens beredskap vid extraordinära händelser

På vårt uppdrag har KPMG genomfört en granskning av Nora kommuns beredskap vid extraordinära händelser. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

I granskningen konstaterar vi att kommunens krisledningsfunktion är organiserad på ett ändamålsenligt sätt. 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). Det förefaller även finnas vissa oklarheter kring beredskapssamordnarens roll i organisationen.

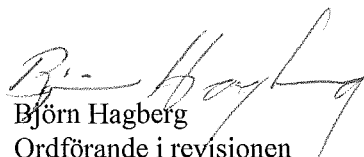
I granskningen konstaterar vi också att förankringen i organisationen av planerings- och förberedelsearbetet gällande extraordinära händelser sannolikt behöver förbättras.

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.
- 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.
- 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.

Vi önskar att kommunstyrelsen senast den 30 september lämnar svar på vilka åtgärder de har för avsikt att vidta med anledning av ovanstående synpunkter samt vad som i övrigt framkommer i bifogad revisionsrapport.

För revisorerna i Nora kommun


Björn Hagberg
Ordförande i revisionen



Nora kommun

Beredskap vid extraordinära händelser
Revisionsrapport

Offentlig sektor

KPMG AB

2014-05-13

Antal sidor: 15

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning och ansvarig nämnd	2
5.	Revisionskriterier	3
6.	Metod	3
7.	Projektorganisation	3
8.	Resultat	4
8.1	Organisation och ansvar	4
8.1.1	Styrdokument	5
8.2	Risk- och sårbarhetsanalys	8
8.3	Förvaltningarnas beredskapsarbete	10
8.4	Samverkan	12
8.5	Styrning och uppföljning	14
8.6	Utbildning och övning	14
9.	Bedömning	15

1. Sammanfattning

KPMG har av Nora kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur beredskapsarbetet i stort fungerar i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

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. Det förefaller även finnas vissa oklarheter kring beredskapssamordnarens roll i organisationen, se avsnitt 8.3 för mer information.

I granskningen konstaterar vi också att förankringen i organisationen av planerings- och förberedelsearbetet gällande extraordinära händelser sannolikt behöver förbättras. Se avsnitt 8.3 för mer information.

Vidare konstaterar vi i granskningen att styrningen och ledningen av det samlade beredskapsarbetet i kommunen skulle behöva utvecklas. Exempelvis anser vi att kommunstyrelsen bör vara mer aktiv i att följa upp att styrdokumenterna efterlevs och att planerings- och förberedelsearbetet fungerar på avsett vis. Se avsnitt 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. Vi anser det dock vara problematiskt om krisledningsnämndens ledamöter och ersättare inte deltar på de utbildningar/övningar som erbjuds. Se avsnitt 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.
- 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.
- 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 Nora kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur beredskapsarbetet i stort fungerar i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

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 Nora 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 kommunchef, beredskapssamordnare, bildningschef samt IFO-chef.

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
- Reglemente för krisledningsnämnden
- Kommunens krislednings- och informationsplan
- Övriga tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut

6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med kommunchef, beredskapssamordnare, bildningschef samt IFO-chef¹.

7. Projektorganisation

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

¹ Vid tidpunkten för granskningen var tjänsten som socialchef vakant. Som representant för socialförvaltningen intervjuades därför IFO-chefen i och med att han även har rollen som sammankallande i kommunens POSOM-grupp.

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 Nora kommun utgörs krisledningsnämnden av kommunstyrelsens arbetsutskott. Krisledningsnämnden har i likhet med övriga nämnder i kommunen ett eget reglemente. Enligt reglementet ska krisledningsnämndens beslut anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde.

Av reglementet framgår vidare att nämnden vid en extraordinär händelse ska kalla in kommunens krisledningsgrupp, som är beredande organ för nämnden, och informationsgruppen.

Enligt kommunens Krislednings- och informationsplan, antagen av fullmäktige 2006-04-26, består krisledningsgruppen av kommunchefen (sammankallande och chef för gruppen), förvaltningschefer, avdelningschefer, informationschefen, beredskapssamordnaren och en assistent. I våra intervjuer har emellertid framkommit att även följande personer ingår i krisledningsgruppen: personalchef, ekonomichef, VD för Norabostäder AB, förbundschef för Bergslagens kommunalteknik (BKT), förvaltningschef för Bergslagens Bygg- och Miljöförvaltning (BMB), chef för Nora Vårdcentral samt Kyrkoherde från Svenska kyrkan i Nora. Enligt informationen vi fått vid våra intervjuer ingår det inte någon assistent i krisledningsgruppen, vilket det alltså gör enligt krislednings- och informationsplanen.

Av krislednings- och informationsplanen framgår ingen information hur krisledningsgruppens uthållighet ska säkerställas vid en extraordinär händelse.

Enligt våra intervjuer aktiveras inte hela krisledningsgruppen med automatik vid en extraordinär händelse. Med hänsyn till den extraordinära händelse som uppstår kallas de nyckelpersoner som behövs in.

Informationsgruppen består av representanter från kommunens olika verksamhetsområden, totalt tio personer.

Nora kommun har från och med 2013-01-01 avtal med Nerikes Brandkår om Tjänsteman i beredskap (TiB) som innebär att kommunen inte har någon egen TiB. I stället finns ett krisjournummer som alla i kommunen ska känna till. Larmar man det numret kommer man till Nerikes Brandkår som i sin tur kontaktar kommunens krisledningsgrupp. Den i krisledningsgruppen Nerikes Brandkår först når har uppdraget att aktivera dem i krisledningsgruppen som behövs för att hantera den uppkomna situationen.

Nora kommun har även avtal med Nerikes Brandkår avseende beredskapssamordnare². Kommunen har inte någon beredskapssamordnare anställd inom den egna verksamheten, i stället köps tjänsten från Nerikes Brandkår. Avtalet slöts 2011-03-01 och löper på ett år i taget. Den

² Inom Nerikes Brandkår kallas tjänsten för Säkerhetskoordinator, vi använder dock begreppet beredskapssamordnare eftersom det begreppet används i kommunens Krislednings- och informationsplan

person inom Nerikes Brandkår som innehar tjänsten som beredskapssamordnare i Nora kommun innehar samma tjänst i Lindesbergs kommun. Enligt beredskapssamordnaren går 40 % av tjänsten till beredskapssamordnarjobbet i Nora, 40 % till beredskapssamordnarjobbet i Lindesberg samt övriga 20 % till förbyggande av brand, 10 % i Nora och 10 % i Lindesberg. Fysiskt finns beredskapssamordnaren i Lindesberg.

Kommentarer

Krisledningsfunktionen i kommunen är enligt oss organiserad på ett ändamålsenligt sätt. I och med att tjänsten som beredskapssamordnare köps in från Nerikes Brandkår vill vi dock poängtera att det är väldigt viktigt att det är tydligt vilken roll beredskapssamordnaren har inom organisationen. Detta återkommer vi till i avsnitt 8.3 nedan.

Enligt oss finns det vissa nackdelar med att köpa beredskapssamordnartjänsten från en extern organisation. Som framgår ovan är beredskapssamordnarens placeringsort Lindesberg vilket innebär att han inte finns på plats i Nora kommun dagligen. Det kan även vara svårare att lära känna nya chefer och nyckelpersoner i kommunen när man tillhör en annan organisation och inte finns på plats dagligen. Detta är något som i granskningen bekräftas av beredskapssamordnaren. Enligt honom var det till en början svårt att veta hur han skulle nå fram med sina frågor innan han lärt känna exempelvis förvaltningscheferna. Med andra ord tar det längre tid att komma in i organisationen om man kommer utifrån. Dessutom kan det, trots modern kommunikationsteknik, bli svårare att göra spontana avstämningar kring olika frågor om man inte befinner sig på plats i organisationen.

Som framgår ovan stämmer informationen i kommunens Krislednings- och informationsplan gällande krisledningsgruppens sammansättning inte överens med den information vi fått vid våra intervjuer. Detta återkommer vi till i följande stycke.

Vi anser det vara en brist att det av krislednings- och informationsplanen inte framgår hur krisledningsgruppens uthållighet ska säkerställas vid en extraordinär händelse. Vid tidpunkten för granskningen fanns ett förslag till en ny krishanteringsplan för Nora kommun. I förslaget till ny krishanteringsplan finns ett stycke som handlar om avlösning och uthållighet vilket vi ser positivt på.

8.1.1 Styrdokument

Utöver krisledningsnämndens reglemente utgörs kommunens interna styrdokument som reglerar kommunens krisberedskapsarbete av den tidigare nämnda krislednings- och informationsplanen. Inom bildningsförvaltningen finns även en krisorganisationsplan med tillhörande handlingsplan som utgör ett lokalt styrdokument. Inom socialförvaltningen finns det lokala styrdokumentet *Handlingsplan och checklista för Socialförvaltningen – Planering för kriser och extraordinära händelser*. Dessutom finns kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen avhandlas i avsnitt 8.2 i denna rapport.

Som nämndes ovan fanns det vid tidpunkten för granskningen ett förslag till en ny krishanteringsplan. I och med att den nya krishanteringsplanen inte fastställts än var det vid tidpunkten för granskningen fortfarande krislednings- och informationsplanen, fastställd 2006 och reviderad 2007, som utgjorde det centrala styrdokumentet på området.

Till skillnad från den äldre krislednings- och informationsplanen innehåller den nya krishanteringsplanen inte något avsnitt gällande information/kriskommunikation. Enligt beredskapssamordnaren ska Nerikes Brandkår under 2014 ta fram en mall för en krisinformationsplan som sen är tänkt att användas i de sex kommuner³ i länet som köper beredskapssamordnartjänsten från Nerikes Brandkår.

Krislednings- och informationsplanen hänvisar till lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting som 2006-09-01 ersattes av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). I föregående stycke konstaterade vi dessutom att informationen gällande vilka som ingår i krisledningsgruppen inte stämmer överens med den information vi fått vid våra intervjuer. Med andra ord förefaller krislednings- och informationsplanen vara inaktuell i flera avseenden.

I planen beskrivs bland annat krishanteringssystemets tre grundprinciper:

- **Ansvarsprincipen:** Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.
- **Likhetsprincipen:** En verksamhets organisation och lokalisering skall så långt som möjligt överensstämma i fred, kris och krig.
- **Närhetsprincipen:** Kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

Krislednings- och informationsplanen 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 samt vad deras ansvar och uppgifter är vid en extraordinär händelse.

Det finns även ett avsnitt i planen som innehåller mål för ledning av den kommunala organisationen vid en extraordinär händelse. Målen är indelade i inriktningsmål och effektmål.

Av informationsplanen framgår bland annat att det vid en kris är viktigt med samordning av information så att kommunen går ut med **ett** budskap. Vidare framgår att det är krisledningsnämndens ordförande som är ”kommunens ansikte utåt och som leder presskonferenserna, biträdd av informationschefen.”

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.

³ Nora, Lindesberg, Askersund, Hallsberg, Laxå och Lekeberg.

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

Vår bedömning är att kommunens krislednings- och informationsplan saknar koppling till kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Krislednings- och informationsplanen beskriver själva krisledningsorganisationen på ett tydligt sätt, men det framgår inte vilka händelser man bedömt särskilt viktiga att ha en beredskap för. Krishanteringsplanen beskriver inte heller *hur* extraordinära händelser ska hanteras.

Som framgår ovan hänvisar dokumentet till inaktuell lagstiftning. Därtill tycks informationen om vilka som ingår i kommunens krisledningsgrupp vara inaktuell.

I och med att krislednings- och informationsplanen är inaktuell ser vi positivt på att det finns ett förslag framtaget på en ny krishanteringsplan. Vi menar dock att uppdatering av styrdokumentet utifrån LEH borde ha skett redan när lagen trädde i kraft 2006-09-01. Vid tidpunkten för denna granskning hade det gått ca sju och ett halvt år sedan LEH trädde i kraft.

Då det nya förslaget till krishanteringsplan inte var antaget vid tidpunkten för granskningen ingår det inte i denna gransknings syfte att bedöma dess ändamålsenlighet. Vi konstaterar emellertid att förslaget till ny krishanteringsplan i många avseenden är tydligare än krislednings- och informationsplanen. Dock anser vi att det saknas en tydlig koppling till kommunens risk- och sårbarhetsanalys även i förslaget till ny krishanteringsplan.

I samband med granskningen har vi varit i kontakt med en handläggare vid MSB⁴ 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.

Enligt vår tolkning av lagstiftningen och överenskommelsen mellan MSB och SKL ska risk- och sårbarhetsanalysen innehålla en beskrivning av vilka risker och sårbarheter som finns i kommunen medan krishanteringsplanen ska ange hur kommunen ska hantera risker och sårbarheter. Vår bedömning är också att handläggaren på MSB som vi varit i kontakt med ger oss stöd i den tolkningen.

Vi menar inte att krishanteringsplanen måste ta upp alla de risker som återfinns i risk- och sårbarhetsanalysen. Däremot anser vi att kommunstyrelsen, utifrån de i risk- och sårbarhetsanalysen identifierade områdena, i sin krishanteringsplan bör ta ställning till vilka områden och vilka typer av risker som ska prioriteras.

⁴ Telefonsamtal med handläggare Anja Holmgren 2014-03-03.

Mot bakgrund av ovanstående gör vi bedömningen att Nora kommuns krishanteringsplan inte uppfyller kraven i LEH. Vidare gör vi även bedömningen att det är tveksamt om det nya förslaget till krishanteringsplan uppfyller kraven i LEH.

Med anledning av dessa bedömningar menar vi att Nora kommun snarast bör fastställa ett styrdokument som lever upp till såväl krav i LEH som till krav i överenskommelsen mellan MSB och SKL.

Som vi tidigare varit inne på hänvisar den fortfarande gällande krislednings- och informationsplanen till inaktuell lagstiftning. Trots det är beskrivningarna av krisledningsorganisationens olika rollers ansvar och uppdrag på det stora hela fortfarande aktuella. Däremot finns det exempel på beskrivningar som inte stämmer överens med hur krisledningsarbetet i praktiken bedrivs. Vi har tidigare nämnt att informationen om vilka som ingår i krisledningsgruppen inte stämmer. Detta ser vi som ett problem.

Vidare kan vi konstatera att kommunen inte till fullo lever upp till sin krislednings- och informationsplan. Exempelvis anges det att det i varje nämnds verksamhetsansvar finns ett ansvar att ta fram en risk- och sårbarhetsanalys som ska utgöra underlag för verksamhetens planering, samt vilka uppgifter som kan komma att överlåtas på krisledningsnämnden under en extraordinär händelse. Enligt våra intervjuer finns det inga risk- och sårbarhetsanalyser i de olika förvaltningarna. Däremot påpekas det i våra intervjuer att förvaltningarna har varit delaktiga i framtagandet av den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen. Detta återkommer vi till i stycke 8.2 nedan.

Bland krislednings- och informationsplanens effektmål finns ytterligare ett exempel där man inte lever upp till vad som föreskrivs i styrdokumentet. Krisledningsnämnden och krisledningsgruppen ska enligt detta effektmål alltid ha tillgång till aktuella krishanterings-/beredskapsplaner från samtliga förvaltningars verksamheter. Vår granskning har visat att de planer som finns inom socialförvaltningen och bildningsförvaltningen inte är uppdaterade och aktuella.

8.2 Risk- och sårbarhetsanalys

Nora kommuns risk- och sårbarhetsanalys är utformad i enlighet med MSB:s föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBSFS 2010:6). MSB har tagit fram åtta punkter som ska behandlas i kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser:

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.

Nora kommuns risk- och sårbarhetsanalys är antagen av fullmäktige 2012-09-26 och reviderad av fullmäktige 2013-11-13.

Av handlingen framgår att den utarbetats av "Bergslagens Kommunalteknik (BKT), Bergslagens Miljö- och Byggförvaltning (BMB), Landstinget i Örebro län, Svenska kyrkan i Nora, Socialförvaltningen, Bildningsförvaltningen, IT-enheten, Orica Mining AB, Norab, Polisen, Nerikes Brandkår".

Som framgår ovan finns det inga risk- och sårbarhetsanalyser på förvaltningsnivå trots att det enligt kommunens krislednings- och informationsplan ska finnas det. Däremot påpekar beredskapssamordnaren att i och med att förvaltningarna varit med och tagit fram den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen så har varje förvaltning sin del i planen.

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 Nora kommun fokuseras uppföljningen enligt uppgift på ett eller ett par områden per år. Beredskapssamordnaren håller då i arbetet med att göra en förmågebedömning för det eller de områden som är i fokus för det aktuella året. Det innebär att man vid uppdateringen av risk- och sårbarhetsanalysen tittar på vad det eller de verksamhetsområden som för året är i fokus ser för risker och utvecklingsområden samt gör en bedömning av kapaciteten att hantera en extraordinär händelse. Rapporteringen sker sen till länsstyrelsen i enlighet med MSB:s föreskrifter.

Enligt våra intervjuer delger beredskapssamordnaren i normalfallet de förändringar som eventuellt skett till kommunchefen. Däremot sker det i regel ingen rapportering av de förändringar som eventuellt skett till kommunstyrelsen. Under 2013 fick dock kommunstyrelsen ta del av förändringarna i risk- och sårbarhetsanalysen i och med att det då skedde en större revidering än de eventuella uppdateringar som ska rapporteras till länsstyrelsen den 15 september.

Kommentarer

Vi konstaterar att Nora 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.

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 kommunstyrelsen.

8.3 Förvaltningarnas beredskapsarbete

I den följande beskrivningen av förvaltningarnas beredskapsarbete tar vi bara med bildningsförvaltningen och socialförvaltningen eftersom arbetet inom kommunförvaltningen framgår i rapporten i övrigt.

Bildningsförvaltningen

Som tidigare nämnts finns det inom bildningsförvaltningen en krisorganisationsplan samt en tillhörande handlingsplan för planering för kriser och extraordinära händelser.

Av handlingsplanens förord framgår bland annat följande.

Handlingsplanen och checklistor har utarbetats av: bildningskontoret och beredskapssamordnaren. Handlingsplanen utgår från den framtagna risk- och sårbarhetsanalysen och från förvaltningens krisorganisationsplan.

Beredskapssamordnaren har varit sammanhållande för arbetet och sammanställt förvaltningens material till denna skrift. [...]

Den personal som varit med och utarbetat analysen har ett ansvar att vid förändringar rapportera dessa till beredskapssamordnaren som ansvarar för att detta förs in i planen. De ska också se till att samtlig personal inom bildningsförvaltningen får kunskap om denna plan via t.ex. arbetsplatsträffarna.

Handlingsplanen är antagen av barn- och utbildningsnämnden 2010-06-15 medan krisorganisationsplanen endast är antagen på tjänstemannanivå. Krisorganisationsplanen är reviderad 2013-10-23 medan handlingsplanen inte reviderats sedan den antogs av nämnden. I stycke 8.1.1 ovan konstaterade vi att handlingsplanen därmed inte är aktuell.

I granskningen har framkommit att man inom bildningsförvaltningen ser ett behov av att uppdatera handlingsplanen och att revidering av planen borde läggas in i någon form av årshjul eller liknande eftersom uppgifter om exempelvis namn och telefonnummer behöver uppdateras ofta.

Av citatet från handlingsplanens förord ovan framgår att den personal som varit med och utarbetat analysen har ett ansvar att rapportera behov av förändringar i handlingsplanen till beredskapssamordnaren. Någon sådan rapportering förefaller inte ha skett i och med att planen inte är uppdaterad.

Som vi tidigare varit inne på finns det inte någon förvaltningsspecifik dokumenterad risk- och sårbarhetsanalys inom bildningsförvaltningen. Däremot uppges det att förvaltningen vid exempelvis skolskjutsar tittar på var det är lämpligt att stanna ur säkerhetssynpunkt. Det har även framkommit att förvaltningen gör riskanalyser vad gäller trafik runt kommunens skolor och

förskolor. Förvaltningen gör således en viss typ av riskbedömningar även om dessa inte dokumenteras i en risk- och sårbarhetsanalys av det slag som avses i LEH.

När det gäller förankring av det kommunövergripande beredskapsarbetet inom bildningsförvaltningen har det i våra intervjuer framkommit att beredskapsfrågor främst diskuteras utifrån aktuella fall. Upplevelsen inom bildningsförvaltningen är att det kommer väldigt lite signaler uppifrån gällande beredskapsfrågor.

Vid tidpunkten för granskningen hade förvaltningschefen endast innehaft sin tjänst i ca ett och ett halvt år. Dessutom hade förvaltningens administrativa chef nyligen gått i pension efter över 20 år inom förvaltningen. Dessa två omständigheter bidrar enligt intervjun med förvaltningschefen till att frågorna skulle behöva aktualiseras och diskuteras mer inom förvaltningen eftersom det i dagsläget, åtminstone delvis, upplevs finnas vissa otydligheter kring planerings- och förberedelsearbetet för krishanteringsåtgärder.

Socialförvaltningen

Vid tidpunkten för denna granskning var tjänsten som förvaltningschef inom socialförvaltningen vakant. Inför granskningen lät den tillförordnade förvaltningschefen meddela att han endast skulle inneha tjänsten fram till och med mars 2014 samt att han inte var särskilt insatt i frågorna. Därför hänvisades vi till kommunens IFO-chef i och med att han är ordförande i kommunens POSOM-grupp och därmed involverad i kommunens krisledningsarbete (POSOM står för psykiskt och socialt omhändertagande).

IFO-chefen upplever att förankringen gällande beredskapsfrågor inom socialförvaltningen varit bristfällig. Många av de frågor som ställdes vid intervjun kunde IFO-chefen därmed inte svara på. Han kände exempelvis inte till att det inom förvaltningen fanns en handlingsplan för planering för kriser och extraordinära händelser.

Socialförvaltningens handlingsplan är fastställd av socialnämnden 2009-10-22. Som vi tidigare varit inne på innehåller planen inaktuella uppgifter.

IFO-chefen lyfter fram att rollerna har varit otydliga och diffusa i de krisledningsövningar han i egenskap av ordförande i kommunens POSOM-grupp deltagit i. Som exempel lyfts en övning av en bussolycka fram. Enligt IFO-chefen var representanterna från Nora kommuns POSOM-grupp väldigt villrådigas vid denna övning. Det upplevdes oklart vem inom POSOM-gruppen som skulle göra vad samt vem i kommunens krisledningsgrupp som skulle involveras och när. Även om dessa saker finns dokumenterade påpekar IFO-chefen att det inte per automatik innebär att det är förankrat.

Från centralt håll i kommunen uppfattar man enligt våra intervjuer att frågorna är väl förankrade på ledningsnivå i de olika förvaltningarna men förmodligen inte längre ut i organisationen.

I detta sammanhang framkommer i vår granskning att ansvarsfördelningen behöver renodlas. Vi har fått signaler om att det i organisationen är oklart när beredskapssamordnaren ska kontaktas. Uppfattningen är att de olika verksamheterna i regel löser sina situationer men att det blir lite rörigt eftersom verksamheterna kontaktar beredskapssamordnaren även i händelser som de kan och bör hantera på egen hand.

Kommentarer

Vi anser att ansvaret för att rapportera förändringar i bildningsförvaltningens handlingsplan till beredskapssamordnaren snarare bör läggas på en funktion än på den personal som varit med och utarbetat analysen eftersom personal förr eller senare byts ut. Om ansvaret ligger på en person som slutar riskerar nödvändiga uppdateringar därmed att utebli.

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. Av beskrivningarna ovan tycks det finnas behov av att beredskapsfrågorna förankras på ett bättre sätt i den kommunala organisationen.

Exempelvis framstår förankringen inom socialförvaltningen som bristfällig. Åtminstone upplevs det så av IFO-chefen. Det tolkar vi som att delar av frågorna fastnar på förvaltningschefsnivå 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.

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

Den otydlighet som beskrivits för oss ser vi som en allvarlig varningssignal. Som vi nämnde i kommentarerna till stycke 8.1 anser vi att det är väldigt viktigt att det är tydligt vilken roll beredskapssamordnaren har inom organisationen. Att det finns oklarheter kring i vilka fall beredskapssamordnaren ska kontaktas tyder på att rollerna skulle behöva förtydligas. Vi vill dock påpeka att otydligheten handlar om att delar av organisationen inte har rollerna klara för sig. Beredskapssamordnaren är enligt vår bedömning helt klar över sin roll och sitt ansvar.

POSOM-gruppens upplevelse av otydlighet som beskrivits ovan har inte specifikt med beredskapssamordnarrollen att göra. Det handlar om rollfördelningen generellt i kommunens beredskapsarbete.

Mot bakgrund av POSOM-gruppens upplevelse av otydlighet samt missuppfattningarna kring beredskapssamordnarens roll menar vi att det kan finnas anledning för kommunstyrelsen att förtydliga rollfördelningen avseende kommunens beredskapsarbete.

8.4 Samverkan

Av föregående stycken framgår hur samverkan internt i kommunen, mellan nämnder/förvaltningar, hanteras. Det framgår också att en rad externa aktörer är involverade i kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

Det främsta forumet för samverkan med andra kommuner och organisationer som lyfts fram i våra intervjuer är nätverket T-sam. Länsstyrelsen är sammankallande i detta nätverk. Av länsstyrelsens hemsida framgår att T-sam bildades 2012 med syftet att fördjupa samverkan och

säkerställa krisberedskapsförmåga före, under och efter inträffad kris eller olycka. T-sam består av representanter från kommunala räddningstjänster, kommuner, Länsstyrelsen, Polismyndigheten och Örebro läns landsting.”

Vidare lyfts i våra intervjuer frivilliga resursgruppen (FRG) upp som ett exempel på en samverkande part. En frivillig resursgrupp består av personer från olika frivilligorganisationer och har till uppgift att finnas till hands för kommunen när de ordinarie resurserna behöver förstärkas i utsatta lägen. Det kan exempelvis handla om en stor olycka, brand eller översvämning men även om att vintertid vid stora snömängder kunna nå mottagare av kommunens hemtjänst ute på landsbygden. Civilförsvarsförbundet utbildar medlemmarna i FRG och samordnar rekryteringen till grupperna. Nora kommun, Lindesbergs kommun och Hällefors kommun har en gemensam FRG. Kommunerna har avtal med Bergslagens civilförsvärsförening om nyttjande av FRG. Avtalet innebär enligt uppgift att Nora kommun betalar två kronor per kommunmedborgare i fast ersättning. Om det händer en olycka och kommunen kallar in personer från den frivilliga resursgruppen får de frivilliga samma ersättning som deltidsbrandmän får. Inom Nora-Lindesberg-Hällefors finns det enligt kommunchefen ca 50-60 personer som är anslutna till den frivilliga resursgruppen.

I kommunens POSOM-grupp ingår medlemmar från kommunen, polisen, landstinget och kyrkan. Gruppen i sig är därmed ett forum för samverkan. Enligt beredskapssamordnaren kommer Nerikes Brandkår därtill bjuda in till samverkansträffar mellan POSOM-grupperna i de sex kommuner som köper beredskapssamordnartjänsten från Nerikes Brandkår. Tanken med dessa träffar är dels att främja ett mer likartat arbetssätt i de olika kommunerna, dels att kommunerna ska kunna nyttja varandras POSOM-grupper och stödpersoner.

Vi har tidigare konstaterat att ett antal företag är delaktiga i framtagandet av kommunens risk- och sårbarhetsanalys. När det gäller samverkan med näringslivet i övrigt framförs att det inte sker någon direkt dialog med olika företag. I våra intervjuer påpekas det dock att i och med att Nora är en liten kommun så är det korta kontaktvägar och att det alltid finns ”någon som känner någon”. Uppfattningen är därmed att det i ett skarpt läge inte skulle vara några problem att få till samverkan med näringslivet. Exempelvis lyfts kommunens näringslivsavdelning fram som en ”väg in”.

Kommentarer

Vi bedömer att Nora kommuns samverkan med andra kommuner och organisationer främjar kommunens beredskapsarbete. Vidare är det enligt vår mening positivt att lokala företag med riskfylld produktion deltar i kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Dock anser vi att samverkan med näringslivet kan behöva förbättras för att kommunen med säkerhet ska leva upp till 2 kap. 7 § LEH.

Enligt vår mening är det inte tillräckligt att förlita sig på de korta kontaktvägar som en liten kommun innebär. Kommunstyrelsen måste kunna säkerställa hur samverkan rent formellt ska hanteras.

8.5 Styrning och uppföljning

Styrningen av säkerhets- och beredskapsarbetet sker främst genom kommunens risk- och sårbarhetsanalys, krislednings- och informationsplan samt förvaltningarnas handlingsplaner.

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 av kommunens krishanteringsplan (eller motsvarande styrdokument) framgå hur kommunen ska minska sårbarheten för de verksamheter som bedöms bedriva samhällsviktig verksamhet. Enligt vår bedömning framgår inte detta av Nora kommuns styrdokument.

Vidare anser vi 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

I Nora kommun fastställs årligen en verksamhetsplan för kris- och beredskapsarbetet på tjänstemannanivå. Vi har tagit del av verksamhetsplanen för 2014 av vilken det bland annat framgår vilka utbildningar/övningar som planeras. Enligt planen ska ett flertal utbildningar/övningar ske under 2014. I vår granskning påpekas dock att det på grund av valåret 2014 kanske inte är säkert att man hinner med allt enligt planeringen.

Sedan avtalet med Nerikes Brandkår om köp av beredskapssamordnartjänsten trädde i kraft 2011 har det enligt uppgift skett åtminstone fyra olika övningar/utbildningar. Kommunchefen påpekar att planen är att man ska ha åtminstone en övning eller utbildning per år, både för krisledningsnämnden och för krisledningsgruppen. Under 2013 erbjöds krisledningsnämnden, enligt beredskapssamordnaren, en halvdags stabsutbildning. På grund av den politiska turbulensen i kommunen var det dock bara några få politiker som kom på denna utbildning.

Enligt våra intervjuer har det inte förekommit några krisledningsövningar inom de olika förvaltningarna på senare år. De övningar och utbildningar som ägt rum har skett på central nivå.

Kommentarer

Vi anser att kommunens plan för utbildning är ambitiös.

Vi anser det vara problematiskt om krisledningsnämndens ledamöter och ersättare inte deltar på de utbildningar/övningar som erbjuds. Enligt överenskommelsen mellan MSB och SKL ska det finnas en regelbundet utbildad och övad krisorganisation i kommunen. Därmed är det viktigt att krisledningsnämndens ledamöter deltar på de utbildningar/övningar som erbjuds.

Vi menar att kommunstyrelsen bör överväga om det ska genomföras en så kallad uppstartsövning där förvaltningarnas förmåga att starta upp sin lokala krisledningsorganisation 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 det finns vissa oklarheter kring vilken roll kommunens beredskapssamordnare har.

Vidare konstaterar vi att kommunens centrala styrdokument på området, enligt vår tolkning, inte lever upp till LEH. Detta eftersom det inte finns någon koppling till risk- och sårbarhetsanalysen i enlighet med 2 kap. 1 § LEH. En sådan koppling saknar vi även i det nya förslaget till risk- och sårbarhetsanalys.

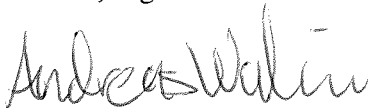
Vidare bedömer vi att förankringen i organisationen bör förbättras. Enligt vår mening måste beredskapsarbetet vara förankrat såväl på förvaltningsövergripande nivå som ut på enhetsnivå.

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

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.
- 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.
- 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



Ingerd Mannfeldt
Certifierad kommunal revisor