

Revisionsrapport

Kris- och katastrofberedskap

Sollefteå kommun

Robert Bergman
Projektledare

December/2018

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	2
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	3
1.3. Metod och avgränsning	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1. Intern kontroll	5
2.1.1. Iakttagelser	5
2.1.2. Bedömning – Intern kontroll	7
2.2. Ändamålsenlighet.....	7
2.2.1. Iakttagelser	8
2.2.2. Bedömning - Ändamålsenlighet	10
3. Bedömningar	11
3.1. Bedömningar mot kontrollmål.....	11

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sollefteå kommun har PwC granskat kommunens kris- och katastrofberedskap. Syftet med granskningen har varit att pröva och bedöma om kommunens krisberedskapsarbete bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. För att bedöma detta har följande kontrollmål formulerats:

Ändamålsenlighet

- Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB riktlinjer?
- Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap, exempelvis genom upprättande av handlingsplaner?

Intern kontroll

- Finns en tydlig organisation för kommunens krisberedskap och krisledning?
- Samverkar kommunen i rimlig utsträckning utifrån ett krisberedskapsperspektiv?
- Sker tillräcklig rapportering?

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunens krisberedskapsarbete till övervägande del bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen bedöms till övervägande del vara tillräcklig.

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- *Utveckla utvärdering och rapportering av mål och planer till kommunstyrelsen.*
- *Kommunstyrelsen säkerställer att verksamhetsplaner upprättas i enlighet med gällande styrdokument.*

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunerna har en viktig roll i samhällets krisberedskap. Ju bättre kommunerna är på att hantera kriser, desto bättre blir hela samhället på att hantera kriser.

En viktig grund för kommunernas krisberedskap är de uppgifter som framgår av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen syftar till att kommuner skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun.

Enligt lagen skall kommunen analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa inom kommunen och hur de kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Vidare skall det även finnas en krisledningsnämnd i varje kommun för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser.

Kommunen ansvarar bland annat för den kommunala räddningstjänsten, stöd, service och information till innevånarna. Revisorerna har med utgångspunkt i väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska kommunens beredskap inför och vid kris, katastrof eller extraordinära händelser.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Har kommunstyrelsen säkerställt att kommunens arbete med krisberedskap bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll? För att bedöma granskningens revisionsfråga har följande kontrollmål formulerats

Ändamålsenlighet

- Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB riktlinjer?
- Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap, exempelvis genom upprättande av handlingsplaner?

Intern kontroll

- Finns en tydlig organisation för kommunens krisberedskap och krisledning?
- Samverkar kommunen i rimlig utsträckning utifrån ett krisberedskapsperspektiv?
- Sker tillräcklig rapportering?

Revisionskriterier i granskningen utgörs av följande:

- Lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5).
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2012-5541)

1.3. *Metod och avgränsning*

Granskningen har skett genom analys av relevant dokumentation för granskningsområdet. Vidare har intervjuer genomförts med kommunens Säkerhets- och krisberedskaps-samordnare samt kommunstyrelsens ordförande.

Revisionsobjektet är kommunstyrelsen och i tid avgränsas granskningen att i huvudsak omfatta år 2018.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Intern kontroll

Kommuner och landstings uppgift inför och i samband med extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap har reglerats i lagar och förordningar. Med extraordinär händelse menas en situation eller händelse som avviker från det normala och innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner. Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) reglerar kommunens organisation i krisberedskapsarbete. Ytterligare reglering finns i förordning som ansluter till lagen.

Lagen (LEH) reglerar även att kommunen ska verka för olika aktörer inom kommunens geografiska områdesansvar *samverkar* samt att *samordning* sker kring planering och krishanteringsåtgärder.

I Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap regleras bl.a. kommunens rapportering inför och vid extraordinära händelser, exempelvis att hålla länsstyrelsen underrättade om vilka förberedelser som vidtagits inför en händelse.

2.1.1. Iakttagelser

2.1.1.1. Finns tydlig organisation

Lagstiftning och förordning ställer vissa krav på vilken organisation som varje kommun ska ha inom ramen för kommunens krisberedskap. I upprättade planer ska det framgå vilken organisation kommunen har vid höjd beredskap. Lagstiftningen reglerar även att det ska finnas en utsedd krisledningsnämnd som träder in vid händelser som bedöms vara extraordinär.

Granskningen av *kommunstyrelsens reglemente* visar att kommunstyrelsen utgör kommunens krisledningsnämnd med de ansvar som regleras i lag (2006:544)¹. Kommunstyrelsens *delegationsordning* visar att kommunstyrelsens allmänna utskott har delegerats de ärendens om rör kris- och beredskap. *Styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap* (KF 2015-12-21 § 184) beskriver roller och ansvar som kan sammanfattas på följande sätt:

Politisk nivå

- Kommunfullmäktige – fastställer mål och riktlinjer för kommunens krisberedskapsarbete
- Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för arbetet inom den egna verksamheten. I detta ansvar ingår bl.a. att säkerställa att verksamheterna upprättar verksamhetsplaner för krisberedskap som ska kommunstyrelsen ska fastställa.

Tjänstemannanivå

- Kommunchefen är högsta ansvarig tjänsteman för kommunens krisberedskap

¹ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

- Beredskapssamordnare ansvarar för att samordna arbetet inom kommunen, verka för att stärka kommunens förmåga att hantera svåra samhällsstörningar, ingå i krisledning, ser till att övningar genomförs, arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser samt vara kontaktperson mot andra myndigheter inom området.

Av intervjuer med kommunens kris- och beredskapssamordnare upplevs organisationen vara tydlig. Det finns både en samordnare inom kommunen samt en krisberedskapssamordnare inom räddningstjänstförbundet som planerar och driver arbetet. Vidare upplevs styrdokumentet vara tydliga när det gäller hur organisationen för kommunens kris- och beredskapsarbete. Intervju indikerar vidare att chefer och berörda tjänstemän inom kommunen har tillräckliga kunskaper för att kunna ställa krav på kommunens verksamheter samt att det finns personal inom varje verksamhet som kan vara behjälplig i planeringen av krisberedskap och hantering av kriser. Även företrädare för kommunstyrelsen upplever att organisationen är tydlig.

2.1.1.2. Samverkan med externa aktörer

Granskningen av styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap visar att samverkan/samarbete med externa aktörer sker på följande sätt:

- Räddningstjänstförbundet Höga kusten - Ådalen, där Sollefteå ingår tillsammans med Kramfors och Härnösands kommuner. Samarbetet omfattar bl.a. att stödja varandra vid övningar, kontinuitetsplanering och handläggning av ärenden som rör krishantering.
- Kommunens *krishanteringsråd* – rådets syfte är att sprida kännedom om olika aktörer i samhället och på det sättet möjliggöra samverkan vid kriser. Rådet utgörs av kommunens *styrgrupp för Folkhälsa och Trygghet* som utökats med bl.a. representanter för från kommunen, hemvärnet, näringslivet, region Västernorrland, Civilförsvarsförbundet/FRG samt Svenska Kyrkan. Rådet ska sammanträda en gång per år.
- Älvgruppsmöte för Ångermanälven för samverkan kring vårfloden. Syftet med träffen är bl.a. att upprätthålla kontakten och dela kunskaper med inblandade aktörer, däribland dammägarna, kommuner i avrinningsområden och länsstyrelsen i Västernorrland och Västerbotten.
- Regelbundna (veckovis) samverkansmöten med andra kommuner som har gemensam Tjänsteman i Beredskap (TIB).

Planer/strategier för samverkan finns dels i krishanteringsplan men också i detaljerade stöddokument. Som stöd i planeringen används Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskaps (MSB) samverkanskoncept för krishantering om en kris skulle inträffa.

I sammanhanget noteras att de huvudsakliga områden som företrädare för kommunens kris- och beredskapsorganisation har identifierat som utvecklingsområden är förmågan att ta emot och nyttja frivilliga samt utveckla metoder och kunskap om kommunens roll i det civila försvaret, exempelvis planering vid höjd beredskap.

2.1.1.3. Rapportering

I kommunens risk- och sårbarhetsanalys (2015-12-21) finns följande övergripande målsättning: *En trygg och säker kommun för boende och besökare*. Granskningen har inte kunnat styrka att denna målsättning har följts upp/utvärderats och rapporterats till kommunstyrelsen eller dess utskott.

Granskningen av kommunstyrelsens och kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll visar att kommunstyrelsens arbetsutskott, (2018-03-20) har fått en muntlig information om krisberedskap 2017. Av protokollet går att utläsa att utskottet bl.a. fick information som rör behovet av att inrätta ett krishanteringsråd, principer för kommunens krisledning samt aktiviteter som genomförts under 2017 och är inplanerade aktiviteter 2018.

Av intervju med kris- och säkerhetssamordnare framgår att uppföljning och rapportering i huvudsak sker till högsta chefer och till kommunalråd, vice kommunalråd samt oppositionsråd. Detta sker varje vecka efter veckomöte med kommunens Tjänsteman i Beredskap (TiB).

2.1.2. Bedömning – Intern kontroll

Den interna kontrollen bedöms till övervägande del vara tillräcklig. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Det finns en tydlig organisation för kommunens kris- och säkerhetsarbete, där roller på politisk och tjänstemannanivå har reglerats i reglemente och styrande dokument.
- Samverkan med externa aktörer sker i rimlig utsträckning. Bedömningen baseras på att det finns olika forum som möjliggör samverkan mellan kommunen, myndigheter och civilsamhället. Granskningen har inte indikerat att samverkan skulle vara otillräcklig.
- Rapportering bedöms inte vara tillräcklig. Bedömningen baseras på att krisberedskapsarbetets övergripande målsättning inte har utvärderats och rapporterats samt att uppföljning i huvudsak endast sker till tjänstemän och kommunstyrelsens ordförande/vice ordförande samt oppositionsråd. Positivt är dock att det finns en regelbundenhet i rapporteringen till ledande förtroendevalda och tjänstemän.

2.2. Ändamålsenlighet

Av Lag (2006:544) LEH reglerar kommunernas krisberedskapsarbete planering och analys. Syftet är att kommuner och landsting ska uppnå god förmåga att hantera krissituationer i fredstid samt en grundläggande förmåga till civilt försvar. Detta sker bl.a. genom att kommunen:

- Analyserar händelser som kan inträffa i fredstid. Resultatet värderas och dokumenteras i en risk- och sårbarhetsanalys.
- Fastställer en plan inför varje mandatperiod hur extraordinära händelser ska hanteras.

Som stöd i detta arbete har myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) upprättat föreskrifter och riktlinjer till kommunerna. Tre viktiga frågor som risk- och sårbarhetsanalysen bör besvara är:

- Vad kan hända? (Riskidentifiering)
- Varför kan det inträffa och hur ofta? (Riskanalys)
- Vilka blir konsekvenserna för samhället? (Riskutvärdering)

Av föreskrift framgår att kommunerna ska anpassa arbetet med risk- och sårbarhetsanalys till de egna behoven och till övriga förutsättningar.

Av lagstiftningen framgår att kommuner ansvarar för att förtroendevalda och personal ska få utbildning och övning som behövs för att lösa uppgifter vid extraordinära händelser.

2.2.1. Iakttagelser

2.2.1.1. Risk- och sårbarhetsanalyser

Granskningen visar att inför nuvarande mandatperiod (2015-2018) har en kommunövergripande Risk- och sårbarhetsanalys upprättats 2015 (KF 2015-12-21).

Av risk- och sårbarhetsanalys 2015 (RSA) framgår att vilka risker som har identifierats, exempelvis väderrelaterade risker, störningar i el- och vattenförsörjning, sjukdom/smitta samt förtroendekris. Dokumentet innehåller riskmatris med de identifierade riskerna inkluderat bedömningar (sannolikhet och konsekvens) med utgångspunkt i följande perspektiv:

- Befolkningens liv och hälsa
- Samhällets funktionalitet
- Grundläggande värden som rättssäkerhet och demokrati
- Skador på egendom och miljö.

Utöver den övergripande Risk- och sårbarhetsanalysen finns även tematiska riskanalyser. Dessa riskanalyser är avgränsade till ett specifikt område, t.ex. väderfenomen eller elförsörjning, och innehåller bl.a. fördjupade analyser om resurser, förmågor och konsekvenser. Analyserna beskriver även hur respektive verksamhet kan påverkas händelse inom området som analyserats.

Vidare konstateras att det även sker riskanalyser kopplat till rasrisker efter Ångermanälven samt i verksamheter med samhällsviktigt verksamhet. I dessa verksamheter ska riskanalyserna ligga till grund för att kunna skapa kontinuitetsplaner, i syfte att kunna hålla igång verksamheten oavsett vad som inträffat. Av intervju med kommunens kris- och säkerhetssamordnare framgår att arbetet med kontinuitetsplaner har främst skett inom äldreomsorgen och hemtjänsten. Under 2019 kommer det att upprättas fler planer inom verksamheterna, främst hemsjukvården och kostverksamheten. Någon långsiktig plan över detta arbete, exempelvis tidplan för när detta ska vara genomfört inom samtliga verksamheter, har inte upprättats.

2.2.1.2. Systematiskt krisberedskapsarbete

I *Styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap* (2015-12-21 § 184) beskrivs bl.a. kommunens *arbete/åtgärder för att reducera/eliminera risker och sårbarheter samt öka förmågan* inom följande områden;

- *Hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ska ske*

Styrdokumentet beskriver vad risk- och sårbarhetsanalysen ska bidra till, t.ex. att ge underlag för planering och åtgärder, ge stöd för beslutsfattare samt bidra till en bild av sårbarheter och risker i samhället.

Granskningen av kommunens risk- och sårbarhetsanalys från 2015 visar att arbetsprocessen och metoder för riskinventering och analyser finns beskrivet. Det finns även en beskrivning av vilka aktörer som varit delaktiga i framtagandet av övergripande analyser.

- *Vilka planer som ska vidtas, rapportering om det kontinuerliga arbetet och hur detta har påverkat krisberedskapen*

Av styrdokumentet framgår att beskrivning hur kommunen ska hantera samhällsstörningar ska beskrivas i en central *krisledningsplan*. Planen ska utgå från den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen och antas av fullmäktige under mandatperiodens första år. Granskningen visar att fullmäktige har (2015-12-21 § 184) fastställt en krisledningsplan som bl.a. beskriver kommunens ledning, organisation och ansvar. Planen beskriver även hur krisledningsarbetet ska initeras, samverkande aktörer samt hur krisledningsorganisationen ska avvecklas/trappas ned.

Vidare framgår att det ska ske en årlig verksamhetsplanering där en verksamhetsplan för området "krisberedskap" ska upprättas. Planen ska mer detaljerat beskriva kommunens arbete under året och ska fastställas av kommunstyrelsen. Granskningen har inte kunnat styrka att verksamhetsplaner har upprättats och fastställts av kommunstyrelsen i enlighet med styrdokumentet för kommunens arbete med krisberedskap.

- *Utbildning och övning för mandatperioden*

I styrdokumentet för krisberedskap framgår att förtroendevalda och anställda ska få utbildning för att lösa sina uppgifter vid extraordniära händelser i fredstid. Granskningen visar att ledamöter i kommunstyrelsens arbetsutskott har, vid flera tillfällen under år 2018, fått information/utbildning gällande kommunens krisberedskap. Vid ett tillfälle genomfördes utbildning i civilt försvar. Utöver detta har tjänstemän och förtroendevalda deltagit på bl.a. utbildningsdagar som handlat om totalförsvar, vattenförsörjning vid kris samt livsmedelsförsörjning och transporter. Information har även vid behov lämnats till tjänstemän på arbetsplatsträffar.

Av intervju framgår att ordförande och ersättare har deltagit i utbildningar under mandatperioden där krisberedskap och/eller civilt försvar har varit på agendan. Företrädare för krisledningsnämnden/kommunstyrelsens allmänna utskott upplever att de förtroendevalda har tillräcklig utbildning för uppdraget.

Av styrdokumentet för krisberedskap framgår att minst två övningar ska ske under mandatperioden utifrån de brister som identifierats i kommunens RSA. Av intervju framgår att övning med krisledningsnämnden är inplanerad under början av december 2018. Vi-

dare framgår att krisledningsnämnden/kommunstyrelsens allmänna utskott har deltagit på en samverkansövning under 2016, vilket är i linje med de planer som upprättats för mandatperioden gällande övning och utbildning. Krisledningsnämnden har även övat i ”skarpt läge” då planerad övning sammanföll vintern 2017/2018 års kraftiga snöväder.

2.2.2. Bedömning - Ändamålsenlighet

Kommunens krisberedskapsarbete bedöms till övervägande del bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Övergripande risk- och sårbarhetsanalys har upprättats och fastställts av fullmäktige för gällande mandatperiod, vilket är i enlighet med gällande lagstiftning. Vidare konstateras att fördjupade riskanalyser har upprättats inom olika tematiska områden.
- Systematiskt krisberedskapsarbete, dvs följsamhet mot kommuninterna planer och riktlinjer, har till övervägande del skett enligt upprättade planer för kommunens krisberedskapsarbete. Krisledningsplan har upprättats i enlighet med styrdokument för området samt att förtroendevalda och tjänstemän har till övervägande del utbildats och övats i enlighet med gällande styrdokument för området.
- Vi har däremot inte kunnat styrka att årliga verksamhetsplaner inte har upprättats i enlighet med styrdokument för området.

3. Bedömningar

3.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar
<p>Ändamålsenlighet</p> <ul style="list-style-type: none"> Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB riktlinjer? Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap, exempelvis genom upprättande av handlingsplaner? 	<p>Till övervägande del</p> <p>Risk- och sårbarhetsanalyser sker i enlighet med MSB:s riktlinjer samt lagstiftning.</p> <p>Det systematiska arbetet har till övervägande del skett i enlighet med upprättade planer. Vi konstaterar dock att verksamhetsplaner saknas.</p>
<p>Intern kontroll</p> <ul style="list-style-type: none"> Finns en tydlig organisation för kommunens krisberedskap och krisledning? Samverkar kommunen i rimlig utsträckning utifrån ett krisberedskapsperspektiv? Sker tillräcklig rapportering? 	<p>Till övervägande del</p> <p>Organisationen är tydlig.</p> <p>Samverkan sker i rimlig utsträckning.</p> <p>Rapporteringen av måluppfyllelse har inte gått att styrka samt att uppföljning av krisberedskapsarbete i låg utsträckning sker till kommunstyrelsen eller dess utskott.</p>

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunens krisberedskapsarbete till övervägande del bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen bedöms till övervägande del vara tillräcklig.

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Utveckla utvärdering och rapportering av mål och planer till kommunstyrelsen.*
- Kommunstyrelsen säkerställer att verksamhetsplaner upprättas i enlighet med gällande styrdokument.*

2018-12-11

Bo Rehnberg

Uppdragsledare

Robert Bergman

Projektledare