



Värnamo kommun

Granskning av kommunens
krisledningsorganisation och
beredskap

Revisionsrapport

KPMG AB
2016-06-22
Antal sidor: 14

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
1.1	Syfte	1
1.2	Sammanfattande bedömning	1
1.3	Rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	4
2.5	Metod och avgränsning	4
3.	Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid förhöjd beredskap	4
4.	Iakttagelser	5
4.1	Styrdokument	5
4.2	Organisation	6
4.2.1	Reglemente för krisledningsnämnden	6
4.2.2	Styrdokument för kommunens krisberedskap 2015-2018 och Krisledningsplan	7
4.2.3	Handlingsprogram Skydd och beredskap	8
4.2.4	Information och kännedom om styrdokument	9
4.3	Riskbedömningar	9
4.4	Uppföljning, styrning och kontroll	10
4.5	Utbildningar och övningar	10
4.6	POSOM-verksamheten	11
4.7	Länsstyrelsens uppföljning	12

1. Sammanfattning

1.1 Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en tydlig organisation och tillräcklig kontroll för ett samordnat arbete gällande krisberedskap och krisledning. Detta utifrån ett antal frågeställningar.

1.2 Sammanfattande bedömning

Vår sammantagna bedömning är att kommunen behöver tydliggöra sin organisation och kontroll för att säkerställa ett samordnat arbete gällande krisberedskap och krisledning.

- Är organisation och ansvarsfördelningen tydlig och dokumenterad? Finns erforderliga styrdokument?

Ett styrdokument för kommunens krisberedskap 2015-2018 har antagits av kommunstyrelsen 2016-01-25. I dokumentet finns inte specifik information avseende t.ex. kommunens krisledningsorganisation utan hänvisning sker till en krisledningsplan från år 2007 (vilken är nio år gammal). Även om ledningsstrukturen övergripande har uppgivits vara densamma har stabsfunktionen och vilka den utgörs av förändrats i förhållande till vad som anges i krisledningsplanen liksom även andra angivna funktioner. Styrdokumentet ger inte en aktuell bild av kommunens krisledningsorganisation samt styrning vid händelse. Det är väsentligt att kommunens nuvarande krisledningsorganisation tydliggörs och fastställs. Det är även viktigt att kommunen tillser ett styrdokument utformat med information enligt gällande kriterier utifrån överenskommelse om kommuners krisberedskap samt gällande föreskrifter. Länsstyrelsen har i sitt beslut efter uppföljning av kommunens arbete även angivit att de önskar ta del av ett reviderat styrdokument så snart som möjligt. Detta då kommunen i dagsläget inte uppfyller kraven på ett styrdokument för kommunens krisberedskapsarbete. I beslutet anges att styrdokumentet saknar en komplett beskrivning av det arbete och de åtgärder som ska ske under mandatperioden. Erforderliga styrdokument såsom reglemente för krisledningsnämnden samt risk- och sårbarhetsanalys finns, i övrigt, upprättade.

- Hur säkerställs god kännedom och efterlevnad av styrdokumentet?

Flera styrdokument har nyligen beslutats och ytterligare styrdokument utarbetas för närvarande. Det finns en riskhanteringsgrupp (med representanter från kommunens förvaltningar samt två av kommunens bolag), som har regelbundna möten och där information om arbetet sker. Det är viktigt att styrdokumentet implementeras i verksamheterna.

- Finns riskbedömningar?

Kommunens risk- och sårbarhetsanalys har fastställts av fullmäktige 2016-01-28. Enligt myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter borde denna ha rapporterats till Länsstyrelsen senast 2015-10-31. Ett uppskov skedde dock från länsstyrelsen där rapporteringen skulle ske till 31 december. Enligt uppgift rapporterades risk- och sårbarhetsanalysen till länsstyrelsen innan årsskiftet och beslutades sedan av fullmäktige i januari. Det är viktigt att det finns en planering för arbetet som säkerställer att dokumentation, rapportering och politiskt fastställande av handlingar sker. Vi rekommenderar även att fortsatt arbete sker utifrån de åtgärder som angivits i risk- och sårbarhetsanalysen samt att uppföljning sker. Vidare har länsstyrelsen lämnat rekommendationer om förbättringar av den risk- och sårbarhetsanalys som upprättats avseende det geografiska området, samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden.

- **Vilken uppföljning sker av säkerhetsarbetet? Finns en tillräcklig styrning och kontroll?**

Vi anser inte att en tillräcklig uppföljning sker av säkerhetsarbetet. Handlingsprogrammet har inte följts upp i enlighet med styrdokumentet. Exempelvis har inte en årlig uppföljning av dokumentet skett till kommunstyrelsen. Vi har vidare inte kunnat ta del av dokumenterad uppföljning från riskhanteringsgruppen. Det är även viktigt att utvärdering av krisledningsarbetet sker vid händelser där krisledningen varit i funktion samt att utvärderingen dokumenteras. En utvärdering och rapportering har skett till kommunstyrelsen år 2015 avseende bortfallet av datorstöd.

- **Utbildningar och övningar?**

Enligt den tidigare krisledningsplanen skulle krisledningsnämnden och staben medverka i minst en övningsaktivitet och ett utbildningstillfälle varje år, och övrig prioriterad verksamhet minst en gång vartannat år. Detta har dock inte efterlevts. En övning där krisledningsnämnden samt staben medverkar har inte skett på flera år. Kommunen har upprättat en planering för övningar och utbildningar för år 2015-2018, där en övning med krisledningsnämnden är planerad år 2017. Det är viktigt att övningar och utbildningar genomförs. Vi rekommenderar även att de övnings- samt utbildningsaktiviteter som genomförs utvärderas samt dokumenteras.

- **POSOM-verksamheten**

Det är positivt att ett styrdokument för POSOM tagits fram där organisation och uppdrag tydliggörs. Det är även positivt att ett flödesschema/checklista finns upprättad vid händelse, att kontinuerlig utbildning sker samt att larmlistan uppdateras vid förändringar. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen informeras om styrdokumentet för POSOM, att uppföljning och utvärdering av styrdokumentet samt händelser sker liksom att en delegationsordning dokumenteras i enlighet med styrdokumentet.

1.3 Rekommendationer

Vi rekommenderar sammanfattningsvis kommunstyrelsen att;

- Fortsätta arbetet att hålla lagkrävda styrdokument aktuella, tillse erforderligt styrdokument avseende kommunens krisberedskap samt en tydlig organisation för ett samordnat arbete gällande krisberedskap och krisledning.
- Säkerställa kännedom om och efterlevnad av styrdokumentet.
- Uppföljning sker av kommunens krisberedskapsarbete i enlighet med beslutade styrdokument.
- Tillse att kommunen har en planering som säkerställer att dokumentation samt rapportering av arbetet sker i enlighet med upprättade föreskrifter liksom kommunens styrdokument.
- Tillse att övningar sker i enlighet med beslutat styrdokument och att dessa utvärderas samt dokumenteras.
- Kommunstyrelsen informeras om styrdokumentet för POSOM, att uppföljning och utvärdering av styrdokumentet samt händelser sker liksom att en delegationsordning dokumenteras i enlighet med styrdokumentet.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Vi har av Värnamo kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens krisledningsorganisation och beredskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

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

2.2 Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en tydlig organisation och tillräcklig kontroll för ett samordnat arbete gällande krisberedskap och krisledning.

Granskningen kommer fokusera på följande frågeställningar;

- Är organisation och ansvarsfördelningen tydlig och dokumenterad?
- Finns erforderliga styrdokument?
- Hur säkerställs god kännedom och efterlevnad av styrdokumentet?
- Finns riskbedömningar?
- Vilken uppföljning sker av säkerhetsarbetet?
- Finns en tillräcklig styrning och kontroll?
- Utbildningar och övningar?
- POSOM-verksamheten

2.3 Revisionskriterier

Vi har i granskningen utgått ifrån;

- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid förhöjd beredskap,
- Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid förhöjd beredskap,
- De styrdokument som kommunfullmäktige fastställt.

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.5 Metod och avgränsning

Granskningen har skett genom;

- Dokumentstudie av relevanta dokument.
- Intervjuer med berörda tjänstemän. Intervjuer har genomförts med kommundirektör, förvaltningschef för räddningstjänsten, räddningschef, beredskapshandläggare, kommunikatör samt fältsekreterare (POSOM-verksamheten).

Rapporten har saklighetsgranskats av kommundirektör, förvaltningschef för räddningstjänsten, räddningschef, beredskapshandläggare, kommunikatör samt fältsekreterare (POSOM-verksamheten).

Granskningen har genomförts av Lina Olsson, Revisor, med Kristian Gunnarsson som kvalitetssäkrare.

3. Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid förhöjd beredskap

Samhällets grundläggande stabilitet och flexibilitet är avgörande när det gäller möjligheten att klara en allvarlig händelse. Samhällets krisberedskap byggs därför främst av de åtgärder som genomförs i den normala verksamheten för att hantera störningar och olyckor som bränder, olyckor med transportmedel, översvämningar, kortare eller längre avbrott i elförsörjning, IT-incidenter etc.

Kommuner ska inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

Enligt rubricerad lagstiftning avses med extraordinär händelse en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Kommuner och landsting ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och landsting ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Varje myndighet skall ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet i syfte att uppnå detta mål ska genomföras.

Kommunerna och landstingen ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför. Uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive landstingets verksamhet.

Enligt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska varje kommun hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser. Enligt samma förordning ska varje kommun och landsting ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

4. Iakttagelser

År 2015 förbrukade Värnamo kommun totalt 1 120 000 kr av den statliga ersättningen. Se kostnadsfördelningen mellan ersättning för utomhusvarning, funktion för samordning, verksamhetsersättning, samverkansersättning och annan verksamhet i tabell 1 nedan.

Tabell 1: Verksamhet som kommunen finansierat under år 2015 med den statliga ersättningen och vad verksamheten kostat

Ersättning utomhusvarning	Funktion för samordning ¹	Verksamhetsersättning ²	Samverkansersättning	Totalt
60 000	744 000	200 000	116 000	1 120 000

4.1 Styrdokument

Kommunen har följande styrdokument inom området (ink. angivelse om när dessa fastställs/antagits);

- Reglemente för krisledningsnämnden (antagen av kommunfullmäktige 2015-05-28),
- Kommunal krisledningsplan vid extraordinära händelser i Värnamo kommun (antagen av kommunfullmäktige 2007-08-30),
- Handlingsprogram Skydd och beredskap (antagen av kommunfullmäktige 2013-05-30),

¹ Av kommunens uppgifter enligt LEH.

² För uppgifter enligt LEH.

- Risk- och sårbarhetsanalys för Värnamo kommun 2015-2018 (antagen av kommunfullmäktige 2016-01-28),
- Styrdokument för kommunens krisberedskap 2015-2018 (antagen av kommunstyrelsen 2016-01-25),
- Kriskommunikationsplan (ej beslutad politiskt),
- Styrdokument för Psykiskt och socialt omhändertagande POSOM (ej beslutad politiskt),
- Kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning (antagen av fullmäktige 2015-03-26 respektive kommunstyrelsen 2015-05-04),

Inom ramen för granskningen har vi även tagit del av;

- Information om F-samverkan i Jönköpings län,
- Protokollsutdrag med rapportering till kommunstyrelsen.

4.2 Organisation

I kommunen är ansvaret organisatoriskt fördelat mellan kommunstyrelsen, miljö- och stadsbyggnadsnämnden samt medborgarnämnden. Kommunstyrelsen är krisledningsnämnd och har det övergripande ansvaret. Räddningstjänsten, som organisatoriskt är en förvaltning under miljö- och stadsbyggnadsnämnden, arbetar med kommunens krisledning samt dokumentation inom området. Kommunens beredskapssamordnare samt beredskapshandläggare är en del av räddningstjänstens förvaltning. Beredskapssamordnare är även förvaltningschef för räddningstjänsten. Inom medborgarförvaltningen är POSOM organisatoriskt placerat.

Det har under granskningen uppgivits att kommunens organisation samt ansvarsfördelning är tydlig och att praktiskt fungerar kommunens krisledningsarbete bra. Däremot har kommunens styrdokument hamnat i otakt. En beredskapshandläggare anställdes i september 2015 och ett arbete pågår för att uppdatera krisledningsplan samt handlingsprogram. Avsikten är att dessa dokument ska tas fram till sommaren år 2016. Vidare har det även uppgivits att utbildnings- samt övningsverksamhet och uppföljning av styrdokument behöver och avses förbättras.

4.2.1 Reglemente för krisledningsnämnden

I reglementet anges att krisledningsnämnden är Värnamo kommuns ledande politiska organ vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Nämnden får i enlighet med reglementet överta verksamheter och beslutsbefogenheter från annan nämnd. I reglementet anges att det är ordförande (eller om denne har förhinder, förste eller andre vice ordföranden) som bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden skall träda i funktion. Samråd ska dock ske med kommunchef och beredskapssamordnare alt. tjänsteman i beredskap eller motsvarande. Bland ledamöterna utser kommunfullmäktige en ordförande samt en förste och andre vice ordförande. Krisledningsnämnden har inte trätt i kraft i kommunen.

I krisledningsnämndens reglemente anges att kommunstyrelsen ska för varje ny mandatperiod tillse att en plan utarbetas för hur extraordinära händelser och höjd beredskap hanteras i kommunen – Krisledningsplan.

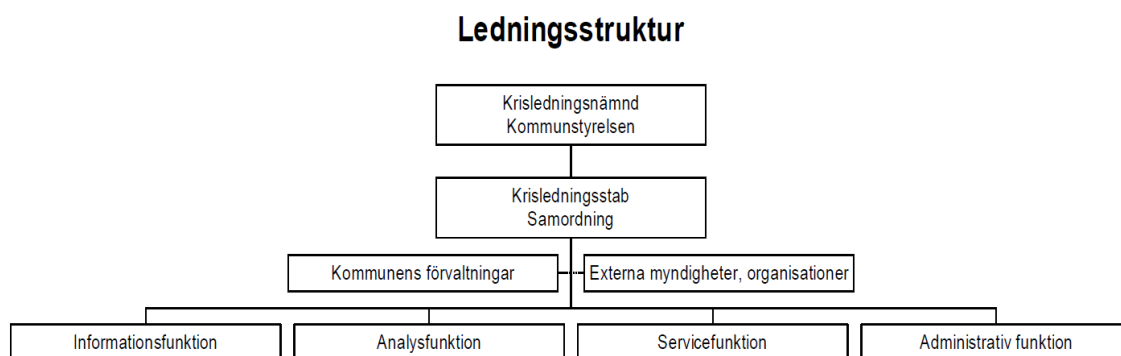
4.2.2 Styrdokument för kommunens krisberedskap 2015-2018 och Krisledningsplan

Ett styrdokument för kommunens krisberedskap 2015-2018 har antagits av kommunstyrelsen 2016-01-25. Syftet med dokumentet är att beskriva det arbete som ska bedrivas i kommunen under 2015-2018. En hänvisning sker i dokumentet till kommunens krisledningsplan som ska beskriva hur och vart kommunen ska organisera sig vid en kris eller extraordinär händelse samt hur kommunen ska bedriva intern och extern kriskommunikation.

Kommunal krisledningsplan vid extraordinära händelser i Värnamo kommun har antagits av kommunfullmäktige 2007-08-30. Dokumentet är således nästan nio år gammalt. Det pågår ett arbete med att ta fram en ny plan.

I krisledningsplanen anges kommunens målsättning med arbetet i form av övergripande mål och resultatmål, ansvar, riskbild m.m. Vi har inte funnit att målen utvärderats.

Modell 1: Kommunens organisation och ledning vid extraordinär händelse



Ansvar och funktioner specificeras i krisledningsplanen avseende krisledningsnämnd, krisledningsstab, informationsfunktion, analysfunktion, servicefunktion och administrativ funktion. Enligt planen svarar exempelvis krisledningsstaben för strategisk ledning och samordning av en händelse. Staben har till uppgift att ta fram beslutsunderlag till Kommunstyrelsen/Krisledningsnämnden samt verkställa de beslut som fattas i KS/KLN. Vidare ska staben sköta den direkta ledningen och samordningen av kommunens insatser samt att kontakta och samordna arbetet med berörda kommunala verksamheter, organisationer och myndigheter. Staben leds av en stabschef från räddningstjänsten.

Även om ledningsstrukturen övergripande har uppgivits vara densamma har stabsfunktionen liksom analysfunktionen och vilka dem utgörs av förändrats i förhållande till vad som anges i krisledningsplanen.

Om en händelse inträffar som kan tänkas bli extraordinär, ska räddningschefen eller den som denne utsett kontaktas. Personen beslutar efter samråd med kommundirektören eller dennes

ersättare, om krisledningsstaben ska sammankallas. Det är ordföranden (vice ordförande) i krisledningsnämnden som bedömer när en extraordinär händelse medför att krisledningsnämnden ska träda i funktion. Samråd ska dock ske med räddningschefen och kommundirektören. Om representanter från andra förvaltningar, myndigheter och organisationer behövs till krisledningsstaben kontaktas dessa efterhand.

Vid händelse när arbete skett utifrån krisledningsstaben har förvaltningschef för räddningstjänsten varit stabschef. Det har under granskningen uppgivits finnas en sårbarhet, då endast förvaltningschef för räddningstjänsten har erfarenhet av att vara stabschef vid händelse. Ytterligare två personer har dock utbildats till stabschefer.

Enligt uppgift finns aktuella larmlistor upprättade som revideras flera gånger per år (för att tillse aktualitet).

I kommunen finns även en kriskommunikationsplan- plan för extraordinära händelser eller svår påfrestning i Värnamo kommun. Denna innehåller information om ansvar, informationsstabens uppgifter, åtgärder för funktioner och åtgärdsplaner.

4.2.3 Handlingsprogram Skydd och beredskap

Handlingsprogrammet har antagits av fullmäktige 2013-05-30. Det innehåller ett program för förebyggande arbete, kommunens interna skydd, vardagshändelser samt krisberedskap för extraordinära händelser som kan leda till svåra påfrestningar för Värnamo kommun. Syftet med handlingsprogrammet anges vara att ge tjänstemän och politiker en sammanfattande bild av vilka förebyggande verksamheter som pågår inom förvaltningarna samt beskriva vilka mål man ska arbeta mot. Vidare anges att handlingsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod.

I handlingsprogrammet har ett antal scenarier tagits fram baserade på några av de risker som har identifierats i kommunen, vad gäller extraordinära händelser. Dessa scenarier specificeras vidare i programmet med säkerhetsmål och uppföljning samt aktiviteter (angivna utifrån prestationer, ansvar och samverkan). Vad gäller flertalet av de scenarier som tagits fram med bäring mot extraordinära händelser anges att uppföljning ska ske årligen i kommunens riskhanteringsgrupp. Vidare anges att om inte ansvaret för uppföljningen är personifierat så är det förvaltningschefen som ansvarar för att uppföljning sker av just det säkerhetsmålet med tillhörande prestationer.

Det finns även specificerat prestationer utifrån kommunens uppgifter enligt "Sveriges kommuner och landstings överenskommelse med staten om kommunens uppgifter i krishanteringssystemet". Dessa avser arbete utifrån risk- och sårbarhetsanalys, förebyggande handlingsprogram samt plan för extraordinära händelser m.m. Enligt handlingsprogrammet anges vidare att det övergripande ansvaret för uppföljning av handlingsprogram "Skydd och beredskap" ligger på kommunens beredskapssamordnare tillsammans med kommunens riskhanteringsgrupp. Handlingsprogrammets uppföljning ska redovisas årligen i kommunstyrelsen. Vi har dock inte kunnat ta del av dokumenterad uppföljning från riskhanteringsgruppen eller information om att uppföljning presenterats till kommunstyrelsen.

4.2.4 Information och kännedom om styrdokument

Det har under granskningen uppgivits att det finns behov av att upprätta nya styrdokument för kommunens krisledningsarbete och krisberedskapsarbete. Avsikten är att dessa dokument kommer att antas i kommunfullmäktige alternativt kommunstyrelsen. Därefter kommer information om dokumenten spridas till verksamheterna. Avsikten är även att de kommer att följas upp och diskuteras i kommunens riskhanteringsgrupp. I kommunens riskhanteringsgrupp ingår en representant från varje förvaltning samt Finnvedsbostäder AB och Värnamo Energi AB. Gruppen träffas fyra gånger per år. I gruppen diskuteras och sprids information utifrån nuvarande styrdokument för eventuell vidareförmedling i respektive förvaltning.

Samverkan sker även med andra kommuner och räddningstjänster. F-samverkan är en fördjupad samverkan inom Jönköpings län mellan myndigheter, kommuner och samverkande organisationer och företag. Syftet med samverkan är att stärka samhällets beredskap före, under, och efter en kris eller olycka. RäddSam F är ett samarbete mellan räddningstjänsterna i Jönköpings län, räddningstjänsten i Ydre kommun i Östergötlands län samt SOS Alarm. Det övergripande målet är att möjliggöra effektiva räddningsinsatser och olycksförebyggande verksamhet genom samverkan och effektivt resursnyttjande.

4.3 Riskbedömningar

I Kommunal krisledningsplan vid extraordinära händelser i Värnamo kommun (upprättad 2007-08-30) anges kommunens riskbild. En rad händelser anges i krisledningsplanen, men vilken påverkan dessa händelser har för kommunens förvaltningar och kommunala bolag anges inte vara klarlagt.

Enligt MSBFS 2015:5³ ska kommunen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige ställa samman och rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalysen enligt en viss uppställning. Värnamo kommuns risk- och sårbarhetsanalys har fastställs av fullmäktige först 2016-01-28. Enligt föreskrifterna skulle den ha rapporterats senast 31 oktober år 2015. MSB och länsstyrelserna sköt dock upp datumet för rapportering till årsskiftet. Enligt uppgift rapporterades risk- och sårbarhetsanalysen till länsstyrelsen innan årsskiftet och beslutades sedan av fullmäktige i januari.

I kommunens riskhanteringsgrupp har arbetet med kommunens risk- och sårbarhetsanalys samordnats. Enligt kommunens upprättade risk- och sårbarhetsanalys har grundarbetet har gjorts ute hos respektive verksamhet för att alla ska bli involverade i processen. Arbetsprocessen består av tre delar - riskanalys, sårbarhetsanalys/skyddsanalys och handlingsprogram. Det har under granskningen uppgivits att under år 2014 skedde en riskanalys, som risk- och sårbarhetsanalysen har baserats på.

Värnamo kommun har valt att jobba scenariobaserat med fokus på alla kommunens verksamheter. Valet av scenarier har baserats på tidigare inträffade händelser samt efter omvärldsbevakning. En nackdel med metoden anges vara att andra scenarier som ännu inte inträffat i kommunen eller i övrigt, inte tas i beaktande. Totalt har 11 scenarier valts ut. Kommunen är i ett inledande stadium för att tillämpa principerna för kontinuitetsplanering, vilket är en metod för att kartlägga interna

³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser 2015:5.

och externa beroenden. Fördelen med kontinuitetshantering anges vara att det frångår scenarier och fokuserar på vilka kritiska beroenden som finns för att upprätthålla en verksamhet. Då finns en större beredskap för att upprätthålla verksamheten oberoende av vad som händer i kommunen.

Vidare anges behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat. Dessa avser bl.a. att höja kunskapen och implementera arbetssätt för kontinuitetsplanering samt ta fram planer för samhällsviktig verksamhet. Andra exempel på behov är att verka för att respektive samhällsviktig verksamhet tar fram egna beredskapsplaner och uppdaterar befintliga planer, samt gör dessa kända inom den egna verksamheten.

4.4 Uppföljning, styrning och kontroll

I Kommunal krisledningsplan vid extraordinära händelser i Värnamo kommun (upprättat 2007-08-30) anges att vid alla händelser där krisledningen varit i funktion ska en utvärdering av krisledningsarbetet göras. Räddningschefen är sammankallande för utvärderingen, och den skall påbörjas inom en månad. Resultatet av utvärderingen ska användas till att öka kommunens förmåga att hantera krissituationer, samt minska sårbarheten i kommunens verksamheter. Kommunens beredskapsplanerare ansvarar för att resultatet används till detta, samt att även kommunens planer uppdateras vid behov.

Kommunstyrelsen har informerats om exempelvis pandemiplaneringen år 2009 och 2011, IT-haveriet i augusti 2015 (information har även skett till fullmäktige) samt kommunens flyktingsituation med början under hösten 2015. En sammanställning av åtgärder och erfarenheter med anledning av bortfall av datorstöd har även presenterats för kommunstyrelsen i december år 2015, som beslutat om åtgärder utifrån denna.

I styrdokument för kommunens krisberedskap 2015-2018 anges att det arbete som genomförs utifrån styrdokumentet årligen ska följas upp för att säkerställa att det bidrar till en förbättring av kommunens krisberedskap. Redovisningen ska ske inom ramen för intern kontroll och redovisas till kommunstyrelsen. Redovisning till kommunstyrelsen har inte skett tidigare inom ramen för intern kontroll.

4.5 Utbildningar och övningar

I Kommunal krisledningsplan vid extraordinära händelser i Värnamo kommun (upprättat 2007-08-30) anges att för att upprätthålla en generell förmåga att hantera kriser, ska krisledningen genomgå fortlöpande utbildning och övning. Krisledningsnämnden och staben ska därför medverka i minst en övningsaktivitet och ett utbildningstillfälle varje år, och övrig prioriterad verksamhet minst en gång vartannat år.

I styrdokument för kommunens krisberedskap 2015-2018 finns en planering för krisarbetet, övningar och utbildningar för år 2015-2018. I planeringen för mandatperioden finns en övning med krisledningsnämnden år 2017. Under år 2015 genomfördes inte någon övning men flera utbildningar skedde avseende exempelvis stabsmetodik samt stabsledning. För år 2016 finns övningar avseende metod (krisledningsstab), medieövning och kommunikationsövning angivet. Krisledningsstaben har även utbildats via Länsstyrelsen.

Det har under granskningen även uppgivits att information och utbildning avseende kommunens krisberedskapsarbete skett vid kommunstyrelsens strategimöte under år 2015. Vid kommunstyrelsens strategimöte medverkar kommunstyrelse, nämndernas ordförande samt förvaltningschefer. Vi har även tagit del av en rapport om en krisövning som genomfördes för kommunledningen i februari år 2013 av ett externt företag. I övrigt har inte en större övning skett på flera år. Utifrån det nya styrdokumentet för kommunens krisberedskap avser kommunen att ett vidare arbete kommer att ske med utbildningar samt övningar.

4.6 POSOM-verksamheten

Under år 2013 och 2014 utformades en ny struktur för POSOM-arbetet. Ett styrdokument för Psykiskt och socialt omhändertagande POSOM upprättades 2013-12-01, men har inte beslutats politiskt. Vidare finns ett upprättat flödesschema/checklista, som ska följas vid ett skarpt läge.

Beslut om att POSOM ska träda i kraft fattas av förvaltningschef för medborgarförvaltningen, brandbefäl i beredskap alternativt krisledningsnämnd. Detta anges även i styrdokumentet för POSOM-arbetet. Vidare anges att det yttersta ansvaret för POSOM och gruppens verksamhet är kommunstyrelsen som har ansvar för all verksamhet som avser beredskap, säkerhet och trygghet i kommunen. Medborgarnämnden har dock förvaltningsansvaret för POSOM:s verksamhet dvs. ansvarar för dokumentation och ajourhållning av ledningsgruppen. I övrigt framgår i styrdokumentet POSOMs uppdrag, organisation stödgrupp, samlingsplats/stödcenter, trygghetspunkter, materiella resurser, dokumentation, planering/uppföljningsträffar, utvärdering, utbildning, övning, ersättning, samverkan m.m. Det specificeras dock inte under vilka förutsättningar som POSOM sätts in, utan en bedömning sker utifrån den enskilda händelsen.

Enligt styrdokumentet ska det finnas en budget relevant för de i dokumentet uppsatta åtagandena samt fortlöpande utbildning. Budgetmedel uppges ha avsatts och utbildning sker årligen för ledningsgruppen. Nya medlemmar i ledningsgruppen utbildas även till arbetet.

I POSOMs ledningsgrupp ingår vanligtvis 10 personer (men en position är vakant, så för närvarande består gruppen av 9 personer). I gruppen ingår tre representanter från medborgarförvaltningen (förvaltningschef, fältsekreterare och gruppleddare för öppenvård), en representant från räddningstjänsten samt en sjuksköterska verksam inom skolan. I övrigt ingår 3 representanter från svenska kyrkan och en polis i gruppen. Gruppen träffas fyra gånger per år.

Inom gruppen finns även en pressansvarig. I styrdokumentet anges att vid ett krisledningsläge, när krisledningsnämnden är inkopplad, har kommunens informationschef samordningsansvar för information. När POSOM aktiveras utan att krisledningsnämnden är inblandad informerar POSOM själva om sina insatser via utsedd talesperson. Ingen koordinering förefaller ske med kommunens kommunikationsavdelning.

I kommunen finns ca sex stödcenter samt ca 15 stödpersoner per stödcenter. En träff för stödpersoner sker en gång per år. Vid dessa tillfällen sker information om krisarbetet samt övning utifrån ett enskilt fall.

Enligt styrdokumentet träder en särskild delegationsordning i kraft för samordningsansvarig i POSOM-gruppen. En sådan delegationsordning finns dock inte nedtecknad. SOS har aktuell lista med representanter i POSOM att kontakta vid behov. Larmlistan uppdateras, enligt uppgift, när

en förändring sker. Enligt styrdokumentet har räddningstjänsten ett brandbefäl i beredskap, vilket innebär att det finns möjlighet till kontakt dygnet runt. POSOM-gruppen har även en informationspärm i ett utsett sammanträdesrum. Om ytterligare medlemmar behövs till POSOM-arbetet, utöver ledningsgruppen, finns en beredskap av fem personer från räddningstjänsten.

Enligt styrdokumentet ska aktiv insats dokumenteras och vid behov redovisas till POSOMs ledningsgrupp och/eller kommunledning och länsstyrelse. Vidare anges att en utvärdering av en insats bör omfatta både sakfrågor och processer. Aktiva insatser har inte dokumenterats och presenterats politiskt. Orsaken till detta är att händelserna uppges ha varit av mindre karaktär.

4.7 Länsstyrelsens uppföljning

Länsstyrelsen har genomfört en uppföljning av kommunens arbete enligt lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt tillhörande förordning. Beslut fattades 2016-05-26. Sammanfattningsvis angavs följande i Länsstyrelsens beslut;

- Den statliga ersättningen ska särredovisas i kommunens bokföring. Användningen av den statliga ersättningen ska vara spårbar i kommunen redovisning.
- Att kommunen inte uppfyller kraven på ett styrdokument för kommunens krisberedskapsarbete, då centrala delar av dokumentet saknas.
- Att kommunens risk-och sårbarhetsanalys har förbättringspotential avseende det geografiska området, samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden.
- Att kommunen bör säkerställa att minst två övningar genomförs och utvärderas samt att krisledningsnämnden övas minst en gång per mandatperiod.
- En rekommendation om att en större ansträngning görs för att formalisera strukturerna för ett lokalt råd för samverkan.

KPMG, dag som ovan

Lina Olsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor