

Öhrlings

---

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Krisberedskap och krisledning

Lindesbergs kommun

November 2008

Christina Norrgård

# Öhrlings



1	Sammanfattande bedömning och rekommendationer .....	3
2	Bakgrund .....	4
2.1	Aktuell lagstiftning .....	4
2.2	Uppdrag och revisionsfråga .....	5
2.3	Avgränsning och metod .....	6
3	Granskningens resultat .....	6
3.1	Organisation .....	6
3.1.1	Bedömning och rekommendationer .....	7
3.2	Styrdokument .....	7
3.2.1	Bedömning och rekommendationer .....	8
3.3	Löpande säkerhets – och krisberedskapsarbete .....	8
3.3.1	Bedömning och rekommendationer .....	9

## 1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lindesbergs kommun har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers granskat kommunens krisberedskap och krisledning.

Granskningen har utgått ifrån revisionsfrågan:

- Har kommunen en ändamålsenlig organisation och tillräcklig internkontroll för ett samordnat arbete gällande krisberedskap och krisledning?

Efter genomförd granskning gör Komrev den samlade bedömningen att kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisberedskap och krisledning. En viktig del i kommunens löpande och samordnande arbete med dessa frågor hanteras av kommunens beredskapssamordnarfunktion.

Granskningen visar dock att det finns brister i den interna kontrollen. Detta främst då det gäller några av styrdokumentens aktualitet och avsaknad av reglemente för krisledningsnämnden men även kommunstyrelsens uppföljning av efterlevnad och kännedom om antagna styrdokument i organisationen.

Vi rekommenderar därför följande åtgärder:

- Kommunen fastställer ett reglemente avseende krisledningsnämnden.
- Kommunen fastställer en krisledningsplan för innevarande mandatperiod för hantering av extraordinära händelser.
- Kommunen ser över samtliga styrdokumentens aktualitet och tar fram en plan för uppföljning och revidering av dessa samt utser ansvariga som en del av internkontrollarbetet.
- Kommunen tar fram, i samband med fastställande av en ny krisledningsplan för mandatperioden 2007-2010, en utbildnings- och övningsplan för den aktuella mandatperioden. Planen bör innefatta både central och lokal krishantering samt samordning med andra myndigheter och organisationer.
- Kommunen stärker internkontrollen för krisberedskaps- och säkerhetsfrågor genom att ta fram en plan för uppföljning och återrapportering av frågorna till kommunstyrelsen.

## 2 Bakgrund

Kommunen 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. Kommunen har också ett samordningsansvar för det samlade säkerhetsarbetet 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.

Från år 2006 utgår en statlig ersättning årligen till landets kommuner enligt en överenskommelse mellan staten och Sveriges kommuner och landsting. Ersättningen utgår för att kommunerna ska kunna fullfölja de uppgifter som preciserats i överenskommelsen, bl a ta ett geografiskt områdesansvar, upprätta risk- och sårbarhetsanalyser, genomföra övningar och inrätta en funktion för samordning av kommunens uppgifter i krishanteringssystemet. Den statliga ersättningen är baserad på dels på fasta belopp och dels på kommunens storlek.<sup>1</sup> Länsstyrelsen ska följa upp och bedöma krishanteringsförmågan utifrån målbilden. Från och med 2009 har Krisberedskapsmyndigheten befogenhet att sänka ersättningen om en kommun inte fullföljer sina åtaganden.

### 2.1 Aktuell lagstiftning

De senaste åren har ny lagstiftning på krisberedskapsområdet medfört ett ökat behov för kommunerna att utveckla och förändra sitt säkerhets- och krishanteringsarbete både gällande arbetsmetodik och organisatoriskt.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap trädde i kraft den 1 september 2006 och ersatte den tidigare lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Lagen syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer. Lagens definition av en extraordinär händelse är en händelse som avviker från det normala, en allvarlig störning eller en allvarlig risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner som kräver skyndsamma insatser av en kommun eller landsting. En extraordinär händelse kan exempelvis vara ett omfattande elavbrott, ett långvarigt teleavbrott, en allvarlig störning i dricksvattenförsörjningen eller en stor och omfattande brand.

---

<sup>1</sup> För Lindesbergs kommun utgår en ersättning om ca 560 tkr per år.

Kommunerna är skyldiga enligt denna lag att tillsätta en krisledningsnämnd. Som ett led i krisberedskapsarbetet föreskriver lagen att kommuner och landsting för varje ny mandatperiod ska fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser. Planen skall antas av fullmäktige och ska lämpligen baseras på nämndsvisa risk- och sårbarhetsanalyser. Lagen innebär att många aktörer behöver samarbeta vid en kris såsom räddningstjänsten, kommunens olika förvaltningar, lokala företag och organisationer.

Den utlösande faktorn till en kris är i många fall en olycka som kräver räddningstjänstinsatser. En kris ska begränsas i dess påverkan genom en effektiv operativ organisation och allra helst undvikas genom satsningar på ett olycksförebyggande arbete. Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) föreskriver att en kommun skall ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras. Handlingsprogrammet ska, liksom planen för extraordinära händelser, antas av fullmäktige.

Dessa två lagar utgör tillsammans kärnan i kommunernas kris- och säkerhetsarbete. Det finns en tydlig koppling mellan de två lagarna och kraven de ställer på kommunernas säkerhetsfrämjande arbete och samordningsansvar.

## 2.2 Uppdrag och revisionsfråga

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lindesbergs kommun har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers granskat kommunens krisberedskap och krisledning.

Den revisionsfråga som bedömts är:

- Har kommunen en ändamålsenlig organisation och tillräcklig internkontroll för ett samordnat arbete gällande krisberedskap och krisledning?

Inom ramen för revisionsfrågan har även följande kontrollfrågor besvarats:

- Finns det aktuella styrdokument för säkerhetsarbetet i kommunen?
- Hur säkerställs att organisationen känner till och efterlever antagna styrdokument?
- Uppfyller kommunens säkerhetsarbete gällande lagstiftning?
- Är ansvarsfördelningen tydliggjord?
- Genomförs riskanalyser kontinuerligt?
- Har kommunen genomfört några krisberedskapsövningar?
- Finns samarbete mellan kommunens POSOM-grupper? Omfattning?
- Finns samarbete med hemvärnet? Omfattning?

## 2.3 Avgränsning och metod

Granskningen har avgränsats till att omfatta krisledningsnämnden (kommunstyrelsen) och har genomförts genom intervjuer med två av kommunens ansvariga tjänstemän för krisberedskaps- och räddningsfrågor, biträdande kommunchef samt ansvarig för POSOM-ledningsgrupp och genom granskning och analys av aktuella styrdokument och reglementen.

## 3 Granskningens resultat

### 3.1 Organisation

I Lindesbergs kommun är kommunstyrelsen tillika krisledningsnämnd<sup>2</sup>. Av praktiska skäl har kommunstyrelsen vidare utsett kommunstyrelsens arbetsutskott, bestående av sju ledamöter och sju ersättare, att utgöra krisledningsnämnd. Detta är i enlighet med det fastställda reglementet för kommunstyrelsen.

På tjänstemannanivå är biträdande kommunchef tillsammans med kommunchefen högsta ansvariga tjänstemän för de övergripande krisberedskapsfrågorna. Frågorna hanteras vidare även av kommunens räddningschef och samt en beredskaps- och säkerhetssamordnare.

Vid en eventuell extraordinär händelse och krisledningsnämnden träder in biträdsnämnden av kommunstaben. Denna består av kommunchefen och räddningschefen samt chefer alternativt sakkunniga från berörda förvaltningar. Som stöd till tjänstemannagruppen finns ett kriskansli som utgörs av informationsenhet, kommunsekreterare, telefonväxelpersonal, skrivpersonal samt övrig administrativ personal.

I Lindesberg finns en ledningsgrupp för POSOM<sup>3</sup> bestående av totalt sex personer. Sammanställande för gruppen är en representant från kommunens individ- och familjeomsorg och övriga i ledningsgruppen utgörs av, polis, psykolog, distriktssköterska samt två representanter från svenska kyrkan. Förutom ledningsgruppen finns tre stödgrupper i Fellingsbro, Frövi samt centralt i Lindesberg. Sammanlagt finns det ett 50-

---

<sup>2</sup> Reglemente för kommunstyrelsen, KF § 140/2005, reviderat 2006-02-27 KF § 13/2006

<sup>3</sup> POSOM= psykiskt och socialt omhändertagande vid olyckor eller katastrofer

tal personer i kommunen som kan engageras i stödgrupperna om behovet av stöd skulle uppstå efter en extraordinär händelse eller av annan orsak. Det finns en utsedd sammankallande person för respektive stödgrupp.

### 3.1.1 Bedömning och rekommendationer

Kommunen uppfyller lagens föreskrifter gällande tillsättning av krisledningsnämnd. Ansvarsfördelningen inom organisationen vid en extraordinär händelse är tydliggjord, både gällande den politiska organisationen och också inom tjänstemannaorganisationen.

## 3.2 Styrdokument

Två av de gällande styrdokumenterna för krisberedskapen i Lindesbergs kommun utgörs av *Övergripande ledningsorganisation vid katastrof/kris/olycka/höjd beredskap/krig* samt *Civilt försvar mål och riktlinjer för beredskapsplanering*. Båda dokumenten är beslutade av kommunfullmäktige 1997 09 15 (§ 132, § 131). En revidering av planerna är påbörjad under tiden för denna granskning.

Som komplement till dessa planer finns även ett dokument med kontaktuppgifter för krisledningsnämndens ledamöter samt krisledningsstab, krisledningskansli och telefonväxel. För dennas aktualitet svarar kommunkansliet. Listan är senast reviderad i maj 2008. Motsvarande lista med kontaktuppgifter finns för POSOM-gruppen samt instruktioner för när POSOM ska aktiveras. Listan är senast reviderad i augusti 2008. Ansvarig för denna lista är sammankallande för POSOM-ledningsgrupp i samarbete med beredskapssamordnaren. POSOM:s egna larmlisters aktualitet ansvarar sammankallande för POSOM-ledningsgrupp för.

Kommunens *Risk- och sårbarhetsanalys* är beslutad av kommunfullmäktige 2007 11 19 § 152. Vid analysens framtagande har riskinventeringar gjorts på respektive förvaltning och sedan sammanställts i en grovanalys. Riskanalyserna krävde delaktighet och engagemang från förvaltningarna. Räddningstjänsten var sammanhållande och stödjande i processen.

Handlingsprogram<sup>4</sup> enligt Lagen om skydd mot olyckor är fastställt av fullmäktige 2005 06 20 § 61. Dokumentet redogör för kommunens skadeförebyggande verksamhet och räddningstjänst. Vidare har respektive förvaltning tagit fram ett handlingsprogram med egna uppsatta mål som även fullmäktige fastställt. Därtill finns *Riktlinjer för*

---

<sup>4</sup> *Lindesbergs kommuns gemensamma förutsättningar för handlingsprogram – skadeförebyggande verksamhet och räddningstjänst 2005-2007 enligt lagen om skydd mot olyckor.*

*säkerhetsarbete*, fastställt av fullmäktige 2006 01 16. I riktlinjerna återfinns kommunens vision för säkerhet, mål för säkerhetsarbetet och dess omfattning.

Krisledningsnämnden saknar fastställt reglemente.

### **3.2.1 Bedömning och rekommendationer**

Kommunen saknar en aktuell plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Det är angeläget att kommunstyrelsen alt. Krisledningsnämnden bör snarast initiera att en ny plan ska tas fram som sedan fullmäktige tar ställning till. I samband med detta bör även kommunstyrelsen/krisledningsnämnden initiera till ett framtagande och beslut om reglemente för krisledningsnämnden.

Det är tillfredsställande att ansvaret för att se över och revidera kontaktuppgifter för respektive funktioner är tydliggjort och att dessa ses över löpande för att säkerställa dess aktualitet.

Risk- och sårbarhetsanalysen bedöms vara ett levande dokument i den mening att förvaltningarna i hög grad bidragit till att ta fram analysen och förutom att det därmed är känt i organisationen finns det även angivet hur det fortlöpande arbetet ska bedrivas.

Då det finns ett flertal dokument inom detta område vore det lämpligt att kommunen ser över samtliga styrdokument regelbundet för att säkerställa dess aktualitet. Detta kan lämpligen inkluderas i kommunens internkontrollplan.

Vi rekommenderar att:

- Kommunen fastställer ett reglemente avseende krisledningsnämnden.
- Kommunen fastställer en krisledningsplan för innevarande mandatperiod för hantering av extraordinära händelser.
- Kommunen ser över samtliga styrdokuments aktualitet och tar fram en plan för uppföljning och revidering av dessa samt utser ansvariga som en del av internkontrollsarbetet.

### **3.3 Löpande säkerhets – och krisberedskapsarbete**

Till grund för det löpande säkerhetsarbetet finns respektive förvaltnings ovannämnda handlingsprogram. Därtill finns en utsedd säkerhetssamordnare på varje förvaltning samt utsedda säkerhetsansvarig/säkerhetsombud. Dessa ska enligt planerna få genomgå en



utbildning. Det är respektive förvaltnings ansvar att arbeta vidare med riskanalyserna och sedan kommunstyrelsens ansvar att följa upp frågorna. Kommunstyrelsen har dock inte något planerad tidpunkt för när uppföljningen ska ske.

Kommunens beredskapssamordnare medverkar när POSOM-ledningsgrupp träffas ca 3-4 ggr om året. Ledningsgruppen har i olika omgångar deltagit i en utbildning som Räddningsverket håller i, i slutet av året har ledningsgruppen samtliga medlemmar genomgått utbildningen. För POSOM:s stödgrupper finns en årligen återkommande utbildning.

Den senaste övningen för krisledningsorganisationen hölls i kommunen i december 2005. Enligt uppgift är det planerat att genomföra en ny övning under nästkommande år, troligtvis under våren 2009. En övningsplan för denna övning finns framtagen av beredskapssamordnaren. Övningen planeras omfatta krisledningsnämnden och krisstaben samt aktörer från elbolag, räddningstjänst och andra myndigheter samt POSOM-gruppen. Det finns även ett förslag framtaget till utbildnings- och övningsplan. Denna är dock inte fastställd av kommunstyrelsen eller någon annan instans.

I krisberedskapsarbete samverkar kommunen även med POSOM-gruppens motsvarighet inom landstinget, samordnare för dessa frågor vid länsstyrelsen, andra myndigheter och även med frivilligorganisationer. Eventuellt kommer kommunen skriva avtal med frivilligorganisationer, exempelvis hemvärnet/civilförsvarsföreningen, om att dessa står till förfogande vid en eventuell händelse. Tidigare har en ersättning om 1 kr/invånare utgått.

I övrigt är det beredskapssamordnaren som i huvudsak svarar för att se över övergripande säkerhetsfrågor och strategiska frågor rörande krisberedskap samt att lyfta dessa vidare till kommunledning.

Det finns ingen återkommande punkt på kommunstyrelsens dagordning kring frågor om säkerhet eller krisberedskap eller någon annan form av planerad uppföljning. Frågorna hanteras i viss utsträckning i övrigt löpande av Räddnings- och säkerhetsnämnden.

### **3.3.1 Bedömning och rekommendationer**

Säkerhetsarbetet och arbetet med krisberedskapsfrågor pågår fortlöpande i kommunen. Det finns återkommande samverkan mellan olika verksamheter både internt och externt.

Frågorna hålls aktuella och samordnade i organisationen i stor utsträckning av beredskapssamordnarfunktionen.

Det är dock inte klargjort hur kommunstyrelsens säkerställer att organisationen känner till och efterlever styrdokumenterna i form av uppföljningar vid kommunstyrelsens sammanträde där respektive nämnd/förvaltning återrapporterar sitt uppdrag.

Vi rekommenderar att:

- Kommunen, i samband med fastställande av en ny krisledningsplan för mandatperioden 2007-2010, även fastställer utbildnings- och övningsplanen för den aktuella mandatperioden. Planen bör innefatta både central och lokal krishantering samt samordning med andra myndigheter och organisationer.
- Kommunen stärker internkontrollen för krisberedskaps- och säkerhetsfrågor genom att ta fram en plan för uppföljning och återrapportering av frågorna till kommunstyrelsen.