

# Revisionsrapport

## *Krisberedskap för extraordinära händelser*

Jokkmokks kommun

*Bo Rehnberg  
Cert. kommunal revisor*

*Sophie Karlsson  
Revisionskonsult*

*November 2018*

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Bakgrund .....	3
2.2.	Syfte och kontrollområden .....	3
2.3.	Revisionskriterier .....	3
2.4.	Metod och avgränsning .....	4
<b>3.</b>	<b>Iakttagelser och bedömningar .....</b>	<b>5</b>
3.1.	Ändamålsenlighet.....	5
3.2.	Intern kontroll .....	7
3.3.	Ekonomiskt tillfredsställande .....	10
<b>4.</b>	<b>Avslutning.....</b>	<b>12</b>
4.1.	Sammanfattande revisionell bedömning .....	12

# 1. *Sammanfattning*

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av kommunens krisberedskap för extraordinära händelser. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Fokus har riktats mot följande områden:

- Risk- och sårbarhetsanalys med tillhörande handlingsplan
- Organisation och ansvarsfördelning
- Rapportering
- Resurser

Utifrån genomförd granskning görs en **sammantagen revisionell bedömning** att

- arbetet med krisberedskap för extraordinära händelser bedrivs på ett till övervägande del ändamålsenligt sätt
- den interna kontrollen inom området i begränsad utsträckning är tillräcklig.
- tillräckliga underlag saknas för att bedöma om området bedrivs på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Underlag för gjorda bedömningar redovisas i följande avsnitt.

För att utveckla kommunens krisberedskap bör följande **rekommendationer** prioriteras att:

- kommunstyrelsen prövar hur den politiska styrningen och kontrollen av granskningsområdet ska vara utformad. Fokus på förekommande styrdokument, dess innehåll samt former för återrapportering och redovisning för politiska organ.
- kommunstyrelsen säkerställer att ansvaret för krisberedskapsarbetet tydliggörs i berört politiskt organs reglemente. Detta ansvar kan med fördel tilldelas kommunstyrelsen.
- ansvarigt politiskt organ tillsammans med verksamheten – inför förestående mandatperiod – genomför en dokumenterad analys över resursbehov i förhållande till lagkrav och kommuninterna målsättningar.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av kommunens krisberedskap.

I lagstiftning och föreskrifter ställs krav på att kommunen har en beredskap för att hantera extraordinära händelser. Syftet med regelverken är bland annat att minska sårbarheten inom verksamheten samt ha en god förmåga att hantera krissituationer. Ett bristfälligt arbetssätt inom området kan riskera – förutom att lagar och föreskrifter inte efterlevs – medföra att kommunens medborgare i ökad grad utsätts för en extraordinär krissituation, till exempel avbrott i kommunalteknisk försörjning.

Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden, samhällsbyggarnämnden samt kultur- och fritidsnämnden.

### **2.2. Syfte och kontrollområden**

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att granska och pröva om arbetet med krisberedskap bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen omfattar följande kontrollområden:

#### *Ändamålsenlighet*

- Risk- och sårbarhetsanalys
- Handlingsplan

#### *Intern kontroll*

- Organisation
- Ansvarsfördelning
- Rapportering

#### *Ekonomiskt tillfredsställande*

- Balanserade resurser i förhållande till handlingsplan

### **2.3. Revisionskriterier**

Följande kriterier utgör underlag för revisionell bedömning:

- Kommunallagen kap 6:6
- Lag 2006:544 kap 2:1-2
- MSB:s föreskrift 2015:5 § 4-5
- I övrigt se kontrollområden

## 2.4. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom analys av för granskningen relevant dokumentation samt intervjuer med ett urval av företrädare för politiska organ samt berörda verksamheter. Granskningen har avgränsats till i huvudsak år 2018. I övrigt, se syfte och kontrollområden.

Bedömningskala som används för respektive kontrollområde:

Inte/Otillräcklig	
I begränsad utsträckning	
Till övervägande del	
Ja	

## **3. Iakttagelser och bedömningar**

### **3.1. Ändamålsenlighet**

I revisorernas uppdrag ingår att granska och pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Med ändamålsenlighet menas till exempel att styrelse och nämnder bedriver verksamheten i enlighet med lagstiftning, föreskrifter och interna regelverk.

#### **3.1.1. Kontrollområden och iakttagelser**

##### **3.1.1.1. Risk- och sårbarhetsanalys**

Enligt *Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544)* ska kommuner analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa samt hur detta kan påverka kommunens verksamheter. Detta ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

*MSB 2015:5* sätter vidare krav på vilka rubriker som ska ingå i kommunens risk- och sårbarhetsanalys: en beskrivning av kommunen och dess geografiska område, beskrivning av arbetsprocess och metod, identifiering av samhällsviktig verksamhet inom kommunen, identifiering av kritiska beroenden, identifierade och analyserade risker, beskrivning av sårbarhet och brister i krisberedskap samt behov av åtgärder.

Vår granskning visar att kommunfullmäktige i juli 2015 (2015-07-03) antagit risk- och sårbarhetsanalys för innevarande mandatperiod. Granskningen visar att dokumentet innehåller de punkter som rekommenderas i *MSB 2015:5*. I risk- och sårbarhetsanalysen identifieras även åtgärder att genomföra som bland annat rör utbildning, analys och planering samt förebyggande åtgärder.

I granskningen noteras att kommunfullmäktige i styrdokumentet beredskapsplan (2011-10-03) angett att – utöver den kommungemensamma risk- och sårbarhetsanalysen – ska det även upprättas avdelningsspecifika riskanalyser för varje mandatperiod.

Vår granskning visar att följande organ upprättat specifika riskanalyser: kommunledningskontor, barn- och utbildningsavdelning, samhällsbyggaravdelning, avdelning teknik & service. Därutöver har även kultur- och fritidsnämnden resp socialnämnden upprättat en riskanalys. Analyserna redovisas i avdelningsspecifika handlingsplaner (se avsnitt 2.1.1.2).

Vid intervju med företrädare för verksamheten framkommer att analysarbetet har genomförts av representanter från berörda avdelningar under ledning av kommunens säkerhetssamordnare. Företrädare för politiska organ har inte involverats i detta arbete.

Granskningen visar att arbetet med risk- och sårbarhetsanalys inför förestående mandatperiod har försenats på grund av att tjänsten som säkerhetssamordnare varit vakant under delar av år 2018 och att rekrytering pågår. I lag och föreskrift anges att risk- och sårbarhetsanalysen bör följas upp sista året i mandatperioden (15 februari) och uppdateras inom de närmaste tolv månaderna efter att en ny mandatperiod börjat.

### 3.1.1.2. Handlingsplan

Lag 2006:544 fastslår att kommunens risk- och sårbarhetsanalys ska kompletteras med en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Denna ska fastställas för varje ny mandatperiod. I MSB 2015:5 förklaras vidare vad den plan som fastställs ska innehålla. Bland annat ska planen lämna information om lokaler som disponeras vid en extraordinär händelse.

I Jokkmokk finns följande *planer* för hur extraordinära händelser ska hanteras:

<b>Beslutsorgan</b>	<b>Plandokument (datum)</b>
Kommunfullmäktige	1. Styrdokument för krisberedskapsarbetet 2015-2019 (2015-11-02) 2. Krislednings- och kommunikationsplan vid samhällsstörningar (2013-06-17) 3. Beredskapsplan och ledningsplan (2011-10-03)
Kommunstyrelse	1. Informationsplan i första hand riktad till Centrala krisledningsgruppen (2013-06-23)
?	1. Jokkmokks krisledningsplan, reviderad 2017 2. Krisledning, reviderad 2017

Jämförs ovan redovisade planer med det som fastslås i MSB 2015:5 gällande innehåll konstateras att krislednings- och kommunikationsplanen (2013-06-17) och beredskapsplanen med tillhörande ledningsplan (2011-10-03) behandlar samtliga rekommenderade områden: ledning, samverkan, samordning, information om lokaler. Övriga dokument innehåller delar av det MSB rekommenderar. I krislednings- och kommunikationsplan finns i enlighet med rekommendationerna från MSB även ett avsnitt som behandlar kommunens krisbild utifrån vad som framkommit i risk- och sårbarhetsanalysen.

Lagen ställer krav på att den handlingsplan som används ska vara beslutad under innevarande mandatperiod. Av de dokument som är beslutade av kommunfullmäktige är det endast *styrdokument för krisberedskap* som är från innevarande mandatperiod. Granskning av detta styrdokument visar att i första hand fokuserar det på vilket förebyggande och förberedande arbete kommunen ska genomföra. Däremot saknar dokumentet en beskrivning av hur kommunen ska agera under kris.

Kommunfullmäktige har i styrdokumentet *beredskapsplan* angett att – utöver kommunövergripande handlingsplan – ska kommunens avdelningar upprätta egna handlingsplaner. Granskningen visar att samtliga organ med undantag för näringslivs- och samhällsavdelningen tagit fram en sådan plan. Granskning av planernas innehåll visar att de är strukturerade på ett likartat sätt. Enligt fullmäktiges direktiv ska planerna revideras varje mandatperiod. Vår granskning visar att det är endast socialnämndens plan (år 2016) som reviderats i enlighet med direktiv. Flertalet planer är från år 2013.

### 3.1.2. *Bedömning*

Den revisionella bedömningen är att granskade områden till övervägande del hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- Kommunen har upprättat en risk- och sårbarhetsanalys som är förenlig med krav i lag och föreskrifter.
- Kommunen har upprättat interna styrdokument som i stort är förenlig med de krav på handlingsplan som ställs i lag och föreskrifter.
- Verksamheten har i stort upprättat risk- och sårbarhetsanalyser och planer som är förenliga med kommuninterna styrdokument beslutade av kommunfullmäktige.

Framtida utvecklingsområden är att ajourhålla styrdokument enligt direktiv samt pröva antalet kommuninterna styrdokument.

## 3.2. *Intern kontroll*

I revisorernas uppdrag ingår att granska och pröva om den interna kontrollen är tillräcklig. Med intern kontroll avses till exempel att roller och ansvar är tydliga i organisationen samt att det finns rapporteringsrutiner som tillämpas på avsett sätt.

### 3.2.1. *Kontrollområden och iakttagelser*

#### 3.2.1.1. *Organisation*

I lag 2006:544 och MSB 2015:5 ges styrning hur kommunen ska organisera sig under en extraordinär händelse.

Kommunens organisation vid **krissituation** reglerar främst i följande styrdokument:

- Krislednings- och kommunikationsplan (KF 2013-06-17)
- Beredskapsplan och ledningsplan (KF 2011-10-03)
- Reglemente för krisledningsnämnden (KF 2011-10-03)

Under en kris eller extraordinär händelse har kommunfullmäktige beslutat att kommunstyrelsens arbetsutskott utgör den *krisledningsnämnd* som enligt lag ska finnas. Ordinarie och ersättande ledamöter i kommunstyrelsens arbetsutskott utgör således ordinarie och ersättare i krisledningsnämnden. I nämndens reglemente fastslås att ordförande beslutar huruvida nämnden ska träda i funktion. Om möjligt ska beslutet fattas i samråd med räddningstjänstens chef i beredskap eller kommunchef. Nämnden har även rätt att ta över andra nämnders verksamheter.

Under krisledningsnämnden finns en *central krisledningsgrupp*, CKL, och en *samverkansgrupp*. I intervju uppges att CKL gruppen utgörs av företrädare för olika verksamheter i kommunen. Det rör sig om chefer såväl som informationsansvariga och omvärldsbevakare. Ändringar i sammansättningen av gruppen samt huruvida nuvarande konstellation är bäst lämpad för syftet uppges ha diskuterats i kommunen. Kommunen har valt att inte inkludera socialchef och skolchef i CKL eftersom kriser är vanligast förekommande i dessa verksamheter och cheferna således behövs i sina verksamheter.



Samverkansgruppen består av representanter från kommunens avdelningar och bolag samt en av CKL utsedd chef. CKL ska fungera som en länk mellan krisledningsnämnden och samverkansgruppen.

När det gäller organisation i **normalläge** (ej krissituation) regleras detta inte på samma tydliga sätt i kommuninterna styrdokument. Följande styrdokument har noterats:

- Styrdokument för krisberedskapsarbete (KF 2015-11-02)

Dokumentet ger viss vägledning hur arbetet ska organiseras på verksamhetsnivå. Bland annat noteras att krisberedskapsarbetet ska initieras och samordnas från säkerhetssamordningen på samhällsbyggaravdelningen. En övrig iakttagelse är att styrdokumentet inte närmare reglerar hur den politiska organisationen ska involveras i arbetet.

Av intervjuer framkommer att kommunledningsgruppen – även om det inte regleras i styrdokument – hanterar frågor som rör krisberedskap. I och med att säkerhetssamordnaren är ensam i sin roll har kommunen valt att bredda frågan och lyfta in den i kommunledningsgruppen. Säkerhetssamordnaren har kunnat lyfta frågor på ämnet som varit relevanta och förankrat dem i aktuella verksamheter.

### 3.2.1.2. Ansvarsfördelning

Av föregående avsnitt framgår att hur arbetet inom kommunen ska organiseras i krissituation samt i normalläge. När det gäller fördelning av ansvar visar vår granskning följande:

Situation	Ansvar
Extraordinär händelse	Regleras i lag, föreskrifter och kommuninterna styrdokument. Klargör hur ansvaret fördelas på såväl politisk nivå som verksamhetsnivå.
Normalläge	Kommunens övergripande ansvar för krisberedskapsarbete regleras i lag och föreskrifter. Hur ansvaret fördelas internt i kommunen (politisk nivå respektive verksamhetsnivå) har inte fullt ut tydliggjorts i kommuninterna styrdokument.

Följande iakttagelser har noterats:

- I flera av de kommunövergripande dokument som omnämns i föregående avsnitt förklaras krisledningsnämndens, CKL:s och stabsgruppens arbetsuppgifter och ansvarsområden under kris. Krisledningsnämnden ansvarar exempelvis bl a för att fatta de övergripande och långsiktiga inriktnings- och prioriteringsbeslut som krävs, medan CKL gruppen bland annat ansvarar för att analysera problem som uppstår, och ansvara för att krisledningsnämndens beslut blir genomförda.
- I krislednings- och kommunikationsplanen betonas att förebyggande arbete ska ske för att minska risken för negativa händelser. I styrdokument för krisberedskapsarbete finns även förebyggande aktiviteter kopplade till kommunens ansvarsområden, exempelvis årlig kontroll av utomhusalarmering och revidering av planer. Det framgår dock inte vem eller vilka som ansvarar för dessa aktiviteter.

- När det kommer till revidering av planer så är det kommunens säkerhetssamordnare som ansvarar för att revidering av krislednings- och kommunikationsplan sker varje mandatperiod och kommunstyrelsen som beslutar om revideringen.

Vid intervju med företrädare för samhällsbyggarnämnden framkommer att ansvarsfördelningen på politisk nivå upplevs vara otydlig när det gäller krisberedskap under normalläge. Företrädare för nämnden förespråkar att övergripande ansvar och tillhörande budgetresurser för området överförs till kommunstyrelsen.

Vid intervju framkommer att organisation och ansvar i samband med de bränder som härjande i bland annat Jokkmokks kommun under sommaren 2018 fungerade bra. Händelserna klassificerades inte som en kris, varpå CKL gruppen inte aktiverades. Uppfattningen är dock att personer utan koppling till gruppen tog ett stort ansvarstagande, och att såväl näringsliv och kommunen var behjälpliga. En framgångsfaktor var att kommunens storlek och invånarantal i detta fall var behjälpligt, då många känner varandra och vet vilka verktyg som finns tillgängliga.

### 3.2.1.3. Rapportering

Enligt lag 2016:544 ska kommunen vid en extraordinär händelse i fredstid hålla den *myndighet* som bestäms av regeringen informerad om de åtgärder som vidtagits samt hur åtgärderna påverkar krisberedskapsläget. Kommunen ska vidare ge lägesrapporter och information om händelseutveckling och den förväntade utvecklingen samt nuvarande tillstånd och vidtagna och planerade åtgärder. Rapporteringen ska ta utgångspunkt i de rubriker som risk- och sårbarhetsanalysen har.

I intervju förklaras att verksamheten varje år får ett frågeformulär av länsstyrelsen som behandlar krishantering. Frågorna fokuserar främst på vad verksamheten gjort för de statliga resurser som kommunen tilldelats för krishanteringsarbete. Kraven uppges vara desamma varje år, ibland har verksamheten behövt komplettera formuläret med uppgifter eller förklaringar. Formuläret för år 2018 ska lämnas in den 15 februari 2019. Granskningen kan verifiera att verksamheten årligen lämnat rapport som efterfrågats till statliga organ.

När det gäller *kommunintern* rapportering konstateras följande: Jokkmokks kommun är en politisk styrd organisation där kommunfullmäktige är kommunens högsta politiska organ och där kommunstyrelse och nämnder ansvarar för att fullgöra kommunens åtaganden – till exempel i fråga om krisberedskap.

Av föregående avsnitt framgår att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen utfärdat ett flertal kommuninterna dokument som reglerar granskningsområdet. En brist med styrdokumentet är att de i låg utsträckning reglerar formerna för hur dokumenten ska följas upp och rapporteras till politiska organ.

Granskningen kan inte verifiera att det under 2018 skett någon systematisk rapportering avseende krisberedskap avseende måluppfyllelse, resultat och effekter till kommunstyrelse/-fullmäktige. Enligt uppgift har viss information om pågående och planerade aktiviteter lämnats till samhällsbyggarnämnden och kommunstyrelsens arbetsutskott.

### 3.2.2. *Bedömning*

Den revisionella bedömningen är att den interna kontrollen inom granskade områden till begränsad utsträckning är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Organisation och ansvarsfördelning (politik och verksamhet) är tydlig och dokumenterad när det gäller extraordinära händelser/krisituationer. När det gäller fortlöpande krisberedskapsarbete är organisation och ansvar i flera avseenden otydligt
- Rapportering till statliga organ sker i enlighet med gällande direktiv. Kommunintern rapportering till kommunstyrelse/kommunfullmäktige är otillräcklig.

Ovan redovisade brister kan även ses som framtida utvecklingsområden.

### 3.3. *Ekonomiskt tillfredsställande*

I revisorernas uppdrag ingår att granska och pröva om verksamheten bedrivs på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Med ekonomiskt tillfredsställande avses till exempel att ansvariga organ säkerställer att det tillsätts rimliga resurser (materiella och personella) för att kunna bedriva verksamheten på avsett sätt.

#### 3.3.1. *Kontrollområde och iakttagelser*

##### 3.3.1.1. *Balanserade resurser i förhållande till handlingsplan*

MSB:s föreskrift 2015:15 ger uttryck för att kommunen analyserar och avsätter rimliga resurser för att fullgöra sina åtaganden enligt lag och föreskrifter. I MSB:s uppdrag ingår även att fördela anslag till kommuner att förstärka samhällets krisberedskap.

Granskningen visar att de resurser som verksamheten disponerar i huvudsak är hänförlig till erhållna statliga anslag. Anslaget används framför allt för att bemanna tjänst som säkerhetssamordnare.

Granskningen visar vidare att det statliga bidraget ingår i samhällsbyggarnämndens driftbudget. Verksamheten har för år 2017 bedrivits inom anvisad budgetram. Av samhällsbyggarnämndens reglemente framgår inte nämndens ansvar för att bedriva ett systematiskt krisberedskapsarbete.

I föregående avsnitt noteras att kommunstyrelse/kommunfullmäktige varken begärt eller fått återrapportering anseende verksamhetens utfall i förhållande till fastställda mål (verksamhet och ekonomi).

Företrädare för verksamheten framhåller att den statliga ersättningen balanserar för att fullgöra de minimikrav som ställs från statsmakten. Ersättningen upplevs inte vara tillräckligt för att vidareutveckla verksamheten.

Granskningen visar att det under 2017-2018 inte genomförts kontinuerlig utbildning och övning av krisberedskapsorganisationen. Detta kan bland annat hänföras till vakans på tjänsten som säkerhetssamordnare.

Tjänsten som säkerhetssamordnare har tidigare varit en halvtidstjänst, vilket varit krävande då kommunens geografiska område är stort. Företrädare för samhällsbyggnadsnämnden upplever att tjänstgöringsgraden medfört svårigheter att besätta tjänsten och behålla anställd personal. Tjänsten har dock ändrats till en heltidstjänst när den utannonserats på nytt under år 2018.

Därutöver kan det inte styrkas att det gjorts en dokumenterad analys av resursbehov i förhållande fastställda planer.

### *3.3.2. Bedömning*

Tillräckliga underlag saknas för att göra en revisionell bedömning av kontrollområdet. Granskningen visar följande:

- Det sker ingen rapportering till kommunstyrelse/kommunfullmäktige av verksamhetens måluppfyllelse
- Granskningen indikerar att övning och utbildning av krisberedskapsorganisationen inte skett i erforderlig omfattning under år 2017-2018
- Företrädare för verksamheten upplever att tillgängliga resurser motsvarar de minimikrav som ställs från statsmakten

I sammanhanget bör framhållas att i revisorernas uppdrag endast ingår att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig. Ansvaret för den interna kontrollen vilar på kommunstyrelse och nämnder.

## 4. Avslutning

### 4.1. Sammanfattande revisionell bedömning

<i>Kontrollområde</i>	<i>Bedömning</i>
<b>Ändamålsenlighet</b>	<p><b>Till övervägande del</b></p> <p>Underlag för revisionell bedömning:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunen har upprättat en risk- och sårbarhetsanalys som är förenlig med krav i lag och föreskrifter. Interna styrdokument är i stort förenliga med de krav på handlingsplan som ställs i lag och föreskrifter</li> <li>- Verksamheten har i stort upprättat analyser och planer som är förenliga med kommuninterna styrdokument beslutade av fullmäktige.</li> </ul>
<b>Intern kontroll</b>	<p><b>I begränsad utsträckning</b></p> <p>Underlag för revisionell bedömning:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation och ansvarsfördelning (politik och verksamhet) är tydlig och dokumenterad är det gäller extraordinära händelser/krissituationer. Organisation och ansvar för krisberedskapsarbetet är däremot otydligt.</li> <li>- Rapportering till statliga organ sker i enlighet med gällande direktiv. Intern rapportering till kommunstyrelse/-fullmäktige är otillräcklig.</li> </ul>
<b>Ekonomiskt tillfredsställande</b>	<p><b>(tillräckliga underlag för bedömning saknas)</b></p> <p>Underlag/iakttagelser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Det sker ingen rapportering till kommunstyrelse/-fullmäktige av verksamhetens måluppfyllelse.</li> <li>- Övning och utbildning av krisberedskapsorganisationen har inte skett i erforderlig omfattning under år 2017-2018.</li> <li>- Verksamheten upplever att tillgängliga resurser motsvarar de minimikrav som ställs från statsmakten.</li> </ul>

2018-11-26

**Hans Forsström**

*Uppdragsledare*

**Bo Rehnberg**

*Projektledare*