



Granskning av kommunens krisberedskap

Rapport

Järfälla kommun

KPMG AB

2023-01-31

Antal sidor 25



Järfälla kommun
Granskning av kommunens krisberedskap

2023-01-31

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Sammanfattning | 3 |
| 2 | Bakgrund | 5 |
| 2.1 | Syfte, revisionsfrågor och avgränsning | 5 |
| 2.2 | Revisionskriterier | 6 |
| 2.3 | Metod | 6 |
| 3 | Lagstiftning och nationella styrande dokument | 7 |
| 3.1 | Krisberedskapslagstiftning och nationella överenskommelser | 7 |
| 3.2 | Ansvar gällande vatten och avlopp | 8 |
| 4 | Resultat av granskningen | 9 |
| 4.1 | Reglementen, internkontroll och delårsrapport ur ett krisberedskapsperspektiv | 9 |
| 4.2 | Styrdokument inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning | 12 |
| 4.3 | Krishanteringsorganisation | 19 |
| 4.4 | Utökat fokus med vatten och avlopp | 23 |
| 5 | Slutsats och rekommendationer | 25 |

1 Sammanfattning

KPMG har av Järfälla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har ett ändamålsenligt krisledningsarbete som genomförs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer med utökat fokus på VA-verksamhet.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till viss del har ett ändamålsenligt krisledningsarbete som genomförs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Vi bedömer att den krisledningsorganisation som finns är i stora delar ändamålsenlig och att det finns en planering för de obligatoriska funktionerna. Vi noterar att Järfälla kommun vid tillfället för granskningen är i en process med att byta styrmodell för kommunen. Parallellt har även en ny styrgrupp med förvaltningsdirektörerna och säkerhetschefen startats upp för att säkerställa samverkan för säkerhet, krisberedskap och civilt försvar. Vi bedömer detta som ett steg i rätt riktning och en viktig del i att stärka arbetet framåt.

Vi bedömer att en översyn av de styrande dokumenten är nödvändigt för att säkerställa att de är samstämmiga och innehållsmässigt korrekta. För att illustrera: Det framgår inte att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden inte är samma nämnd/styrelse, vilket vi bedömer är en allvarlig brist. Det saknas därtill viktiga uppgifter ur ett krisberedskapsperspektiv i både kommunstyrelsens och krisledningsnämndens reglementen som enligt vår bedömning utgör en allvarlig brist.

Kommunens VA verksamhet har en planering för obligatoriska funktioner, genomför risk-och sårbarhetsanalyser samt övar verksamheten periodiskt. Vi har inom ramen för granskningen inte bedömt innehållet av VA:s risk-och sårbarhetsanalysen eller tillhörande styrdokument på grund av att de omfattas av sekretess. Vi kan däremot konstatera att de finns i organisationen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ❖ Tillser en översyn av reglementen såsom
 - kommunstyrelsen,
 - krisledningsnämnden och
 - övriga nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv samt att
 - socialnämnden därtill får vissa uppgifter vid extraordinära händelser.
- ❖ Tillser en översyn av följande styrande dokument såsom
 - kommunstyrelsens delegationsordning och
 - kommundirektörens instruktion ur ett krisberedskapsperspektiv
- ❖ Tillser en översyn av samtliga styrande dokument där det framgår att kommunstyrelsen är krisledningsnämnd.
- ❖ Säkerställer att utbildning och övningsverksamheten genomförs systematiskt i kommunen.
- ❖ Tillser en översyn av funktionen "Tjänsteman i beredskap".



Järfälla kommun

Granskning av kommunens krisberedskap

2023-01-31

- ❖ Tillse att styrdokument som ska gälla för de kommunala bolagen beslutas av kommunfullmäktige och fastställs på bolagsstämman.

2 Bakgrund

Vi har av Järfälla kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Under de senaste åren med mindre och större händelser har kommunernas krisberedskapsförmåga prövats och testats i skarpt läge. För att nämna några är flyktingkrisen 2015, pandemin 2020–2022 och nu återigen en flyktingkris. Utöver det har det skett olika former mer lokala svåra händelser och även IT-incidenter som visat hur viktigt det är att kommunens krisberedskap är robust med en förmåga att hantera olika typer av händelser.

En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Pandemin, stormar, cyberattacker med mera har visat vikten av detta. Denna granskning omfattar kommunens krisberedskap utifrån gällande regelverk samt hur kommunen tillvaratagit erfarenheterna från pandemin för att förbättra arbetet med krisberedskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram riktlinjer och strategidokument rörande styrdokument för krisberedskap, vilket skapar ett tydligt ramverk för kommunens arbete med frågorna.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har ett ändamålsenligt krisledningsarbete som genomförs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer. Vi har haft ett visst utökat fokus på kommunens VA-verksamhet.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

1. Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning/beredskap?
 - Finns en planering för obligatoriska funktioner?
 - Finns det en krisledningsnämnd särskilt fokus på ett ändamålsenligt reglemente?
2. Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler?
 - Förekommer en regelbunden uppföljning av risk- och sårbarhetsanalysen med hjälp av indikatorer enligt bilaga till författningen "Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser" (MSBFS 2015:5)
 - Används resultatet från analysens resultat i verksamheten och i samband med uppföljning, identifieras åtgärdsförslag och implementeras förbättringar?
3. Är rutinerna för krisberedskap vid extraordinära händelser (inom olika typer av extraordinära händelser – epidemier, it, el och vatten med flera) ändamålsenliga?

- Har kommunen en ändamålsenlig dokumenterad krisberedskapsplan?
- Arbetarkommunen systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser?

Granskningen omfattar Järfälla kommun och det övergripande krisledningsarbetet på central nivå. I detta ingår också att titta på vilket stöd och resurser som kommer nämnderna till godo för deras interna krisplanering.

Då detta är en granskning som berör både sårbarheter och säkerhetsskyddat material, är rapportens detaljeringsgrad lägre än vad revisionen kan vara vana vid.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med tillhörande förordning
- MSB:s Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser
- MSB₁FS 2015:5

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

Dokumentstudier av kommunstyrelsen, krisledningsnämnden, tekniska nämnden och miljö- och bygglovsnämndens reglementen, kommunstyrelsens delegationsordning, internkontrollplan för kommunstyrelsen 2022 och delårsrapport per augusti 2022.

Utöver det har dokumentstudier genomförts av styrdokument inom krisberedskapsområdet såsom: Mål och inriktning för arbetet med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun 2020–2023, Kommunstyrelsen krisledningsplan, Plan för hantering av extraordinära händelser i Järfälla kommun 2020–2023 och Risk- och sårbarhetsanalys för Järfälla kommun 2019.

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande mandatperioden 2018–2022, kommundirektör, säkerhetschef, förvaltningschef för miljö- och bygglovsförvaltningen, avdelningschef VA och avfallsavdelningen samt VA-ingenjör.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

3 Lagstiftning och nationella styrande dokument

3.1 Krisberedskapslagstiftning och nationella överenskommelser

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) reglerar kommunernas ansvar vid krissituationer i fredstid och höjd beredskap.

Det geografiska områdesansvaret är en lagreglerad kommunal uppgift enligt LEH och är centralt ur både krisberedskap -och höjdberedskaps perspektiv. Det geografiska områdesansvaret innebär att kommunen ska verka för att olika aktörer, bland annat de som bedriver samhällsviktig verksamhet, inom kommunens geografiska område får möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför hantering av extraordinära händelser.¹

För att fullgöra åtaganden enligt LEH och annan lagstiftning som socialtjänstlagen (2001:453) och lagen om skydd mot olyckor (2003:778), förutsätts att kommunen bedriver ett grundläggande arbete med krisberedskap.

Enligt 2 kap. 1 § LEH ska kommuner upprätta en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner ska med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Kommunen ska sammanställa och rapportera resultatet av sitt arbete till länsstyrelsen senast 31 oktober under första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige².

I *överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022* mellan Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och Regioner (SKR) framgår det hur kommunerna ska arbeta med planeringen utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Av överenskommelsen framgår att kommunerna ska ha följande dokument:

- Ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap som anger kommunens övergripande mål och inriktning med arbetet med krisberedskap under mandatperioden
- En plan för hantering av extraordinära händelser
- En utbildnings – och övningsplan
- Reglemente för krisledningsnämnden
- En risk-och sårbarhetsanalys
- Instruktionen för kommundirektören ange vilka uppgifter som kommundirektören ska ha avseende krisberedskap

¹ MSB, Samverkan och ledning, vägledning för lokal IS, s 4.

² MSB:s hemsida, om Risk- och sårbarhetsanalyser

Styrdokumentet, planen för hanteringen av extraordinära händelser, utbildnings- och övningsplanen samt reglementet för krisledningsnämnden ska vara beslutade senast 31 december under ny mandatperiods första år.

Enligt 2 kap. 1 § LEH ska kommuner och regioner med beaktande av RSA, för varje mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. I *överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022* framgår att styrdokumentet ska beslutas av kommunfullmäktige och innehålla bland annat följande;

- övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund
- kommunens övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys
- kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar
- vilken planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperiod

3.2 Ansvar gällande vatten och avlopp

Kommunen har enligt lagen om allmänna vattentjänster, (2006:412), LAV, ansvar för vatten och avlopp. Uppdraget är att verka för en god försörjning enligt gällande lagar, föreskrifter och direktiv. Vattenförsörjningsplaner, förberedelser för vattenbrist i enlighet med risk- och sårbarhetsanalysarbetet, vattendomar och bevakning av grundvattennivåer är alla relevanta verktyg för att säkerställa tillgången till vatten och avlopp. Tillgång till vatten är en förutsättning för vår vardag och rent dricksvatten är vårt viktigaste livsmedel.

Klimatförändringar som innebär allt från längre perioder av torka, lägre grundvattennivåer och risk för stora översvämningar på grund av extremväder har gjort att allt fler kommuner i Sverige fått hantera nya utmaningar när det kommer till vatten och avlopp.

4 Resultat av granskningen

4.1 Reglementen, internkontroll och delårsrapport ur ett krisberedskapsperspektiv

4.1.1 Kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning

Av reglementet för kommunstyrelsen framgår att kommunstyrelsen är tillika krisledningsnämnd³.

I kommunens olika styrdokument såsom; *Mål och inriktning för arbetet med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun 2020–2023*, *Kommunstyrelsen krisledningsplan*, *Plan för hantering av extraordinära händelser i Järfälla kommun 2020–2023* och *delårsrapport per augusti 2022* finns det skrivningar som anger att kommunstyrelsen är krisledningsnämnd, se avsnitt 4.2.1, 4.2.2 och 4.3.1 och 4.3.2

I reglementet framgår att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för kommunens trygghets- och säkerhetsarbete. Uppgifter som kan omfatta området krisberedskap saknas i reglementet. I *mål och inriktning för arbetet med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun* finns det beskrivet kommunstyrelsens ansvar avseende krisberedskap, se avsnitt 4.2.1

I kommunstyrelsens delegationsordning⁴ har krisledningsnämndens ett eget avsnitt med beslutspunkter. Av anmärkningen till detta avsnitt i delegationsordningen framgår att i det fall krisledningsnämnden övertar hela eller delar av annan nämnds verksamhet, i enligt 2 kap. 4 § LEH gäller denna nämnds delegeringsordning för övertagen verksamhet. (Kommunstyrelsen 2008-11-24, § 136).

4.1.2 Krisledningsnämndens reglemente och val till nämnden

För mandatperioden 2018–2019 anges att val av ledamöter skett till kommunstyrelsen (tillika krisledningsnämnd) i fullmäktiges protokoll⁵. För mandatperioden 2022–2024 har val av ledamöter till krisledningsnämnden skett i ett eget ärende i kommunfullmäktige⁶.

Av krisledningsnämndens reglemente⁷ anges att kommunstyrelsen utgör tillika krisledningsnämnd, se avsnitt 4.1.1.

Reglementet beskriver att nämnden fullgör uppgifter under extraordinära händelser. Ordföranden i nämnden, vid dennes förhinder vice ordförande, bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion.

³ Beslutat av kommunfullmäktige 17 -12- 2018 § 162. Gäller från och med den 1 januari 2019. Kommunfullmäktige beslutade om tillägg i reglementet 11 maj 2020 § 67 och 26 april 2021 § 88.

⁴ Reviderad av kommunstyrelsen 2021-10-04, §160 med ikraftträdande den 1 november 2021.

⁵ Kommunfullmäktiges protokoll 2018 -10-18, § 110

⁶ Kommunfullmäktigesprotokoll 2022 -10-17

⁷ Daterat 2008-12-08 § 182

Vidare framgår av reglementet att nämnden fattar beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den utsträckning som är nödvändigt. När förhållanden medger det ska nämnden besluta att de uppgifter som de övertagit från andra nämnder ska återgå till ordinarie nämnd.

I övrigt beskriver reglementet att nämnden kan ha ett utskott under sig och dess sammanträdesformer.

4.1.3 Tekniska nämnden och miljö-och bygglovsnämndens reglementen

Tekniska nämndens uppgifter⁸ enligt reglementet är bland annat ansvar för avfallshantering, vatten-och avloppsförsörjning, väg- och gatuhållning samt park-och naturvård.

Miljö- och bygglovsnämndens uppgifter⁹ enligt reglementet är bland annat ansvar för miljö-och hälsoskyddsfrågor och bygglovsverksamhet.

Av reglementena framgår inte att nämnderna har ett ansvar för krisberedskapsarbete och risk- och sårbarhetsanalyser inom sina verksamhetsområden.

4.1.4 Bedömning

Kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning

Vi bedömer att kommunstyrelsens reglemente inte är ändamålsenligt avseende krisberedskap. Det framgår inte av reglementet att kommunstyrelsen har ett övergripande och samordnande ansvar för krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyserna i kommunen. Dessa ansvarsområden framgår dock av styrdokumentet *Mål och inriktning för arbetet med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun 2020–2023*.

Vi bedömer att det inte tydligt framgår att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden inte är samma styrelse/nämnd. Att det därtill i kommunstyrelsens delegationsordning finns ett särskilt avsnitt som avser krisledningsnämndens beslutspunkter stärker vår bedömning. Vi bedömer att risken för sammanblandning mellan krisledningsnämnden och kommunstyrelsen är en allvarlig brist. En nämnd/styrelse kan inte enligt vår bedömning i sin delegationsordning ha beslutspunkter inom en annan nämnds ansvarsområde.

Vi bedömer att det i kommunstyrelsens reglemente ska framgå att när det råder en extraordinär händelse men krisledningsnämnden inte är aktiverad kan kommunstyrelsen besluta om att be/lämna hjälp till annan kommun/region och besluta om ersättningen för detta.

I delegationsordningen för kommunstyrelsen framgår att kommundirektören har befogenhet att besluta om bistånd vid en extraordinär händelse enligt LEH. Vi bedömer

⁸ Kommunfullmäktiges protokoll 2018- 12- 17-12, § 162. Gäller från och med den 1 januari 2019.

⁹ Kommunfullmäktigesprotokoll 2018–12–17–12, § 162. Gäller från och med den 1 januari 2019.

att det är mer ändamålsenligt att denna uppgift ingår i socialnämndens reglemente och delegationsordning.

Vi bedömer att beslutspunkter enligt säkerhetsskyddslagen särskilt ska framgå av kommunstyrelsens delegationsordning för att inte riskera att blandas samman med krisledningsnämndens uppgifter.

Utöver detta bedömer vi att civilt försvar och säkerhetsfrågor särskilt ska ingå som en uppgift i kommunstyrelsens reglemente. Dessa ansvarsområden framgår av styrdokumentet *Mål och inriktning för arbetet med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun 2020–2023, se avsnitt 4.2.1.*

Krisledningsnämndens reglemente

Vi bedömer att det inte tydligt framgår av reglementet för krisledningsnämnden och i andra styrande dokument att krisledningsnämnden är en nämnd som alla andra nämnder i kommunen. Sett till att krisledningsnämnden är en av de obligatoriska nämnderna i en kommun enligt LEH bedömer vi att detta inte är ändamålsenligt.

Val av ledamöter till krisledningsnämnden ska ske i ett eget ärende i fullmäktige vilket vi bedömer inte skett för mandatperioden 2018–2022. Vi kan konstatera att för mandatperioden 2022–2026 har val skett av ledamöter till krisledningsnämnden på korrekt sätt, vilket vi bedömer är positivt.

Vi bedömer att de uppgifter som finns i krisledningsnämndens reglemente saknar väsentliga delar vilket innebär att reglementet till viss del är bristfälligt. Följande uppgifter bör även ingå i reglementet:

- Anmäla nämndens beslut till nästa kommande kommunfullmäktiges sammanträde.
- Att nämnden kan avvecklas av dem själva, av kommunstyrelsen och av kommunfullmäktige.
- Beslut om att be/lämna hjälp till annan kommun/region och besluta om ersättningen för detta.

Enligt vår uppfattning bör det av reglementet även framgå att nämnden inte kan bilda utskott under sig, att sammanträdena är stängda och att tidpunkten för när beslut fattas ska noteras i protokollet.

Tekniska nämnden och miljö-och bygglovsnämndens reglementen

Vi kan konstatera att varken i tekniska nämnden eller miljö-och bygglovsnämndens reglementen finns uppgifter gällande krisberedskapen och risk- och sårbarhetsanalyser för sina respektive verksamhetsområden. Det bör framgå av reglementena att nämnderna har ett ansvar för krisberedskap och risk-och sårbarhetsanalyser inom sina verksamhetsområden samt det särskilda ansvaret för övningsverksamhet som framgår av *Mål och inriktning för arbetet med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun 2020–2023, se avsnitt 4.2.1.*

4.1.5 Internkontroll 2022, delårsrapport per augusti 2022

I intervju med kommundirektör beskrivs att i kommunstyrelsens interkontrollplanen för 2022 ingår kontrollområden för krisberedskapen. Av internkontrollplanen¹⁰ framgår följande kontrollområden enligt granskningens syfte; krisberedskap, RSA och krisberedskapsplan för hantering av extraordinära händelser, utbildning- och övning.

Av delårsrapporten per augusti 2022¹¹ framgår att förberedelsearbetet inom krisberedskap har initierats. Bland annat förs diskussioner om hur kommunen kan upprätthålla det politiska beslutsfattandet i händelse av kris. I delårsrapporten beskrivs att kommunen behöver ha en beredskap för att kunna ta emot ytterligare flyktingar från Ukraina.

Av delårsrapporten framgår att kommunstyrelsen också är krisledningsnämnd.

4.1.5.1 Bedömning

Vi anser att det är positivt att krisberedskapen ingår i internkontrollplanen. Genom detta stärks arbetet med krisberedskap.

4.2 Styrdokument inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning

Granskningen avser krisberedskap därför redogör vi inte för de delar i styrdokument som behandlar civilt försvar, höjd beredskap och säkerhetsfrågor.

4.2.1 Mål och inriktning för arbetet med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun 2020–2023

Mål och inriktning för arbetet med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun 2020–2023¹², nedan styrdokumentet, är utformat enligt överenskommelserna mellan SKR och MSB om kommunernas krisberedskap 2019–2022 och kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020, se avsnitt 3.1.

Styrdokumentet är beslutat av kommunfullmäktige och uttrycker kommunens generella ambition och målsättning för arbetet inom inriktningsområdena ordinarie säkerhetsarbete, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun. Styrdokumentet gäller till år 2023 och omfattar nämnder, förvaltningar och kommunala bolag/ förbund.

Det övergripande syftet med kommunens säkerhets- och krisberedskapsarbete är att skydda:

- *Människors liv och hälsa.* Fysisk och psykisk hälsa hos dem som drabbas direkt eller indirekt av en händelse.

¹⁰ Dnr Kst 2021/464

¹¹ Dnr Kst 2022/384

¹² Dnr Kst 2020/207

- *Samhällets funktionalitet.* Funktionalitet och kontinuitet i det som direkt eller indirekt starkt påverkar samhällsviktig verksamhet.
- *Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.* Människors tilltro till demokratin och rättsstaten samt förtroende för samhällets institutioner och det politiska beslutsfattandet.
- *Miljö och ekonomiska värden.* Miljön i form av mark, vatten och fysisk miljö med mera. Ekonomiska värden i form av lös och fast egendom samt värdet av produktion av varor och tjänster.
- *Nationell suveränitet.* Kontroll över nationens territorium och över de politiska beslutsprocesserna i landet samt säkrande av nationens försörjning med förnödenheter.

Följande principer gäller för kommunens övergripande hantering och styrning av samhällsstörningar:

- *Ansvarsprincipen*, den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar vid samhällsstörningar och kris. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.
- *Likhetsprincipen*, organisationen som hanterar krisen ska, så långt det är möjligt, efterlikna ordinarie organisation.
- *Närhetsprincipen*, en kris ska, så långt det är möjligt, hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

I styrdokumentet beskrivs följande roller i krisledningsorganisationen; kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, kommundirektör, kommunstyrelseförvaltningen, nämnderna, förvaltningarna, säkerhetsskyddschef, tjänsteman i beredskap (TiB) samt bolag och kommunalförbund, se avsnitt 4.3.1

Det kan särskilt noteras avseende de olika rollerna att det anges att kommunstyrelsen är tillika krisledningsnämnd och har det övergripande politiska ansvaret för inriktningen av kommunens ordinarie säkerhetsarbete, krisberedskap och civilt försvar i hela den kommunala förvaltningsorganisationen. I reglementet för kommunstyrelsen framgår inte detta ansvar, se avsnitt 4.1.1.

Vidare beskrivs att kommundirektören har det yttersta ansvaret för kommunens ordinarie säkerhetsarbete, krisberedskap och civilt försvar och utser säkerhetsskyddschef. I kommunstyrelsens instruktion för kommundirektören framgår inte något om dennes ansvar gällande krisberedskap, civilt försvar eller säkerhetsarbete.¹³

För varje nämnd beskrivs att nämnden har ansvar enligt reglementets angivna verksamhetsområden vilket innebär att respektive nämnd ansvarar därmed för de frågor inom ordinarie säkerhetsarbete, krisberedskap och civilt försvar som åvilar den

¹³ Dnr Kst 2017/492, § 221/2017

egna verksamheten. I reglementet för tekniska nämnden och miljö-och bygglövsnämndens reglementen framgår inte detta ansvar, se avsnitt 4.1.3.

Styrdokumentet beskriver att socialnämnden har ett särskilt ansvar för att POSOM verksamheten¹⁴ ska vara utbildad och övad. Tekniska nämnden ska tillsammans med bygglövsnämnden vara särskilt utbildade och övade inom krisberedskap.

Kommunstyrelsen ordförande beskriver att utöver det ska förvaltningarna ha en egen säkerhetsfunktion som samordnar och löpande ser över förvaltningens arbete inom områdena, är kontaktperson gentemot kommunstyrelseförvaltningen, och samverkar med övriga säkerhetsfunktioner i linjeorganisationen.

I programmet beskrivs att kommunstyrelsen genom kommunstyrelseförvaltningen; ska tillse att information till allmänheten samordnas, ta fram instruktioner för samlad lägesbild och inriktning och samordningsfunktion (ISF) på lokal nivå, säkerställa att viktiga meddelande (VMA) kan sändas till allmänheten, möjlighet till samverkan med olika aktörer, stå värd för inriktning och samordningsfunktion (ISF) vid extraordinär händelse samt ta initiativ till en samlad lägesbild tas fram vid en extraordinär händelse.

I styrdokumentet beskrivs kommunens inriktning inom olika områden bland annat med risk- och sårbarhetsanalys, utveckla samverkansformer med aktörer i kommunen och med plan för extraordinära händelser.

Kommunens krisledningsorganisation ska enligt styrdokumentet regelbundet utbildas och övas. En utbildnings- och övningsplan ska upprättas särskilt av kommundirektören, se avsnitt 4.2.4.

Varje nämnd ansvarar för att upprätta och följa en egen utbildning-och övningsplan årligen. Enligt säkerhetschef har detta inte följts upp av kommunstyrelseförvaltningen på grund av Covid-19 pandemin och Ukraina krisen.

Kommunstyrelsen ska årligen följa upp arbetet med alla tre inriktningsområden enligt riktlinjerna i detta dokument och ta fram instruktioner till nämnderna i vad och hur de ska redovisa arbetet. Förvaltningarna ska följa dessa särskilt upprättade instruktioner.

4.2.1.1 Bedömning

Styrdokumentet är beslutat av kommunfullmäktige och gäller för nämnder, kommunala bolag och kommunalförbundet. Ägarstyrningen av kommunala bolag sker genom bolagsordningen och ägardirektiv beslutade av kommunfullmäktige. Om styrande dokument ska gälla för kommunala bolag ska det enligt vår bedömning beslutas av kommunfullmäktige och sedan förankras via beslut på bolagsstämma.

I styrdokument framgår kommundirektörens uppgifter för bland annat krisberedskap. Vi bedömer att det utgör en brist att motsvarande skrivning inte finns i instruktionen för kommundirektören. Då motsvarande skrivning saknas i instruktionen finns en risk att kommundirektörens funktion för krisberedskap kan uppfattas som otydlig.

¹⁴ Psykiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer, POSOM, är en svensk metod för att hantera krisberedskap.

Av styrdokumentet framgår att nämnderna har ett ansvar inom sitt ansvarsområde för exempelvis krisberedskap. Vi bedömer att motsvarande skrivning som finns i styrdokumentet gällande exempelvis krisberedskap bör finnas även i nämndernas reglementen. Då motsvarande skrivning saknas i reglementena innebär även det en risk för otydlighet avseende nämndernas ansvarsområde.

Vi ser också att programmet med fördel skulle kunna innehålla organisationsskisser eller andra illustrationer som beskriver exempelvis krisledningsorganisationen och hur de olika delarna i organisationen samverkar med varandra vid en samhällsstörning.

4.2.2 **Kommunstyrelsen krisledningsplan, Plan för hantering av extraordinära händelser i Järfälla kommun 2020–2023**

Kommunstyrelsens krisledningsplan för hantering av extraordinära händelser i Järfälla kommun 2020–2023¹⁵, nedan planen, är beslutad av kommunstyrelsen. Planen är utformat enligt överenskommelserna mellan SKR och MSB om kommunernas krisberedskap 2019–2022 och kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020, se avsnitt 3.1.

Planen syftar till att säkerställa att kommunen har en god krishanteringsförmåga i händelse av kris eller hot om kris samt att förtydliga ansvarsförhållanden inom kommunen vid en krishändelse. Utgångspunkten är kommunstyrelseförvaltningens ordinarie struktur och beslutsvägar. Vidare framgår att kommunstyrelseförvaltningen har som ordinarie uppgift att stödja kommunstyrelsen i rollen som styrande, samordnande och uppföljande organ av den kommunala verksamheten.

Vid en kris eller hot om kris som kräver att central krisledning aktiveras gör kommunen en bedömning av krisen utifrån tre krislägen med ökande allvarlighetsgrad:

Krisläge 1: Störning – Kris som i hög utsträckning kan hanteras inom ramen för den berörda förvaltningens krisledningsorganisation, men som kan behöva stöd och/eller samordning på central nivå.

Krisläge 2: Allvarlig händelse – Kris som inte kan hanteras inom ramen för den berörda förvaltningens krisledningsorganisation på ett tillfredsställande sätt. En allvarlig händelse som behöver stöd och/eller samordning på central nivå.

Krisläge 3: Extraordinär händelse – Kris som drabbar många människor och stora delar av samhället, avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner samt kräver skyndsamma insatser av kommunen. Krisledningsnämnd (KLN) får enligt LEH fatta beslut om att vid extraordinära händelser överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som bedöms nödvändig. Enskild nämnd eller förvaltning fortsätter bedriva sin verksamhet inom sitt ordinarie verksamhetsområde.

¹⁵ Dnr Kst 2020/217

Den centrala krisledningen vid extraordinära händelser utgörs av kommunens krishanteringsorganisation som består av kommunövergripande funktioner som är verksamma och inriktade mot krishantering utifrån uppkomna behov. Dessa funktioner beskrivs i avsnitt 4.3.1.

I händelse av kris av finns även externa samverkanspartners som Samverkan Stockholmsregionen (SSR) och Brandkåren Attunda, samt ytterligare externa aktörer som involveras efter behov exempelvis Länsstyrelsen och Polisen Norrort.

När krishanteringsorganisationen har varit aktiverad och beslut om avslut och återgång till normal organisation har fattats ska följande beaktas:

- att avvecklingen sker successivt (framförallt funktionen kriskommunikation).
- att överlämning av personal till ordinarie tjänstgöring föregås av dialog om behov av ledighet, information och/eller debriefing.
- att händelsens dagbok avslutas och diarieförs.
- att krishanteringsinsatsen utvärderas.

Efter en inträffad extraordinär händelse ska kommunen rapportera till länsstyrelsen vilka åtgärder som vidtagits samt hur åtgärderna har påverkat krisberedskapsläget. Av rapporteringen bör bland annat framgå händelsens omfattning, beskrivning av hur den hanterats, krisledningsnämndens och krishanteringsorganisationens arbete, de konsekvenser som händelsen orsakat samt en beskrivning av de övergripande lärdomar som dragits.

4.2.2.1 Bedömning

Planen är i stora delar tydlig och beskriver olika nivåer i en kris och hur krisen efterförlopp ska omhändertas och därmed utgöra ett gott stöd i arbetet vid en händelse vilket vi bedömer är positivt.

4.2.3 Risk-och sårbarhetsanalys för Järfälla kommun 2019

Vi har tagit del av den öppna delen för risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) i denna granskning. RSA är beslutad av kommunstyrelsen¹⁶. RSA har i sin helhet lämnats länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet för kommunernas arbete med RSA.

Enligt säkerhetschef är den kommungemensamma RSA:n är skapad för att vara helt öppen på en övergripande nivå så att den kan kommuniceras till olika aktörer inom och utom kommunen. Det är förvaltningar/avdelningschefer uppgift att hantera detaljer och åtgärder med anledning av RSA inom sitt eget verksamhetsansvar, i enlighet med ansvarsprincipen och den kommunala beslutsordningen.

I RSA beskrivs att i kommunens olika verksamheter inleds ett arbete med att ta fram handlingsplaner för att reducera sårbarheterna i verksamheterna. Det är arbete som kommer pågå under hela mandatperioden. Säkerhetschef beskriver att det finns ett

¹⁶ Datum för beslut 2019-10-07.

operativt forum där alla förvaltningarna är representerade kring arbetet med handlingsplanerna. Det operativa forumet har utvecklats genom arbetet med pandemin.

Länsstyrelsen gör årligen en uppföljning av kommunernas arbete med RSA. Säkerhetschef beskriver att uppföljningen innehåller skriftliga beskrivningar på hur kommunen arbetar med RSA. Uppföljningen har godkänts av kommundirektören innan den lämnas till länsstyrelsen. Information eller delgivning av uppföljningen till länsstyrelsen sker inte till kommunstyrelsen.

Länsstyrelsen ska sedan vartannat år redovisa en regional RSA till Regeringskansliet och MSB. Analysen ska bland annat uppmärksamma risker och sårbarheter inom det geografiska områdesansvaret det vill säga länet.

RSA har genomförts i kommunen och i Järfälla hus AB och Järfälla näringslivs AB. För att samordna arbetet utvecklades en instruktion som användes som utgångspunkt i respektive verksamhets arbetsprocess. De olika analyser som verksamheterna arbetade fram har sedan sammanställts i den kommunövergripande RSA.

En kartläggning av samhällsviktig verksamhet har skett. För att vara en samhällsviktig verksamhet ska minst ett av följande villkor vara uppfyllda;

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

I kommunen har följande samhällsviktig verksamhet identifierats:

- Barnomsorg och förskole- /grundskoleverksamhet
- Vård och omsorg
- Information och kommunikation
- Kommunalteknisk försörjning- renhållning, vatten och avloppshantering
- Politisk ledning och kommunens tjänstepersoner

Därefter har det skett identifikation av kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet. Ett kritiskt beroende är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera. Vilket innebär att en störning eller bortfall i levererande verksamheter relativt omgående leder till funktionsnedsättningar som kan få till följd att en extraordinär händelse inträffar.

I RSA beskrivs de kritiska beroende på övergripande nivå. Följande kritiska beroenden anges; elförsörjning, vatten -och avloppsförsörjning, IT- och telekommunikation, fungerande fysisk infrastruktur och personal.

I RSA har följande sårbarheter identifierats:

- **Kommunalteknisk försörjning**
Det har identifierats att det finns risk för avbrott i den kommunaltekniska försörjningen vad gäller el, vatten och avlopp samt värme. Verksamheterna

arbetar löpande med att förebygga risker, men fortsatt arbete behövs för att ytterligare stärka kapaciteten att hantera långvariga och mer omfattande avbrott.

- **IT- och kommunikationssystem**

I princip alla verksamheter har lyft att de behöver IT- och kommunikationssystem och att det finns en risk för avbrott i dessa. Arbete att förbättra kapaciteten pågår löpande och ett kontinuerligt arbete är nödvändigt för att stärka säkerheten och kapaciteten.

- **Rutiner vid oförutsedda händelser**

I arbetet med analysen har ett behov identifierats av att kontinuerligt se över både befintliga och behovet av ytterligare rutiner och riktlinjer som rör kommunens sam-hällsviktiga verksamhet.

- **Sårbarheter som uppstår med anledning av klimatförändringar**

Klimatförändringarna medför ett behov av klimatanpassning i Järfälla, både vid ny samhällsutveckling och i den befintliga miljön. Kraftiga snöoväder eller långvariga värmeböljor kan leda till konsekvenser och beredskapen för att hantera sådana situationer behöver ses över kontinuerligt.

- **Informationssäkerhet**

För att undvika att obehöriga intrång eller att information kommer till skada är ett kontinuerligt arbete nödvändigt.

- **Kriskommunikation**

Kommunen behöver kontinuerligt se över och utveckla rutiner för riskkommunikation.

4.2.3.1 Bedömning

Det finns ett systematiskt arbetssätt för framtagandet av RSA i kommunen enligt de underlag som vi har tagit del av, vilket vi bedömer är positivt.

Vi kan konstatera att det är ett verksamhetsansvar enligt ansvarsprincipen och den kommunala beslutsordningen att hantera åtgärder med anledning av RSA. Vi bedömer att det är positivt att det finns en ordning för att hantera åtgärder med anledning av RSA.

Vi bedömer att det är en brist att uppföljningen av RSA inte har informerats alternativt delgetts till kommunstyrelsen, särskilt då kommunstyrelsen beslutat om RSA.

4.2.4 Utbildning och övning och dess plan

Vi har inte tagit del av utbildning- och övningsplanen vid granskningen då den i sin helhet omfattas av sekretess.

Utbildnings- och övningsplan 2020–2022 har enligt säkerhetschef följts upp och enligt honom varit ändamålsenlig. Övning av förtroendevalda och tjänstemannaledning var

planerad under 2021 men fick flyttas fram pga. Covid-19 pandemin och genomfördes under 2022. En ny utbildnings- och övningsplan för perioden 2023–2026 är under framtagande och kommer fungera som en form av handlingsplan av identifierade behov bakåt och framåt i tiden. Preliminärt är bilden enligt säkerhetschefen att det finns ett behov av att öva och utbilda mer i kommunen.

4.2.4.1 Bedömning

Vi kan inte bedöma om utbildning-och övningsplanen 2020–2022 är ändamålsenlig då vi inte tagit del av den på grund av sekretess. Utifrån intervjuerna bedömer vi att det finns ett systematiskt arbete med utbildning och övning i kommunen och en förståelse av vikten att öva och utbilda mer inom området.

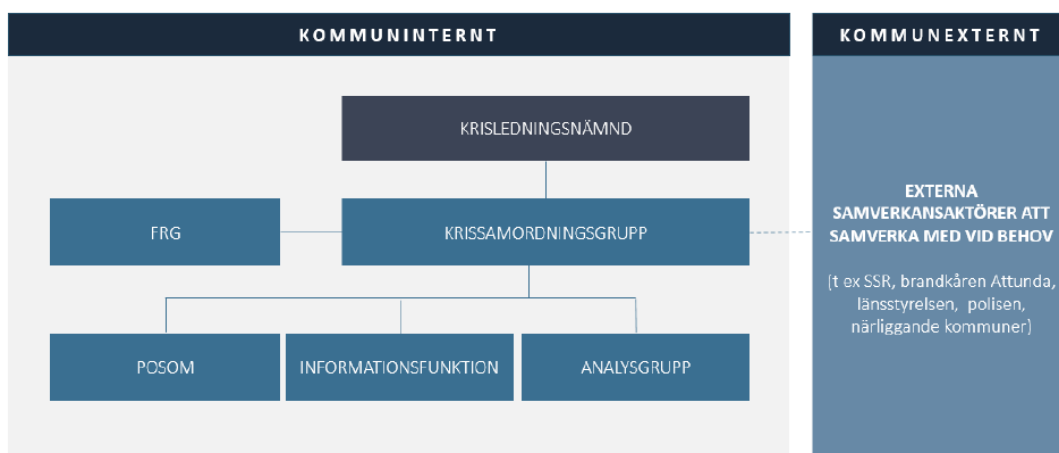
4.3 Krishanteringsorganisation

4.3.1 Kommunstyrelsens krishanteringsorganisation

Järfälla kommuns krishanteringsorganisation, ska enligt *kommunstyrelsens krisledningsplan, Plan för hantering av extraordinära händelser*, så långt det är möjligt överensstämma med den ordinarie organisationen, se avsnitt 4.2.2.

Det innebär att den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden även har det vid kris, större olyckor eller annan allvarlig händelse. Vid en extraordinär händelse eller större kris kan kommunens krishanteringsorganisation aktiveras.

Bild: Beskrivning av organisationen från plan för hantering av extraordinära händelser i Järfälla kommun 2020–2023.



Följande roller och ansvar finns beskrivna för kommunens krissamordningsorganisation i *kommunstyrelsens krisledningsplan, Plan för hantering av extraordinära händelser*.

Krisledningsnämnd

Kommunstyrelsen är Järfälla kommuns krisledningsnämnd och kan om den bedömer det som behövt utifrån händelsens art och omfattning, överta hela eller delar av verksamhetsområden från andra nämnder. Krisledningsnämndens ordförande är

Järfälla kommun

Granskning av kommunens krisberedskap

2023-01-31

kommunens talesperson med massmedia vid en extraordinär händelse eller större olycka/kris om inte annat särskilt har beslutats

Krissamordningsgrupp

Tjänstemannaorganisationens operativa arbete sker i krissamordningsgruppen. Krissamordningsgruppen består av förvaltningscheferna och kommundirektören, samt eventuella andra tjänstemän och kompletterande kompetenser beroende på händelsens art. Krissamordningsgruppen sammankallas av kommundirektören. Gruppen ska samordna kommunens aktiviteter och insatser i den aktuella krisen. Om inte annat beslutas av krisledningsnämnden kvarstår ordinarie ansvarsförhållanden och delegationsordning även när krissamordningsgruppen sammankallats. Det innebär att gruppen inte fattar kollektiva eller samfälliga beslut utan respektive förvaltningschef ansvarar för sin verksamhet.

Analysgrupp

Som beslutsstöd finns även en analysgrupp. Gruppchef utses av kommundirektören. Personer som ska ingå i gruppen utses av gruppchef i samråd med förvaltningschef och kan därmed variera. Analysgruppen har till uppgift att samla in och sammanställa information, göra analyser och vid behov ta fram prognoser och långsiktiga bedömningar av tänkbar utveckling. Analysgruppen ska också lämna förslag till beslut samt följa upp verkställighet av beslut.

Informationsfunktion

Funktionen har till uppgift att sörja för att kommunens invånare får snabb, korrekt och allsidig information via telefonupplysningscentral, massmedia och kommunen webbplats. Utöver de ska funktionen löpande informera kommunens anställda genom intranätet. Kommunikationsdirektören eller dennes ersättare är ansvarig för funktionen.

POSOM

Kommunens grupp för Psykologiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor, kriser och katastrofer (POSOM) har till uppgift att psykologisk och socialt bistå kommunens invånare och de som vistas i kommunen vid extraordinär händelse, kris, större olycka eller annan allvarlig händelse. Gruppen består av personal från kommunens förvaltningar, representanter från brandkåren Attunda, Polisen Norrort och trossamfund. Deltagarna ska med kort varsel kunna agera.

POSOM-chef utses av socialdirektören. POSOM-grupp beordras endast att tjänstgöra av räddningsledare/insatsledare, kommundirektör, socialdirektör, säkerhetschef eller av PKL-gruppen vid Karolinska Universitetssjukhuset.

Frivilliga resursgruppen.

Kommunen har ett avtal med frivilliga resursgruppen och genom det möjlighet att avropa personella förstärkningsresurser av utbildade frivilliga från frivilliga försvarsföreningar och andra ideella organisationer.

Tjänsteman i beredskap (TiB)

Beredskap för central krisledning består av cheferna i den ordinarie

linjeverksamheten samt funktionen TiB säkerställer att det även utanför kontorstid finns tillgängliga tjänstemän som kan hantera och vid behov initiera krishantering genom att aktivera den centrala krisledningen.

TiB är en funktion som har till uppgift att löpande följa händelseutvecklingen i kommunen och i omvärlden för att kunna informera ordinarie förvaltningschef och kommundirektör när en händelse inträffar som kan föranleda krishantering i kommunen eller i övrigt få allvarliga konsekvenser för Järfälla kommun. TiB är också externa aktörers ingång i kommunen gällande alla frågor med bäring på krishantering.

Enligt intervjuade var en av lärdomarna från hantering av Covid-19 pandemin att det inte var lämpligt att förvaltningsdirektörerna även var TiB.

4.3.1.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns en planering för de obligatoriska funktionerna i tjänstemannaorganisationen genom en uppdelning av uppgifter och roller i en utpekad struktur vilket vi bedömer är positivt.

Även i krishanteringsorganisationen beskrivs att kommunstyrelsen är krisledningsnämnd. Både krisledningsnämnden och kommunstyrelsens har olika funktioner och roller i en krishanteringsorganisation och ska var och en anges utifrån deras olika uppdrag. Vi bedömer att sammanblandningen med krisledningsnämnden och kommunstyrelsens roller och funktioner är en brist.

Vi bedömer även att det finns en utvecklingspotential gällande beskrivningar av roller- och ansvar exempelvis avseende rapporteringen till kommunstyrelsen.

Kommunens TiB-funktion är det enligt vår bedömning en av viktig roll ur ett krisberedskapsperspektiv. I kommunen är idag är vissa av förvaltningsdirektörerna även TiB. Vi bedömer det är en risk att i vissa förvaltningsdirektörer även har uppdrag som TiB. Förvaltningsdirektörerna riskerar vid en kris få dubbla uppdrag, de vill säga vara TiB och samtidigt hantera den egna förvaltningen. Vår bedömning är TiB-funktionen ska vara en funktion/person som kan friställas från sina ordinarie uppgifter vid en kris.

4.3.2 Planering och rutiner för krisberedskapsarbetet

Mål och inriktning för arbetet med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun är det huvudsakliga styrdokumentet för planering och rutiner av krisberedskapsarbetet, se avsnitt 4.2.1.

Av styrdokumentet framgår att kommunen har tre inriktningsområden och dessa är säkerhetsarbete, krisberedskap och civilt försvar. Områdena hänger samman genom att krishanteringssystemet utgår från en helhetssyn vilket innebär att säkerhets- och beredskapsförmågan ska byggas upp från fredstid till krigstid.

För att hantera detta har kommunen upprättat en riskhanteringsprocess som ska vara integrerad i verksamhetens ordinarie ledningsprocess och omfattar följande delar:

- Genomgång av risker och möjligheter i verksamheten identifierade genom riskanalyser, minst en gång per år i samband med verksamhetsplaneringen.
- Ledningens genomgång av förslag till åtgärder.
- Vid behov fastställande av plan avseende åtgärd, budget, tid, ansvar och avrapportering.
- Genomförande av åtgärder enligt plan.
- Uppföljning och utvärdering. Processen ska drivas på ett strukturerat sätt i alla delar av den kommunala verksamheten och konsolideras uppåt på ett relevant sätt i enlighet med kommunens organisation.

Varje förvaltningschef ansvarar för att det identifieras utbildnings- och övningsbehov i riskhanterings- och säkerhetsfrågor och att det tas fram årliga planer för detta.

Vid tillfället för granskningen uppger kommundirektör att hon nyligen upprättat en styrgrupp för krisberedskap, civilt försvar och säkerhetsfrågor. Styrgruppen består av förvaltningscheferna och säkerhetschefen är föredragande. Syftet med att styrgruppen är att öka samverkan och säkra planeringen av riskhanteringsprocessen.

Av styrdokumentet framgår att mål och inriktning för det kommunala arbetet med krisberedskap tar sin utgångspunkt i kommunens uppdrag att vara en lokal aktör i samhällets beredskap för att minimera konsekvenser av krishändelser som drabbar många människor och stora delar av samhället.

Målet för det kommunala agerandet är att:

- Den kommunala verksamheten ska fungera så störningsfritt som möjligt vid större olyckor, kriser, extraordinära händelser och krig.
- Kommunen ska kunna fullgöra uppgiften att utgöra en del av det nationella krishanteringssystemet.

Vid intervjuer framgår att Järfälla kommun under år 2021 och 2022 har arbetat fram en ny styrmodell för kommunen. Den nya styrmodellen har behandlats i en remissrunda och samtliga förvaltningar har haft möjlighet att inkomma med synpunkter. Ärendet har beslutats av kommunfullmäktige hösten 2022 och modellen förväntas börja tillämpas från och med 2023.

Ändringen av styrmodellen kommer enligt intervjuer också påverka hur arbetet med krisberedskap ser ut i kommunen framåt. Enligt dessa kommer den nya styrmodellen innebära att arbetet integreras på ett annat sätt än tidigare och att det finns en budgetberedning som inkluderar krisberedskap. Till exempel har kommunstyrelsens internkontrollplan för första gången inkluderat punkter med krisberedskap för år 2022.

4.3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att det ur ett styr- och ledningsperspektiv är lämpligt att implementera krisberedskapsarbetet i kommunens ordinarie styr- och ledningssystem. Detta för att säkerställa att krisberedskapsarbetet blir en naturlig del i kommunens verksamheter och därmed öka robustheten. Vi noterar att Järfälla kommun vid tillfället för

granskningen är i en process med att byta till en ny styrmodell som har bättre förutsättningar för att hantera dessa frågor. Vi bedömer detta som ett steg i rätt riktning och viktig del i att stärka arbetet framåt vilket är positivt.

Vi bedömer att kommunen arbetar med planering och rutiner för krisberedskapsarbetet vilket vi bedömer är positivt.

4.4 Utökad fokus med vatten och avlopp

4.4.1 Styrdokument för vatten och avlopp

Utöver nedan beskriva styrdokument finns ytterligare styrande dokument för vatten- och avlopp utifrån ett krisberedskapsperspektiv. Dessa dokument har vi inte tagit del av i samband med granskningen då de omfattas av sekretess.

Översiktsplan Järfälla nu till 2030

I Järfälla kommuns översiktsplan¹⁷ framgår det att flera områden är i risk för översvämning. Delar av Järfälla har översvämningskarterats som innebär att översvämningar har beräknats både för dagens typ regn med återkomsttiden 10 år (10-årsregn) och 100 år (100-årsregn) samt för framtiden i ett klimatscenario för år 2085. Beräkningarna har utgått från planerad utbyggnad och nuvarande ledningsnät. Områdena som riskeras att översvämma är större vid 100-årsregnet och allra störst om beaktande av klimatförändringar görs.

Allmänna bestämmelser för användande av Järfälla kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning

Enligt LAV så har varje kommun möjlighet att fastställa särskilda bestämmelser. I Järfälla kommun finns sådana bestämmelsernas samlade i Allmänna bestämmelser för brukande av Järfälla kommuns allmänna vatten och avloppsanläggning (ABVA)¹⁸.

I bestämmelserna framgår bland annat att fastighetsägare är ansvarig för att leda rätt vatten till rätt ledning. Kommunen är endast skyldig att omhänderta spillvatten av hushållskaraktär och kan därför ställa särskilda krav på förorenat spill- eller dagvatten. För att tydliggöra dessa krav finns separata riktlinjer framtagna för bland annat dagvatten¹⁹, länshållningsvatten²⁰ och fettavskiljare²¹. Kommunen har också tagit fram rekommendationer om hur du som enskild fastighetsägare kan omhänderta ditt dagvatten på ett bra sätt²².

Järfällas dricksvatten kommer från Mälaren och innan de kommer till kranen så renas det i flera steg. När dricksvattnet har använts rinner det ut i avloppet och kallas då för

¹⁷ KF 2014-06-02

¹⁸ KF 2022-02-21

¹⁹ KF 2016-12-12

²⁰ Tekniska nämnden 2017-03-23

²¹ Tekniska nämnden 2010-03-25

²² VA- och avfallsavdelningen 2017-02

spillvatten. Spillvattnet leds via ledningsnät och pumpstationer till ett avloppsreningsverk där vattnet renas innan det släpps ut i Östersjön. Prover tas för att kontrollera att reningskraven uppfylls.

4.4.2 Krisberedskap inom vatten och avlopp

VA- och avfallsavdelningen i Järfälla kommun är uppdelad på två verksamheter där den ena är VA. Granskningen inriktar sig på VA och kommer därför har följande iakttagelser genomförts på VA-verksamheten och inte avfall.

Enligt intervjuade representanter från bygg- och miljöförvaltningen och VA finns en organisation för krisledning och beredskap. Bygg- och miljöförvaltningens och VA:s har beslutade krisledningsplaner²³. Vi har inte tagit del av dessa planer då de är föremål för sekretess. Det finns även en beredskap via entreprenör av vattentjänster som innebär jour dygnet runt.

På förvaltningsnivå genomförs en risk- och sårbarhetsanalys tillsammans med kommunen i stort. Utöver det genomförs en risk- och sårbarhetsanalys för respektive avdelning där VA har en egen. Enligt intervjuade representanter från VA finns det ett omfattande avtal med entreprenören som levererar vatten, bland annat är beslutade planer och riskanalyser synkade med entreprenören så att de matchar varandra. Intervjuade från VA uppger att de känner sig trygga med det samarbetet som finns med entreprenören vid tillfället för granskningen.

Förutom covid-19 pandemin som inneburit att vatten och avloppsverksamheten arbetat i kris har övningar skett under 2021. Efter övningar har genomförts uppger intervjuade att förbättringsområden fångas upp och hanteras vid behov. Vidare uppger intervjuade representanter genomförs övningar ofta med 1–2 års mellanrum. Tätare samarbete med kommunen gällande övningar och övningsfrekvensen uppges vara två utvecklingsområden framåt.

I intervjuer framgår det att dricksvattenförsörjning och översvänningsriskerna är två prioriterade frågor i kommunen.

4.4.3 Bedömning

Bygg- och miljöförvaltningen samt VA har en organisation för krisledning och beredskap. De finns utöver det ett arbete med risk- och sårbarhetsanalyser på övergripande och avdelningsnivå som används för att arbeta med kris. VA har på grund av verksamhetens karaktär en annan typ av beredskap i form av jour. Genom detta har VA ett arbetssätt som i sig är upplagt för att hantera kriser.

Vi har inom ramen för granskningen inte bedömt innehållet av risk- och sårbarhetsanalysen eller tillhörande styrdokument på grund av att de omfattas av sekretess. Vi kan enligt den information som lämnats i intervjuerna konstatera att det finns beslutade planer inom området.

²³ Tekniska nämnden 2020-03-04 Dnr 2020/249

Gällande övningar noterar vi att detta genomförs dock inte tillsammans med övriga förvaltningar i kommunen. Eftersom vatten är en samhällsviktig verksamhet och den tekniska nämnden och bygglovsnämnden ska vara särskilt utbildade och övade inom krisberedskap så kan de mer fördel genomföras fler gemensamma övningar och utbildningar.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till viss del har ett ändamålsenligt krisledningsarbete som genomförs i enlighet med lagstiftning och myndighetsriktlinjer.

Vi bedömer att den krisledningsorganisation som finns är i stora delar ändamålsenlig och att det finns en planering för de obligatoriska funktionerna. Vi noterar att Järfälla kommun vid tillfället för granskningen är i en process med att byta styrmodell för kommunen. Parallellt har även en ny styrgrupp med förvaltningsdirektörerna och säkerhetschefen startats upp för att säkerställa samverkan för säkerhet, krisberedskap och civilt försvar. Vi bedömer detta som ett steg i rätt riktning och en viktig del i att stärka arbetet framåt.

Vi bedömer att en översyn av de styrande dokumenten är nödvändigt för att säkerställa att de är samstämmiga och innehållsmässigt korrekta. För att illustrera: Det framgår inte att kommunstyrelsen och krisledningsnämnden inte är samma nämnd/styrelse, vilket vi bedömer är en allvarlig brist. Det saknas därtill viktiga uppgifter ur ett krisberedskapsperspektiv i både kommunstyrelsens och krisledningsnämndens reglementen som enligt vår bedömning utgör en allvarlig brist.

Kommunens VA verksamhet har en planering för obligatoriska funktioner, genomför risk- och sårbarhetsanalyser samt övar verksamheten periodiskt. Vi har inom ramen för granskningen inte bedömt innehållet av VA:s risk- och sårbarhetsanalysen eller tillhörande styrdokument på grund av att de omfattas av sekretess. Vi kan däremot konstatera att de finns i organisationen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ❖ Tillser en översyn av reglementen såsom
 - kommunstyrelsen,
 - krisledningsnämnden och
 - övriga nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv samt att
 - socialnämnden därtill får vissa uppgifter vid extraordinära händelser.
- ❖ Tillser en översyn av följande styrande dokument såsom
 - kommunstyrelsens delegationsordning och
 - kommundirektörens instruktion ur ett krisberedskapsperspektiv
- ❖ Tillser en översyn av samtliga styrande dokument där det framgår att kommunstyrelsen är krisledningsnämnd.
- ❖ Säkerställer att utbildning och övningsverksamheten genomförs systematiskt i kommunen.
- ❖ Tillser en översyn av funktionen "Tjänsteman i beredskap".
- ❖ Tillse att beslut som ska gälla för de kommunala bolagen beslutas av kommunfullmäktige och fastställs på bolagsstämman.



Järfälla kommun
Granskning av kommunens krisberedskap

2023-01-31

Datum som ovan
KPMG AB

Mikael Lind
Certifierad kommunal revisor

Maria Wiksten
Kommunal revisor

Elena Alvarez Blomgren
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.