

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunens krisberedskap*

Vallentuna kommun

Martin Bernhardtz  
Per Larsson

Oktober 2017

**pwc**

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1. Bakgrund .....	4
1.2. Revisionsfråga .....	4
1.3. Kontrollmål .....	4
1.4. Revisionskriterier .....	5
1.5. Avgränsning.....	5
1.6. Metod.....	5
<b>2. Iakttagelser .....</b>	<b>6</b>
2.1. Organisation för krisberedskap och styrande dokument.....	6
2.1.1. Ansvarsfördelning .....	6
2.1.2. Tjänstemannaorganisation .....	6
2.2. Systematiskt arbete .....	8
2.2.1. Utbildning och övning.....	8
2.3. Risk- och sårbarhetsanalyser .....	9
2.4. Samverkan .....	9
<b>3. Revisionell bedömning.....</b>	<b>11</b>

## Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Vallentuna kommuns förtroendevalda revisorer granskat Vallentuna kommuns krisberedskap. Den övergripande revisionsfrågan, följt av kontrollmål är:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer?*
  - Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.
  - Kommunen arbetar systematiskt med krisberedskap.
  - Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) riktlinjer.
  - Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Efter genomförd granskning bedömer vi att Vallentunas kommunstyrelse **delvis** har säkerställt en tillfredsställande krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

Sammantaget ser vi att Vallentuna kommun har den dokumentation som krävs för att leva upp till lagstiftningens och myndigheters krav. Tjänsteman i beredskap (TiB) ges en central roll i kommunens krisberedskap och i krisledningens initiala fas. Det finns mallar och rutiner för utbildningen av TiB samt hur denne ska förhålla sig vid händelser samt att loggbok förs.

Däremot bedömer vi att kommunen bör arbeta mer systematiskt med krisberedskap, både med dokumentationen och med utbildning och övning inom området. Vi ser att kommunens risk- och sårbarhetsanalyser inte används aktivt i organisationen för att minimera risker och att allvarliga risker inte analyserats. Vidare saknas en systematik i övnings- och utbildningsinsats i organisationen. Kommunledningskontoret kontrollerar inte systematiskt att övriga förvaltningar upprättar krisledningsplaner i enlighet med kommunens riktlinjer.

### Rekommendationer

Kopplat till ovanstående rekommenderar vi Vallentunas kommunstyrelse att uppmärksamma följande:

- Ange tydlig ansvarsfördelning i reglementen för det löpande ansvaret för krisledningsorganisationen i enlighet berörd lagstiftning.
- Säkerställ att risk- och sårbarhetsanalysernas resultat integreras i den operativa stödande dokumentationen för krishanteringsarbetet. Revidera dessa kontinuerligt för att säkerställa dokumentationens relevans. Arbeta aktivt för att minimera iakttagna risker.

- Säkerställ att organisationen övas och utbildas i enlighet med en fastställd övnings- och utbildningsplan. Planen bör ta i beaktande personalens nuvarande och framtida krishanteringsförmåga med hänsyn till naturlig personalomsättning. Det vill säga att krishanteringsförmågan bör fastställas för att därefter stegas.
- Säkerställ och följ upp att övriga förvaltningar och nämnder arbetar med krisberedskap i enlighet med kommunens riktlinjer.
- Säkerställ att dokumentation utöver krisledningsplan som bedöms behövas även finns för att utgöra stöd för det operativa krishanteringsarbetet, såsom rutiner, mallar, checklistor m.m.
- Analysera, identifiera och etablera kontakt med relevanta privata aktörer ur ett krisperspektiv

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Kommunerna har en viktig roll i samhällets krisberedskap. Ju effektivare kommunerna är på att hantera kriser, desto bättre blir hela samhället på att hantera kriser. En viktig grund för kommunernas krisberedskap är de uppgifter som framgår av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Lagen syftar till att kommuner skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun.

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

Kommunen ansvarar bland annat för den kommunala räddningstjänsten, stöd, service och information till innevånarna.

Revisorerna har med utgångspunkt i väsentlighet och risk beslutat att granska kommunens beredskap inför och vid kris eller extraordinära händelser.

## 1.2. Revisionsfråga

***Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer?***

## 1.3. Kontrollmål

Svaren på följande kontrollmål ligger till grund för besvarandet av revisionsfrågan:

- Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.
- Kommunen arbetar systematiskt med krisberedskap.
- Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB riktlinjer.
- Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

#### **1.4. Revisionskriterier**

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

#### **1.5. Avgränsning**

Granskningen avgränsas till kommunens övergripande krisberedskap under kommunstyrelsens ansvar. I övrigt se ovan nämnda kontrollmål.

#### **1.6. Metod**

Dokumentation som granskats är:

- Reglemente för krisledningsnämnden (KF 2016-09-12 § 131)
- Kommunstyrelsens reglemente (rev KF 2016-09-12 § 131)
- Krisledningsplan (KF 2015-12-14 § 155)
- Risk- och sårbarhetsanalyser (2015)

Tillkommer gör även rutiner, mallar och interna anteckningar m.m.

Intervjuer har inom ramen för granskningen genomförts med:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommundirektör
- Kommunikationschef
- Stabschef
- Säkerhetssamordnare

## 2. Iakttagelser

### 2.1. Organisation för krisberedskap och styrande dokument

**Kontrollmål:** Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.

#### 2.1.1. Ansvarsfördelning

Kommunstyrelsens reglemente (senast reviderad KF 2016-09-12 § 131) saknar formulering att styrelsen är ansvarig för ledning och samordning m.m. avseende kommunens åtgärder när det gäller frågor som rör riskhantering, säkerhet, sårbarhet eller beredskap. Likaså saknas formuleringar som rör kommunens uppgifter enligt Lag (2006:544) och förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Däremot slås fast att kommunstyrelsens arbetsutskott är krisledningsnämnd (i fredstid) samt att kommunstyrelsen fastställer sin beredskapsplan.

Enligt reglementet åligger det kommunstyrelsen att svara för kommunala uppgifter som inte har uppdragits åt annan nämnd.

Reglemente för *krisledningsnämnden* (KF 2008-12-15 § 100) reglerar kommunens politiska beslutsnivå, som enligt lagstiftning gäller för kommunen vid extra ordinära händelser i fredstid. Krisledningsnämndens ordförande beslutar när extra ordinär händelse föreligger och när nämnden ska sammankallas.

#### 2.1.2. Tjänstemannaorganisation

I krisledningsplanen för Vallentuna kommun beskrivs ledning och bemanning för krisorganisationen. Under krisledningsnämnden finns *krisledningsstaben* som är kommunens operativa centrala krisledning på tjänstemannanivå. Den består av ledande tjänstemän och har främst uppgifter kopplat till ledning, samordning, rapportering till den politiska ledningen samt att planera framtida verksamhet. Krisledningsstaben leds av kommundirektören vars ansvar beskrivs i krisledningsplanen.

En *krisledning på förvaltningsnivå* kan antingen aktiveras om krisens karaktär eller omfattning inte kräver krisledning av en full krisledningsstab. Alternativt kan en krisledning på förvaltningsnivå arbeta i samverkan med krisledningsstaben.

Nästa nivå är *krisledning på verksamhetsställe/resultatenhet*, som fungerar på motsvarande sätt som ovan.

Enligt krisledningsplanen är berörda chefer ansvariga för att nödvändiga krisledningsplaner upprättas på förvaltnings- och verksamhetsnivå. Det framgår inte hur detta ska följas upp och med vilken regelbundenhet.

## Beredskap

Kommunen har en befattning som utgör tjänsteman i beredskap (TiB). Denna befattning delas, enligt intervju svar, huvudsakligen av kommunledningen med tillägg av ett par funktioner exempelvis kanslichef och säkerhetssamordnare, samtidigt som kommunikationschefen och kommundirektören själv inte omfattas enligt beslut av kommundirektör. Kommunen har en instruktion för TiB-funktionen. En TiB tjänstgör en vecka i tagen enligt schema som ska upprättas med två års framförhållning. Kraven på en TiB är bl. a att besvara anrop inom tio minuter, kunna ta sig till Vallentuna inom 1,5 timme samt vara opåverkad av alkohol. TiB har en särskild telefon med direktnummer samt kompletterande Rakettelefon. Särskild e-post för TiB finns.

En rutin/checklista finns med frågeställningar för TiB att förhålla sig till när något särskilt inträffat och denne behöver göra ställningstaganden. Vidare för TiB en logg enligt en särskild mall över aktiviteter och vidtagna åtgärder under den tid som denne innehar befattningen.

Enligt intervjuuppgifter är Vallentuna kommuns TiB-funktion känd hos samverkanspartners som Samverkan Stockholmsregionen, polis och räddningstjänst m.fl.

Vallentuna kommun har en larmlista som innehåller kontaktuppgifter till relevanta aktörer som krisledningsnämnd och krisledningsstab. Enligt krisledningsplanen ska, vid larmning, vederbörande (ofta TiB) kontakta kommundirektören i första hand, om denne inte nås sker larmning i enlighet med larmlistans ordning. Kommundirektören tar i samråd med krisnämndens ordförande beslut om händelsen utgör extraordinär händelse och vilka åtgärder som ska vidtas. Om beslutat ska berörda personer i krisledningen, på tjänstemanna och politisk nivå, bege sig till avsedda lokaler i kommunhuset som uppges innehålla nödvändig utrustning som exempelvis sambandsmedel för kriskommunikation, extra kontorsutrustning samt förnödenheter m.m.

## Kriskommunikation

Kommunen kriskommunikation regleras i en Kriskommunikationsplanen som har reviderats så sent som i juni 2017. Planen innehåller bland annat kriskommunikationens huvuduppgifter, målgrupperna för kommunikationen, kommunikationskanaler, roller och ansvar samt externa aktörer för samverkan.

Kommunens kommunikationschef har det övergripande ansvaret för kommunens kriskommunikation. Till förfogande finns kommunikationsorganisationen som enligt intervju sitter centralt på kommunledningskontoret.

Det finns ingen utpekad beredskapsfunktion för kommunikatörer (KiB). I nuläget utgör kommunikationschefen en beredskap vid uppkomna händelser.

## Frivilliggrupper och POSOM

Frivilliga resursgruppen (FRG) är en ideellt organiserad och bemannad resurs som sköts av Vallentuna Civilförsvarsförening, enligt avtal med kommunen. Syftet med den frivilliga resursgruppen är att ge kommunen tillgång till extra personalresurser vid kriser och andra svåra påfrestningar. Enligt intervju ger kommunen FRG ekonomiska medel utifrån



ett årligt beslut i kommunstyrelsen. Avtal mellan frivilliga och kommunen upprättas vilka reglerar den ersättning som ges frivilliga när de stöder kommunens verksamhet. Enligt intervju har FRG exempelvis stöttat kommunen i samband med lägenhetsbrand och val.

POSOM är en funktion för ledning och samordning av psykiskt och socialt omhändertagande som kan aktiveras vid händelser då behovet av psykiskt och socialt omhändertagande är större än vad den ordinarie organisationen kan hantera. Kommunen har en särskild beredskapsplan för POSOM antagen av kommunstyrelsen (2008-06-02, § 93).

## 2.2. Systematiskt arbete

**Kontrollmål:** Kommunen arbetar systematiskt med krisberedskap.

Styrande dokument för Vallentuna kommuns krisberedskap utgörs av *krisledningsplanen* (antagen av kommunfullmäktige 2015-12-14 § 155) som översiktligt beskriver krisledningens riktlinjer i enlighet med lagstiftning och överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och landsting (SKL). För krisberedskapen finns en *larmlista* med kontaktuppgifter till bl. a kommunens tjänsteman i beredskap (TiB), krisledningsnämnd och krisledningsstab, POSOM grupp samt externa aktörer som exempelvis polisen, länsstyrelsen och relevanta myndigheter och bolag. Larmlistan revideras kontinuerligt av säkerhetssamordnaren.

Kommunen har genomfört *risk- och sårbarhetsanalyser* för samtliga förvaltningar. Dessa genomfördes under 2015 tillsammans med ett konsultföretag. Dessa beskrivs mer utförligt i avsnitt 2.3.

Det finns utöver dessa dokument ingen mall/checklista eller motsvarande mer operativt dokument över hur en krisledning ska arbeta.

Enligt krisledningsplanen är berörda chefer ansvariga för att nödvändiga krisledningsplaner upprättas på förvaltnings- och verksamhetsnivå. Enligt intervju svarar kommunledningskontoret ingen uppföljning/sammanställning eller motsvarande att detta görs.

### 2.2.1. Utbildning och övning

Enligt krisledningsplanen ska krisledningsnämndens ledamöter delta i utbildning, övning, spel eller annan träning minst en gång per mandatperiod och motsvarande aktiviteter med krisledningss staben en gång per år. Vidare anges att kommunen som regel ska delta i samtliga övnings- och utbildningsaktiviteter som arrangeras av Samverkan Stockholmsregionen (SSR). Enligt intervju hade kommunen planerat in att vara med vid SSR:s övning Styrbjörn som var tänkt att genomföras i maj 2017, men som ställdes in på grund av terrorattentatet på Drottninggatan 7 april.

Kommunen har även i enlighet med krisberedskapsplanen möjlighet att bjuda in samverkande aktörer till övning och utbildning på lokal nivå, men så har inte skett.

Kopplat till utbildning och övning saknas en konkret tidsplan för när utbildning och övning ska genomföras, med vilka fler aktörer och inriktning på aktiviteterna.

Under intervjuer ges bilden att utbildningar- och övningar avseende krisledning m.m. genomförs då och då men inte med systematiskt och långsiktigt.

Krisledningsnämnden deltog senast i utbildning i mars 2016.

### 2.3. Risk- och sårbarhetsanalyser

**Kontrollmål:** Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB riktlinjer.

Enligt krisledningsplanen ansvarar kommunstyrelsen och respektive nämnd för att risk- och sårbarhetsanalyser genomförs. I övrigt saknas koppling och hänvisningar mellan dokumenten.

Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) har genomförts under 2015. Dessa genomfördes i tre steg:

1. Verksamhetskartläggning
2. Riskbedömning (identifiering av risker samt bedömning utifrån sannolikhet och konsekvens)
3. Förmågebedömning (den förmåga kommunen har att möta risken idag)

Vidare lämnas åtgärdsförslag för att eliminera, minimera eller acceptera de identifierade riskerna. Exempel på åtgärdsförslag är att en skriftlig rutin för hantering av tågolyckor ska tas fram. RSA har genomförts i förvaltningarna samt för Kommunledningskontoret.

Enligt intervju har inte RSA följts upp sedan den upprättades och under intervjuer ges bilden att RSA inte arbetas med systematiskt och att åtgärdsförslag som identifierats, exempelvis framtagande av en skriftlig rutin för hantering av tågolyckor, inte systematiskt åtgärdas. I MSB föreskrifter framgår att kommunen regelbundet följa upp sin risk- och sårbarhetsanalys och med utgångspunkt i detta arbete bedöma sin generella krisberedskap.

Noterbart är att det i flera förvaltningars RSA framgår en förteckning över "Kvarvarande risker" som inte analyserats med hänvisning till tidsbrist. I Kommunledningskontorets RSA ingår exempelvis "Terrorism" och "IT-haveri" på denna förteckning. En analys av dessa risker har sedermera inte genomförts.

### 2.4. Samverkan

**Kontrollmål:** Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskaps-perspektiv.

Enligt krisplanen ska, utifrån de behov som finns vid extraordinär händelse, samverkan ske med räddningstjänst, polis, länsstyrelse och andra berörda myndigheter, organisationer, frivilliga med flera. Samverkan med Storstockholms brandförsvarsförbund (SSBF) betonas särskilt med regelbundna möten på flera nivåer i olika forum. Det finns även möjlighet till operativt samarbete b.la. genom att upprätta gemensam stabsplats vid en kris.

Inom ramen för Tryggare Vallentuna finns ett etablerat samarbete med polis och räddningstjänst ur ett trygghetsperspektiv. Även kommunens samarbete med polisen lyfts under intervjuer fram som välfungerande.

Det sker dock inte någon samverkan med privata aktörer i kommunen ur ett krisberedskapsperspektiv. Olika krishändelsescenarion kan komma att inkludera såväl offentliga som privata aktörer, trossamfund och föreningar. Därför är en bred samverkan relevant för att säkerställa korrekta kontaktvägar men även förstå de olika organisationernas behov och resurser vid en kris.

### **Samverkan Stockholmsregionen**

Vallentuna kommun ingår, i likhet med länets 25 övriga kommuner samt ett 15-tal ytterligare aktörer, i Samverkan Stockholmsregionen (SSR). Enligt organisationens hemsida ska samarbetet inom SSR bidra till en trygg, säker och störningsfri region. Samarbetet ska stärka samhällets förmåga att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.

Enligt intervjuer anses SSR utgöra det främsta samverkansforumet för regional samverkan. Kommunikatörerna i länet anses under intervju snabbt få information från SSR:s omvärldsbevakning. Det har även förekommit ett antal utbildningar inom ramen för SSR där kommun räddningstjänst och polis deltagit.

Under intervjuer anses samarbetet i SSR i stort fungera väl.

### 3. *Revisionell bedömning*

Efter genomförd granskning bedömer vi att Vallentunas kommunstyrelse **delvis** har säkerställt en tillfredsställande krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

<b>Kontrollmål</b>	<b>Bedömning</b>
<i>Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.</i>	<b>Uppfyllt:</b> Vi bedömer att Vallentuna kommun har en tillräcklig organisation för krisberedskap och krisledning.
<i>Kommunen arbetar systematiskt med krisberedskap.</i>	<b>Delvis uppfyllt:</b> Vi ser positivt på att kommunen har en TiB funktion med tillhörande rutiner och riktlinjer. Däremot saknas en systematik i krisberedskapsarbetet och att följa upp detta såväl centralt som mot förvaltningar och bolag. Vidare bedömer vi att utbildnings- och övningsinsatser genomförs men bedrivs inte systematiskt.
<i>Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB riktlinjer.</i>	<b>Delvis uppfyllt:</b> Vi bedömer att risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) genomförs i enlighet med MSB:s riktlinjer. Däremot bedömer vi att dessa inte utgör den grund för krisberedskapsarbetet i kommunen som de är tänkta att göra. Bland annat ser vi inte kopplingen mellan RSA och kommunens krisledningsplan och inte heller att RSA följs upp och förnyas.
<i>Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.</i>	<b>Uppfyllt:</b> Kommunen samverkar med berörda aktörer i tillfredsställande grad. Dock sker ingen formell samverkan med privata aktörer ur ett krisberedskapsperspektiv.

#### *Rekommendationer*

Vi rekommenderar Vallentunas kommunstyrelse att uppmärksamma följande:

- Ange tydlig ansvarsfördelning i reglementen för det löpande ansvaret för krisledningsorganisationen i enlighet berörd lagstiftning.
- Säkerställ att risk- och sårbarhetsanalysernas resultat ligger till grund för- och integreras i den operativa stödjande dokumentationen för krishanteringsarbetet. Revidera dessa kontinuerligt för att säkerställa dokumentationens relevans med hänsyn till aktuell riskbild exempelvis IT-angrepp, terrordåd m.m. Arbeta aktivt för att minimera iakttaga risker.

- Säkerställ att organisationen övas och utbildas i enlighet med en fastställd övnings- och utbildningsplan. Planen bör ta i beaktande personalens nuvarande och framtida krishanteringsförmåga med hänsyn till naturlig personalomsättning. Det vill säga att krishanteringsförmågan bör fastställas för att därefter stegras.
- Säkerställ och följ upp att övriga förvaltningar och nämnder arbetar med krisberedskap i enlighet med kommunens riktlinjer.
- Säkerställ att dokumentation utöver krisledningsplan som bedöms behövas även finns för att utgöra stöd för det operativa krishanteringsarbetet, såsom rutiner, mallar, checklistor m.m.
- Analysera, identifiera och etablera kontakt med relevanta privata aktörer ur ett krisperspektiv

Oktober 2017

***Carin Hultgren***  

---

*Uppdragsledare*

***Martin Bernhardtz***  

---

*Projektledare*