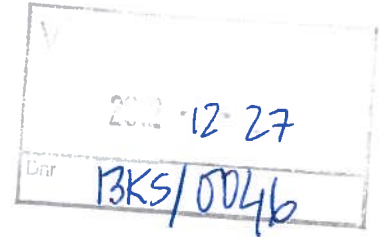


Värmdö kommun  
Kommunrevisionen

2012-12-19



Kommunstyrelsen  
Kommunfullmäktige – för kännedom

## Kommunens risk- och säkerhetsarbete

De förtroendevalda revisorerna i Värmdö kommun har gett KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens risk- och säkerhetsarbete.

Sammanfattningsvis visar vår granskning på följande utvecklingsområden:

- Kommunens *policy* och *riktlinjer för skydds- och säkerhetsarbete* bör tydliggöras utifrån de förändringar som skett under de senaste åren.
- Utformningen av samordningsansvaret för kommunens risk- och säkerhetsarbete behöver tydliggöras och kompletteras med en utbildningsplan som säkerställer att grundläggande kompetens erhålls för uppgiften.
- Kommunen bör säkerställa att man har och får fullständig kontroll över hur många brandsynsobjekt som besöks inom kommunen och eventuella brister.
- Kommunens incidentrapporteringsystem bör utvecklas så att det också fortsättningsvis kan användas för att samla in och analysera risk- och skadeinformation.
- Gränsdragningar gällande ansvar och kontrollpunkter mellan fastighetsägare och verksamhet bör tydliggöras ytterligare.
- Verksamheternas ansvar för det systematiska brandskyddsarbetet behöver tydliggöras och informeras om vad systematiskt brandskyddsarbete innebär i praktiken. Detta gäller både skolan, äldreboenden och förskolor.
- Kommunens kris- och säkerhetsarbete bör utvärderas med avseende på tjänstemannaorganisationens omfattning och kvalitet.

Revisionen begär yttrande över bifogad rapport med svar om vidtagna eller planerade åtgärder senast 2013-03-31

För kommunrevisionen

Lars Aman

Ordförande



**Värmdö kommun**

**Kommunens kris- och säkerhetsarbete**

**Revisionsrapport**

**KPMG AB**  
*3 december 2012*  
*Antal sidor: 14*

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Uppdraget	4
3.	Granskningens syfte	4
4.	Avgränsning	4
5.	Metod	4
6.	Krishanteringssystemet	5
6.1	Kommunens krishantering	5
6.2	Olycksskydd	7
6.3	Verksamhetsskydd	7
7.	Kommunens kris- och säkerhetsarbete	8
7.1	Risk och sårbarhetsanalyser	8
7.2	Kommunikationssystem och stödsystem	8
7.3	Förebyggande samarbete och samordning	9
7.3.1	Storstockholms brandförsvarsförbund	9
7.4	Utbildning och övning	10
7.5	Tillsyn och kontroll	10
7.6	Kunskapsåterföring	11
7.7	Information till kommuninvånarna	12
8.	Sammanfattande slutsatser	12

## 1. Sammanfattning

Vi har av revisorerna i Värmdö kommun fått i uppdrag att granska kommunens kris- och säkerhetsarbete.

Krisledningsnämnden som består av tre ledamöter och tre ersättare, har haft två informationstillfällen under det senaste året. Inga protokoll eller minnesanteckningar finns arkiverade inom kommunen. Kommunens krisledningsgrupp organiseras under kommundirektören. En handlingsplan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen har fastställts av kommunfullmäktige i juni 2012.

Vår granskning visar på en otydlighet i hur ansvaret för kommunens risk- och säkerhetssamordning i praktiken fungerar på tjänstemannanivå. Kommunen har ingen säkerhetschef sedan 2011. Sedan februari 2012 ligger kommunens risk- och säkerhetssamordning inom kanslienheten på kommunens samordnare. Det framgår inte någonstans i de underlag vi fått ta del av, att samordningen omfattar risk- och säkerhet. Det finns ingen dokumentation som klargör vilka arbetsuppgifter som omfattas av samordningsansvaret. Den person som är utsedd av kommunen för uppgiften, har hittills inte genomgått någon grundläggande utbildning i risk- och säkerhetsfrågor.

Länsstyrelsen gjorde i januari 2012 en uppföljning av den kommunala krisberedskapen i Värmdö kommun där man bedömde att det fanns brister i kommunens krisberedskapsarbete. Kommunen hade bl.a. inte lämnat in någon risk- och sårbarhetsanalys till Länsstyrelsen under 2011 och inte haft något dokumenterat arbete med risk- och sårbarhetsanalyser sedan år 2006. Dessutom var tjänsten som säkerhetschef vakant. Länsstyrelsens uppfattning var att detta arbete behövdes startas omgående och även förankras i kommunen.

Med anledning av bristerna genomfördes ytterligare ett besök i kommunen i september 2012. Av protokollet från detta besök framgår att kommunen har gjort tydliga resultat för att åtgärda de brister som tidigare identifierades. Värmdö kommun rapporterade in sin risk- och sårbarhetsanalys till Länsstyrelsen i september 2012. Risk- och sårbarhetsanalysen antogs senare av kommunfullmäktige i oktober 2012.

Vår granskning visar att det är svårt för kommunen att vid förfrågan ta fram fullständiga uppgifter om hur många tillsynsobjekt som besökts under 2011 och 2012. Den information vi fått ta del av har framkommit genom kontakter med brandförsvaret och kommunens fastighetsenhet. För granskningens del innebär detta att uppgifterna om antalet tillsynsbesök inte kan anses vara fullständiga. Det kan således röra sig om ett större antal tillsynsbesök än vad som framgår i denna rapport.

Av de protokoll vi fått ta del av kan nämnas Styrmannens skola som omfattar två av kommunens gemensamma särskilda undervisningsgrupper som riktar sig till elever från år 6 till år 9, med behov av särskilt stöd. Tillsynen visade bl.a. på brister i egenkontroll och blockerade och låsta utrymningsvägar som kan försvåra eller omöjliggöra en utrymning.

Av våra intervjuer framkommer att samtliga större händelser/incidenter diskuteras och utvärderas i kommunens ledningsgrupp, avseende bl.a. larmkedja och händelseförlopp. Det nuvarande systemet för incidentrapportering har inte fungerat tillfredsställande t.ex. när det gäller möjligheten

att sammanställa information ur systemet. Kommunen har sammanställt och analyserat inträffade incidenter under perioden 2007 – 2011, dock inte därefter.

Styrelserna i de kommunala bolagen är ansvariga för att det bedrivs ett aktivt skydds- och säkerhetsarbete i respektive bolag. Chefer och arbetsledare inom Värmdö kommun och kommunala bolag har också ett särskilt ansvar för skydds- och säkerheten inom sitt specifika område.

I vår granskning finner vi flera allvarliga brister som kan sammanfattas i följande utvecklingsområden:

- Kommunens *policy* och *riktlinjer för skydds- och säkerhetsarbete* bör tydliggöras utifrån de förändringar som skett under de senaste åren.
- Utformningen av samordningsansvaret för kommunens risk- och säkerhetsarbete behöver tydliggöras och kompletteras med en utbildningsplan som säkerställer att grundläggande kompetens erhålls för uppgiften.
- Kommunen bör säkerställa att man har och får fullständig kontroll över hur många brand-synsobjekt som besöks inom kommunen och eventuella brister.
- Kommunens incidentrapporteringssystem bör utvecklas så att det också fortsättningsvis kan användas för att samla in och analysera risk- och skadeinformation.
- Gränsdragningar gällande ansvar och kontrollpunkter mellan fastighetsägare och verksamhet bör tydliggöras ytterligare.
- Verksamheternas ansvar för det systematiska brandskyddsarbetet behöver tydliggöras och informeras om vad systematiskt brandskyddsarbete innebär i praktiken. Detta gäller både skolan, äldreboenden och förskolor.
- Kommunens kris- och säkerhetsarbete bör utvärderas med avseende på tjänstemannaorganisationens omfattning och kvalitet.

## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund

Vi har av revisorerna i Värmdö kommun fått i uppdrag att granska kommunens kris- och säkerhetsarbete.

Granskningen utgår från de krav som ställs i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser (SFS 2006:544) i fredstid och höjd beredskap. I lagen ges kommun och landsting i uppdrag att inrätta en särskild krisorganisation och fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

Med extraordinär händelse avses en 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 eller ett landsting.

Kommunstyrelsen har ett samordnande ansvar för kommunens kris- och säkerhetsarbete. Enligt lagen ska kommuner och landsting bl.a.

- Analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen skall för varje ny mandatperiod fastställas en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras.
- I kommuner och landsting ska det finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid.
- Kommuner ska inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.
- Kommuner och landsting skall ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.
- Kommuner och landsting skall hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits enligt detta kapitel och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget.

## 2.2 Uppdraget

Uppdraget är att ge revisorerna underlag för att bedöma om kris- och säkerhetsarbetet i kommunen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Uppdraget innebär en översiktlig granskning av tre huvudsäkerhetsområden:

- Krishantering
- Skydd mot olyckor
- Verksamhetsskydd

Revisorerna vill få följande områden belysta:

- Finns en aktuell kris- och säkerhetsplan och organisation?
- Vilka risk- och säkerhetsanalyser tas fram? Hur används dessa?
- Görs övningar tillsammans inom kommunkoncernen? Vilket resultat och eventuella åtgärder har dessa övningar?
- Vilken beredskap finns avseende hantering av extraordinära händelser?
- Vilken uppsikt har kommunstyrelsen över kris- och säkerhetsarbetet?
- På vilket sätt utvärderas kris- och säkerhetsarbetet?

## 3. Granskningens syfte

Kommunens kris- och säkerhetsarbete har i denna granskning främst bedömts utifrån ledning och samverkan i t.ex. planering, utbildning och övning samt uppföljning och kunskapsåterföring.

## 4. Avgränsning

Granskningen tar sin utgångspunkt i de dokument och beslut som ligger till grund för kommunens kris- och säkerhetsarbete. Därefter granskas den organisation som bedriver kris- och säkerhetsarbetet. Granskningen avser verksamheten, vilket innebär att granskningen relateras till de måldokument m.m. och arbetsformer som valts för kris- och säkerhetsarbetet.

## 5. Metod

Metodiken bygger främst på dokumentstudier och intervjuer med personer såväl inom som utanför kommunen. Kontakterna har främst gällt kansli- och utvecklingsavdelningen och kommunens samordnare.

Ett fungerande kris- och säkerhetsarbete kräver delaktighet och samarbete. Vi har därför studerat kris- och säkerhetsarbetets olika aktörer, åtgärder och eventuella problem som rör samarbetet mellan dessa. Syftet har bl.a. varit att få en uppfattning om hur kris- och säkerhetsarbetet fungerar, problemlösning och eventuella kvalitets- och informationsbrister.

Rapporten är sakgranskad inom kansli- och utvecklingsavdelningen av chefen för kanslienheten och kommunens samordnare.

## 6. Krishanteringssystemet

Det svenska krishanteringssystemet bygger bl.a. på följande principer:

- Ansvarsprincipen – den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden ska också ansvara för den i krissituationer.
- Likhetsprincipen – verksamheten ska så långt som möjligt vara organiserad på samma sätt under krissituationer som under normala förhållanden.
- Närhetsprincipen – kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Regeringen har områdesansvaret på central nivå, Länsstyrelsen på regional nivå och kommunerna har det lokala ansvaret.

Länsstyrelsen ska under en kris bl.a. stödja alla samverkande myndigheter, organisationer och samhällsviktiga företag. Länsstyrelsen har också tillsynsansvar gentemot länets kommuner inom vissa områden, bl.a. enligt LSO (Lagen om skydd mot olyckor 2003:778) och uppföljningsansvar av kommunernas åtgärder enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

I Sverige har alla aktörer på lokal-, regional- eller nationell nivå ett geografiskt områdesansvar. Myndigheter och organisationer inom ett visst verksamhetsområde har ansvar inom sitt område vid en kris. Polisen, landstinget, kommunala räddningstjänsten är exempel på sektorsansvariga myndigheter.

Länsstyrelsen i Stockholms län ger i sin risk- och sårbarhetsanalys exempel på verksamheter i länet som bedöms vara samhällsviktiga. Förutom offentlig förvaltning ingår hälso- och sjukvård, omsorg, räddningstjänst, polis, VA-verksamhet, värme till prioriterade fastigheter samt renhållning m.fl. verksamheter.

I Länsstyrelsens regionala risk- och sårbarhetsanalys 2011 bedömdes länets generella krishanteringsförmåga vara god och att den generella samverkansförmågan ökat under året.

### 6.1 Kommunens krishantering

I Värmdö kommun organiseras krisledningen i tre nivåer:

- Krisledningsnämnd (politisk beslutsnivå)
- Kommunens krisledningsgrupp (operativ krisledning)
- Krisledningsgrupp (avdelningsnivå)

I kommuner ska det finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Krisledningsnämnden utses av kommunfullmäktige och består av tre ledamöter och tre ersättare. Kommunstyrelsens ordförande, är ordförande i krisledningsnämnden. Nämndens reglemente fastställdes av kommunfullmäktige i december 2010. Krisledningsnämnden har bl.a. till uppgift att bedöma aktuell krissituation, ange riktning för krishantering och kartlägga och prioritera insatsbehov.

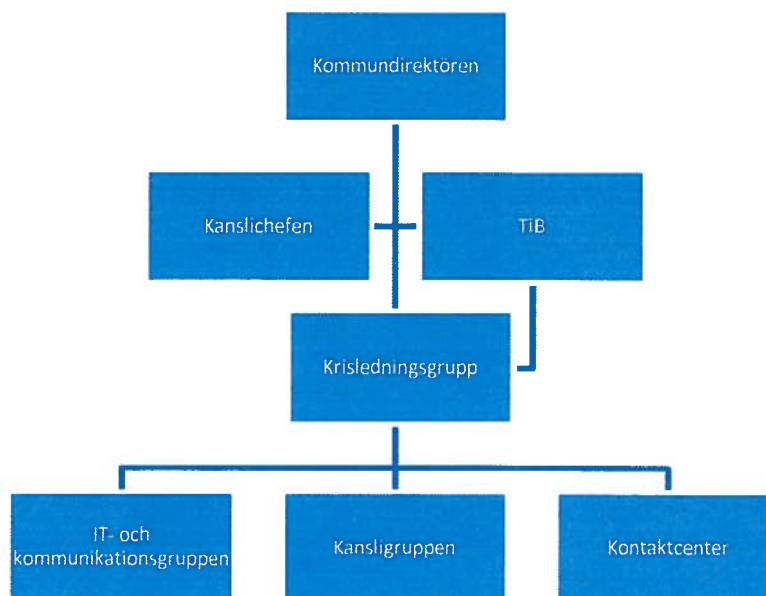
Enligt uppgift från kommunen har krisledningsnämnden haft två informationstillfällen under det senaste året. Inga protokoll eller minnesanteckningar finns arkiverade inom kommunen. Länssty-



relsen ställer krav på att krisledningsnämndens ledamöter är övade och utbildade så att nämnden fungerar när den ska. Enligt Länsstyrelsens senaste uppföljning av den kommunala krisberedskapen, har kommunen regelbunden övning och utbildning för sin krisledningsnämnd.

Kommunens krisledningsgrupp organiseras under kommundirektören. Uppgiften för gruppen är att leda kommunens operativa krisledning med hänsyn till händelsens art och omfattning. När den kommunala krisledningen organiseras övertar den samtliga befogenheter i kommunförvaltningen som krävs för att genomföra den operativa krisledningen. Krisledningsgruppen har bl.a. till uppgift att starta upp en samordnad krishantering, extern och intern information, upplysningsverksamhet, etablera kontakt med berörda organisationer och myndigheter samt bedöma behovet av och initiera särskilda psykologiska insatser för psykologiskt och socialt omhändertagande (POSOM<sup>1</sup>).

För att underlätta och säkerställa starten av ett eventuellt krisledningsarbete finns manualer fastställda av kommundirektören. Kommunen har nyligen reviderat manualerna för samtliga nivåer.



IT- och kommunikationsgruppens uppgifter är bl.a. att inhämta information om det aktuella läget för att kommunicera detta intern och externt och se till att det finns tekniska förutsättningar för att bedriva en aktiv krisledning.

Kansligruppens uppgift är bl.a. att svara för att fortlöpande dokumentation sker av händelseutvecklingen och delge de beslut som kommundirektören och krisledningsgruppen fattat.

Kontaktcenters uppgift är bl.a. att bemanna kommunens reception, växelfunktion och informera besökande allmänhet om händelsen.

<sup>1</sup> I Värmdö kommun ansvarar socialtjänsten för POSOM gruppens verksamhet. Begäran om stöd av gruppen lämnas av berörda krisledningar och beslut om insats fattas av socialchefen eller kommundirektören.

Krisledning på avdelningsnivå ska vid extraordinära händelser organiseras för att leda och hantera kriser inom dess olika verksamhetsområden. Berörda chefer ansvarar för att krisledningsplaner upprättas.

En handlingsplan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen har fastställts av kommunfullmäktige i juni 2012. För att säkerställa att planen alltid är aktuell ska den uppdateras årligen i december eller vid aktualitet. Ansvarig för detta arbete är kommunens samordnare inom kanslienheten.

## 6.2 Olycksskydd

Enligt lagen om skydd mot olyckor är den som äger en fastighet och den som bedriver verksamheten (nyttjanderättshavaren) ansvariga för brandsäkerheten. Systematiskt brandskyddsarbete (SBA) är ett organiserat sätt att se till att det egna brandskyddet fungerar. En viktig del i det systematiska brandskyddsarbetet är att ansvarsförhållandet gällande brandskyddet mellan fastighetsägare, nyttjanderättshavare (hyresgäster) och eventuella entreprenörer, klargörs i någon form av avtal.

Systematiskt brandskyddsarbete innebär att verksamheterna på ett organiserat sätt planerar, utbildar, övar, dokumenterar, kontrollerar och följer upp brandskyddsarbetet i organisationen. Det krävs i detta sammanhang en tydlig säkerhetsstrategi, samsyn och samverkan mellan kommunens olika verksamheter.

## 6.3 Verksamhetsskydd

Verksamheten har behov av att skydda människorna som vistas i verksamheten, information och de fysiska tillgångarna. Verksamhetsskydd eller internt skydd omfattar:

- Personsäkerhet (hot, våld etc.)
- Informationssäkerhet (policy, åtkomstkontroll etc.)
- Fysisk säkerhet (stöld, skadegörelse, egendomsskydd etc.)

### *Kommunens informationssäkerhetspolicy*

Informationshantering är en viktig del i arbetet med kommunens risk- och sårbarhetsanalyser. Fullmäktige fastställde en informationssäkerhetspolicy i oktober 2010. Av policyn framgår bl.a. att alla delar inom kommunen är bundna av informationssäkerhetspolicyn vilket medför att det inte finns utrymme att besluta om lokala regler som avviker från policyn.

Av policyn framgår att kommundirektören har det övergripande ansvaret för informationssäkerheten. Enligt policyn ska all personal regelbundet få den utbildning som behövs för att informationssäkerheten upprätthålls. Kommunens kontinuitetsplan för driften av IT-verksamheten är framtagen i november 2012. Kommunens kansli- och utredningsavdelning ansvarar för uppföljning och uppdatering av policyn.

### *Kommunens policy och riktlinjer för skydds- och säkerhetsarbete*

Policyn fastställdes av fullmäktige i juni 2007 och riktlinjerna är fastställda av kommunstyrelsen i september 2007. Av policyn framgår bl.a. att skydds- och säkerhetsarbetet syftar till att regelbundet identifiera risker och säkerhetsshot samt genomföra och följa upp beslutade åtgärder i kommu-

nens verksamheter. Arbetet ska bl.a. möta risker som brand, vattenskador, inbrott, skadegörelse, avbrott, hot och våld mot medarbetare samt obehörig informationsinhämtning/intrång i datainformationssystem etc.

Styrelserna i de kommunala bolagen är ansvariga för att det bedrivs ett aktivt skydds- och säkerhetsarbete i respektive bolag, grundat på policyn. Chefer och arbetsledare inom Värmdö kommun och kommunala bolag har också ett särskilt ansvar för skydds- och säkerheten inom sitt specifika område.

## 7. Kommunens kris- och säkerhetsarbete

### 7.1 Risk och sårbarhetsanalyser

Syftet med risk- och sårbarhetsanalysen är att kartlägga kunskap om vad som kan hända i kommunen, vilken förmåga aktörer har att hantera olika händelser och vilka konsekvenser olika händelser kan få. Den årliga risk- och sårbarhetsanalysen är en del av en pågående process för att bygga upp en god krishanteringsförmåga i kommunen och stärka beredskapen.

Länsstyrelsen gjorde i januari 2012 en uppföljning av den kommunala krisberedskapen i Värmdö kommun<sup>2</sup>. Av protokollet framgår att Länsstyrelsen bedömde att det fanns brister i Värmdö kommuns krisberedskapsarbete. Kommunen hade inte lämnat in någon risk- och sårbarhetsanalys till Länsstyrelsen under 2011 i enlighet med gällande föreskrifter. Kommunen har enligt protokollet, inte haft något dokumenterat arbete med risk- och sårbarhetsanalyser sedan år 2006. Dessutom var tjänsten som säkerhetschef vakant. Länsstyrelsens uppfattning var att detta arbete behövdes startas omgående och även förankras i kommunen för att leda till viktig kunskapsuppbyggnad. Värmdö kommun förväntades därför senast den 15 september 2012 lämna in en risk- och sårbarhetsanalys till Länsstyrelsen.

Med anledning av de uppmärksammade bristerna genomfördes ytterligare ett uppföljande besök under september 2012. Av protokollet från detta besök framgår att kommunen har gjort tydliga resultat för att åtgärda de brister som tidigare identifierades.

Värmdö kommun rapporterade in sin risk- och sårbarhetsanalys till Länsstyrelsen i september 2012. Risk- och sårbarhetsanalysen antogs senare av kommunfullmäktige den 23 oktober 2012. Enligt uppgift från kommunen följer analysen Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2010:6).

### 7.2 Kommunikationssystem och stödsystem

Enligt Länsstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2011 har många kommuner inte analyserat robustheten i de kommunala kommunikationssystemen. Detta gäller även Värmdö kommun. Frågan har diskuterats i risk- och sårbarhetsanalysgruppen för ställningstagande under 2013.

WIS är ett nationellt webbaserat informationssystem framtaget för att underlätta informationsdelning mellan aktörerna i det svenska krishanteringssystemet före, under och efter en kris. WIS är utvecklat för att i huvudsak användas under en kris, men kan även användas som erfarenhetsbank

<sup>2</sup> Länsstyrelsen Stockholms län, Uppföljning av den kommunala krisberedskapen enligt lag 2006:544, protokoll 2012-03-30, dnr. 450-35716-2012.

i det förebyggande arbetet och som stöd vid övningar och utbildning. Enligt Länsstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys är bara ett fåtal kommuner i länet anslutna till WIS vilket försvårar ett gemensamt informationsutbyte. Värmdö kommun är inte ansluten till WIS.

Värmdö kommun har heller inte tillgång till beslutsstödsprogrammet RIB (Resurser och Integrerat Beslutsstöd) i arbetet med riskhantering, förebyggande av olyckor, utbildning och planering. RIB är en informationskälla för alla som arbetar inom området samhällsskydd och beredskap, från brandmän, poliser, transportörer, sjukvårdspersonal och kustbevakare till tjänstemän i kommunen. Den gemensamma sökfunktionen kopplar ihop databaser som tillsammans ger information om hur en olycka kan hanteras, hur det förebyggande arbetet kan planeras och vilka riskerna är när olyckan inträffat m.m.

Storstockholms Räddningscentral (SSRC) hanterar larm och ledning av räddningsinsatser i Värmdö m.fl. kommuner. Om SOS samtalet t.ex. handlar om en brand, ett drunkningstillbud, en trafikolycka, kopplas samtalet vidare till en av räddningscentralens ledningsoperatörer som larmar brandpersonal från närmaste brandstation. Utöver hanteringen av larm och ledning kan räddningscentralen även stötta kommunerna med viss omvärldsbevakning som t.ex. vädervarningar och störningar i infrastruktur (el, vatten, tele och vägnät).

## 7.3 Förebyggande samarbete och samordning

Eftersom aktörer har olika roller beroende på vilken kris eller händelse som ska hanteras, ställs stora krav på samverkan och samordning. Samarbetet kan t.ex. innebära att man samverkar vid planering och inträffade händelser samt utbildar och övar tillsammans.

Värmdö kommun medverkar i nätverket *Samverkansfunktion Stockholmsregionen*<sup>3</sup> (SfSr) som är ett utvecklingsarbete av mer långsiktig karaktär och som bl.a. syftar till att senast 2014 tydliggöra en struktur för samverkan inom omvärldsbevakning, analys och koordinering vid eller inför kriser. Funktionen har veckovisa möten via telefon och ett fysiskt möte varje månad. I det utvecklingsarbete som har bedrivits under 2011 har det bildats arbetsgrupper för bl.a. gemensam omvärldsbevakning och samordnad planering.

I början av december 2012 ska kommunen träffa ett antal organisationer bl.a. Hemvärnet, Röda korset m.fl. föreningar i syfte att genom samverkan stärka det geografiska områdesansvaret.

### 7.3.1 Storstockholms brandförsvarsförbund

Storstockholms brandförsvarsförbund (SSBF) ansvarar för Värmdö och nio andra kommuners räddningstjänstverksamhet inom ramen för lagen om skydd mot olyckor och de mandat som har formulerats i respektive förbundsordning. Värmdö kommun har två ordinarie ledamöter i förbundsfullmäktige samt två ersättare.

Ärenden som varit uppe i förbundsfullmäktige och förbundsstyrelsen är bl.a. *krishanteringsplanen* enligt beslut 2012-03-21 med uppdrag till förbundet att säkerställa att planen kommuniceras

<sup>3</sup> Deltagare är representanter för länets kommuner, Polismyndigheten i Stockholms län, SOS Alarm, länets räddningstjänster, Storstockholms lokaltrafik, Stockholms stad, Stockholms läns landsting, Trafikverket, Trafik Stockholm samt Länsstyrelsen.

med medlemskommunerna. Av våra intervjuer med Värmdö kommun framgår att SSBF:s kris- hanteringsplan ännu inte kommunicerats med Värmdö kommun.

Frågor där det förts en separat dialog mellan Värmdö kommun och SSBF rör bl.a. eventuell etablering av deltidsbrandsstyrka i stället för räddningsvårn på Djurö, medverkan i etablering av Djurö räddningsstation samt behov av tillfredsställande brandskydd för ny bebyggelse på Sandhamn.

Revisionen har i en tidigare granskning<sup>4</sup> noterat att kommunstyrelsen under 2011 inte har haft en tillräcklig uppsikt över de kommunalförbund som kommunen är engagerad i. Uppsikten är viktig för att styrelsen skall ha tillsyn över ekonomi och ändamålsenlighet. Kommunstyrelsen bör därför genom en kombination av skriftlig strategi och muntlig dialog, tydliggöra hur styrelsen avser sköta sin uppsikt över förbunden. Ett sådant förtydligande bör bl.a. innehålla en beskrivning av hur rapporteringen ska gå till samt när och till vem rapporter ska lämnas.

## 7.4 Utbildning och övning

I september 2011 deltog Värmdö vid en tre dagars oljeskyddsövning (Boilex). Syftet var att öka kunskapen om hantering av oljeutsläpp som påverkar strandzonen samt uppnå en god internationell samverkan kring hantering, bedömningar och beslut i ett tidigt skede. I denna övning deltog även Länsstyrelsen, Södertörns Brandförsvarsförbund samt sju ytterligare kommuner i länet.

Värmdö kommun har under 2011 också deltagit i en övning tillsammans med livsmedelsverket i att hantera kriser inom dricksvattensområdet.

Enligt Länsstyrelsens uppföljning saknar kommunen en utbildningsplan. Av våra intervjuer framgår också att Värmdö kommun inte deltagit i några centrala utbildningar och kurser de senaste två åren.

## 7.5 Tillsyn och kontroll

I brandförsvarets objektregister för regelbunden tillsyn finns ett 50-tal objekt avseende Värmdö kommun som fastighetsägare eller kommunal verksamhet.

Vår granskning visar att det är svårt för kommunen att vid förfrågan ta fram fullständiga uppgifter om hur många tillsynsobjekt som besökts under 2011 och 2012. Den information vi fått ta del av har framkommit genom kontakter med brandförsvaret och kommunens fastighetsenhet. För granskningens del innebär detta att uppgifterna om antalet tillsynsbesök inte kan anses vara fullständiga. Det kan således röra sig om ett större antal tillsynsbesök än vad som framgår i denna rapport. Nedan redovisas de tillsynsprotokoll vi fått ta del av:

- **Värmdö sarskola** (jan 2011), tillsynen visade inte på några brister.
- **Brunns skola** (mars 2011), tillsynen visade inte på några brister.
- **Styrmannens skola** (okt 2011). Skolan omfattar två av kommunens gemensamma särskilda undervisningsgrupper som riktar sig till elever från år 6 till år 9, med mycket olika bakgrund men i samma behov av särskilt stöd. Tillsynen visade bl.a. på brister i egen-

<sup>4</sup> Styrning av gemensam nämnd, kommunalförbund och samordningsförbund (KPMG 2012-08-29).

kontroll och blockerade och låsta utrymningsvägar som kan försvåra eller omöjliggöra en utrymning.

- **Socialpsykiatrienheten** (mars 2012), tillsynen visade inte på några brister.
- **Vikingen förskola** (mars 2012), tillsynen visade inte på några brister.
- **Kommunhuset Värmdö** (mars 2012), tillsynen visade inte på några brister.
- **Torshäll förskola** (april 2012), tillsynen visade inte på några brister.

En bidragande orsak till att man på fastighetsenheten inte kan få fram tillsynsprotokollen anges vara att brandförsvaret skickar protokollen direkt till verksamheterna, vilket gjort att fastighetsenheten inte haft kännedom om dessa. Enligt uppgift har rutinerna nu ändrats så att en kopia även skickas till fastighetsenheten.

En viktig del i det systematiska brandskyddsarbetet är att ansvarsförhållandena mellan fastighetsägare, nyttjanderättshavare (hyresgäster) och eventuella entreprenörer gällande brandskyddet klargörs i någon form av avtal. För närvarande pågår en hyresöversyn inom kommunen som ska vara klar januari 2013. I samband med översynen införs en brandskyddsklausul i kommunens samtliga hyresavtal. Klausulen omfattar bl.a. fördelning av ansvar för tekniska brandskyddsåtgärder och systematiskt brandskyddsarbetet m.m. Gränsdragningslistan är ännu inte klar.

Vår granskning visar att gränsdragningar gällande ansvar och kontrollpunkter mellan fastighetsägare och verksamhet inte är tydligt definierade. Detta bekräftas även av brandförsvaret som anser att kommunens fastighetsägaransvar bör tydliggöras ytterligare.

Kommunen har nyligen arbetat fram en policy för systematiskt brandskyddsarbete i kommunens verksamheter. Policyn har ännu inte behandlats i kommunstyrelse/kommunfullmäktige. Av policyn framgår bl.a. att kanslienheten ska ansvara för att brandskyddsarbetet sker så enhetligt som möjligt i kommunens verksamheter. Fastighetsenheten upplever att verksamheternas ansvar för det systematiska brandskyddsarbetet behöver tydliggöras och informeras om vad systematiskt brandskyddsarbete innebär i praktiken. Detta gäller både skolan, äldreboenden, förskolor etc.

Arbetet med att ta fram riktlinjer för det systematiska brandskyddsarbetet pågår. Enligt kommunen har det under senaste halvåret genomförts internutbildningar i brandskydd för samtliga anställda i kommunen. Kommunen har också enligt uppgift, nyligen organiserat en intern brandutrymningsorganisation.

## 7.6 Kunskapsåterföring

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fick 2011 i uppdrag av regeringen att bl.a. följa upp och redovisa hur erfarenheter från olyckor och allvarliga händelser tas tillvara på kommunal, regional och nationell nivå i syfte att öka lärandet från inträffade kriser och olyckor.

Förmågan i samhället att förebygga och hantera olyckor och kriser bör kontinuerligt förbättras genom lärande från inträffade händelser samt genom att erfarenheter och erhållna kunskaper från tillsyn, uppföljning och utvärdering tillvaratas och förmedlas. Arbeta med att inhämta och för-

medla kunskaper bör ske på ett systematiskt och strukturerat sätt och genomföras såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå<sup>5</sup>.

Studien visar att det inte går att ge någon generell bild av hur kommunerna arbetar med att ta tillvara erfarenheter från olyckor och allvarliga händelser. Det finns kommuner där man inte har någon systematik i sitt arbete och inte heller någon samverkan mellan olika förvaltningar. Å andra sidan finns det kommuner som jobbar mycket systematiskt med alla delar i kedjemodellen, har en klar bild över vilka olyckor och allvarliga händelser som inträffat i kommunen och har ett systematiskt lärande från dessa. Det finns problem när erfarenheter från olyckor och allvarliga händelser inte dokumenteras. Vid flera kommuner sker analyser och erfarenhetsåterföring muntligt eller via mejl. Det innebär att då personer slutar lämna dessa erfarenheter samtidigt organisationen.

Av våra intervjuer framkommer att samtliga större händelser/incidenter diskuteras och utvärderas i kommunens ledningsgrupp, avseende bl.a. larmkedja och händelseförlopp.

## 7.7 Information till kommuninvånarna

På kommunens hemsida finns kontakter och telefonnummer samt information om räddningstjänsten, elavbrott, extraordinära händelser, viktigt meddelande samt beredskap i hemmet. Kommunen bör regelbundet se över aktuella telefonnummer och e-postadresser.

## 8. Sammanfattande slutsatser

Krisledningsnämnden som består av tre ledamöter och tre ersättare, har haft två informationstillfällen under det senaste året. Inga protokoll eller minnesanteckningar finns arkiverade inom kommunen. Kommunens krisledningsgrupp organiseras under kommundirektören. En handlingsplan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen har fastställts av kommunfullmäktige i juni 2012.

Av kommunens policy och riktlinjer för skydds- och säkerhetsarbete, fastställd av fullmäktige 2007, framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för skydds- och säkerhetsarbetet inom kommunens verksamheter och utövar sitt samordnande ansvar genom kommunens säkerhetschef. Kommunens säkerhetschef ska bl.a. samordna skydds- och säkerhetsarbetet och utbilda kommunens personal i skydds- och säkerhetsfrågor och rapportera allvarliga incidenter och skadehändelser till kommundirektören. Risk- och säkerhetssamordnarens uppgifter är i huvudsak desamma som säkerhetschefens.

Värmdö kommun har ingen säkerhetschef sedan 2011. Risk- och säkerhetssamordnarens uppgifter sköts inom kansliheten av kommunens samordnare. Kommunens *policy* och *riktlinjer för skydds- och säkerhetsarbete* bör tydliggöras utifrån de förändringar som skett under de senaste åren.

Länsstyrelsen gjorde i januari 2012 en uppföljning av den kommunala krisberedskapen i Värmdö kommun där man bedömde att det fanns brister i kommunens krisberedskapsarbete. Kommunen hade bl.a. inte lämnat in någon risk- och sårbarhetsanalys till Länsstyrelsen under 2011 och inte

<sup>5</sup> PROP. 2010/11:1 Utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*.

haft något dokumenterat arbete med risk- och sårbarhetsanalyser sedan år 2006. Dessutom var tjänsten som säkerhetschef vakant. Länsstyrelsens uppfattning var att detta arbete behövdes startas omgående och även förankras i kommunen. Värmdö kommun förväntades därför senast i september 2012 lämna in en risk- och sårbarhetsanalys till Länsstyrelsen.

Med anledning av bristerna genomfördes ytterligare ett besök i kommunen i september 2012. Av protokollet från detta besök framgår att kommunen har gjort tydliga resultat för att åtgärda de brister som tidigare identifierades. Värmdö kommun rapporterade in sin risk- och sårbarhetsanalys till Länsstyrelsen i september 2012. Risk- och sårbarhetsanalysen antogs senare av kommunfullmäktige i oktober 2012. Enligt uppgift från kommunen följer analysen Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter.

Av våra intervjuer framgår att Värmdö kommun inte deltagit i några centrala utbildningar och kurser de senaste två åren. Av Länsstyrelsens årsredovisning 2011 framgår att man vid uppföljningsbesöken i kommunerna konstaterat att det generellt finns en utvecklingspotential, exempelvis när det gäller att genomföra utbildning och övning av tjänstemän och förtroendevalda.

Värmdö kommun säkerställer att kommunen nås dygnet runt via en TiB (tjänsteman i beredskap) som nås via en särskild telefon. För att underlätta larmning av personal som ingår i krisledningsorganisationen upprättas särskilda larmlistor. Av våra intervjuer med brandförsvaret framkommer att kommunens TiB-funktion fungerar tillfredsställande.

Vår granskning visar att det är svårt för kommunen att vid förfrågan ta fram fullständiga uppgifter om hur många tillsynsobjekt som besökts under 2011 och 2012. Den information vi fått ta del av har framkommit genom kontakter med brandförsvaret och kommunens fastighetsenhet. För granskningens del innebär detta att uppgifterna om antalet tillsynsbesök inte kan anses vara fullständiga. Det kan således röra sig om ett större antal tillsynsbesök än vad som framgår i denna rapport.

Av de protokoll vi fått ta del av kan nämnas Styrmannens skola som omfattar två av kommunens gemensamma särskilda undervisningsgrupper som riktar sig till elever från år 6 till år 9, med behov av särskilt stöd. Tillsynen visade bl.a. på brister i egenkontroll och blockerade och låsta utrymningsvägar som kan försvåra eller omöjliggöra en utrymning.

Vår granskning visar att gränsdragningar gällande ansvar och kontrollpunkter mellan fastighetsägare och verksamhet inte är tydligt definierade. Detta bekräftas även av brandförsvaret som anser att kommunens fastighetsägaransvar bör tydliggöras ytterligare. För närvarande pågår en hyresöversyn inom kommunen som ska vara klar januari 2013. I samband med översynen införs en brandskyddsklausul i kommunens samtliga hyresavtal.

Verksamheternas ansvar för det systematiska brandskyddsarbetet behöver tydliggöras och informeras om vad systematiskt brandskyddsarbete innebär i praktiken. Detta gäller både skolan, äldreboenden och förskolor.

Av våra intervjuer framkommer att samtliga större händelser/incidenter diskuteras och utvärderas i kommunens ledningsgrupp, avseende bl.a. larmkedja och händelseförlopp. Enligt kommunens policy och riktlinjer för skydds- och säkerhetsarbete ska kommunen ha ett incidentrapporterings-system för att kontinuerligt samla in och analysera risk- och skadeinformation. Det nuvarande



systemet för incidentrapportering har inte fungerat tillfredsställande t.ex. när det gäller möjligheten att sammanställa information ur systemet. Kommunen har sammanställt och analyserat inträffade incidenter under perioden 2007 – 2011, dock inte därefter.

Vår granskning visar på en otydlighet i hur ansvaret för kommunens risk- och säkerhetsamordning i praktiken fungerar på tjänstemannanivå. Kommunen har ingen säkerhetschef sedan 2011. Sedan februari 2012 ligger kommunens risk- och säkerhetsamordning inom kanslienheten på kommunens samordnare. Det framgår inte någonstans i de underlag vi fått ta del av, att samordningen omfattar risk- och säkerhet. Det finns ingen dokumentation som klargör vilka arbetsuppgifter som omfattas av samordningsansvaret. Den person som är utsedd av kommunen för uppgiften, har hittills inte genomgått någon grundläggande utbildning i risk- och säkerhetsfrågor.

Styrelserna i de kommunala bolagen är ansvariga för att det bedrivs ett aktivt skydds- och säkerhetsarbete i respektive bolag, grundat på policyn. Chefer och arbetsledare inom Värmdö kommun och kommunala bolag har också ett särskilt ansvar för skydds- och säkerheten inom sitt specifika område.

KPMG, dag som ovan



Mats Lundberg  
Kundansvarig



Monica Rådestad  
Certifierad kommunal revisor