

2011-10-03

Kommunstyrelsen

Organisation och beredskap för extraordinära händelser

De förtroendevalda revisorerna har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens organisation och beredskap för extraordinära händelser. Granskningsresultatet i sin helhet framgår av bifogad rapport.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunen i stort har en ändamålsenlig organisation och beredskap för extraordinära händelser utifrån de krav som gäller inom området.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Revidera krishanteringsnämndens reglemente och tillse att det harmoniserar med nu gällande lagstiftning.
- Säkerställ att säkerhetschefen ingår i kommunens ledningsgrupp alternativt adjungeras till gruppen.
- Överväg att sammanställa de olika övergripande policy- och styrdokumenterna inom säkerhets- och beredskapsområdet till ett gemensamt dokument som harmoniserar med kommunens nya styrsystem.
- Tillse att säkerhetspolicyn eller motsvarande dokument blir fastställd av kommunfullmäktige, eftersom den är strategisk och även ska omfatta de kommunala bolagen. I den säkerhets- och beredskapsplan som kommunfullmäktige fastställt framgår att säkerhetspolicyn ska fastställas av fullmäktige.
- Uppdatera de äldre och delvis inaktuella underliggande planerna till den kommunövergripande krishanteringsplanen
- Utarbeta en plan kring införandet av radiokommunikationssystemet Rakel för att stärka ledningsförmågan vid en stor olycka eller kris.
- Tillskapa en samlad bild kring de lokala krisaktörernas förberedelser för och information kring en extraordinär händelse
- Utveckla kunskapsåterföringen från frivilliga resursgruppen till kommunens personal som ingår i krisledningsorganisationen, som ett sätt att minska sårbarhet och personberoende

Revisorerna översänder rapporten och önskar skriftligt få del av kommunstyrelsens yttrande över granskningsresultatet och de rekommendationer som lämnas ovan senast 2011-12-31. Yttrandet tillställs revisorerna via Tyresö kommuns Kansli- och personalkontor.

För Tyresö kommuns revisorer



Palle Karlsson
Ordförande

För kännedom
Kommunfullmäktiges presidium

Revisionsrapport

***Organisation och
beredskap för extra-
ordinära händelser***

Tyresö kommun

*September 2011
Jan Nilsson*



Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Revisionsfråga och avgränsning	3
2.3	Metod	4
2.4	Redovisning	4
3	Organisation inkl utbildning, övning och styrdokument	4
3.1	Säkerhetsorganisation	4
3.2	Krisledningsorganisation	5
3.3	Utbildning och övning	6
3.4	Styrdokument	6
3.5	Kommentarer	7
4	Krishanteringsplan samt risk- och sårbarhetsanalyser	9
4.1	Krishanteringsplan	9
4.2	Risk- och sårbarhetsanalyser	9
4.3	Kommentarer	10
5	Geografiskt samordnings-ansvar och ersättningssystem	11
5.1	Geografiskt samordningsansvar	11
5.2	Ersättningssystem	12
5.3	Kommentarer	13
6	Avslutande kommentarer	13
	Bilaga 1: Kommunens krisledningsorganisation	15
	Bilaga 2: Kommunens policy- och styrdokument inom området	16
	Bilaga 3: Statligt system för ekonomisk ersättning	17
	Bilaga 4: Indikatorer för och bedömning av kommunens krisledningsförmåga	18

1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi granskat kommunens organisation och beredskap för extraordinära händelser. Granskningen är intagen i 2011 års revisionsplan.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunen i stort har en ändamålsenlig organisation och beredskap för extraordinära händelser utifrån de krav som gäller inom området. Nedan utvecklas vår bedömning och i detta sammanhang lämnas även ett antal rekommendationer för att ytterligare utveckla arbetet inom området.

Kommunen bedöms ha formerat en ändamålsenlig krisledningsorganisation, både när det gäller politisk nivå och tjänstemannanivå. Säkerhetschefen har en viktig roll i denna tjänstemannaorganisation, när det gäller att på uppdrag av kommundirektören fungera som "operativ motor" i det kommunövergripande arbetet. I och med detta bedöms det vara väsentligt att säkerhetschefen får en tydlig och strategisk roll i den nya organisationen och kommunens samlade ledningsgrupp.

Utbildning och övning av berörda politiker och tjänstemän, när det gäller hantering av extraordinära händelser, är ett viktigt område. Vi bedömer att kommunen ligger väl i fas med detta arbete samt har fastställda planer för att säkerställa en tillfredställande utbildnings- och övningsfrekvens även under innevarande mandatperiod.

Kommunen bedöms ha utarbetat och politiskt fastställt erforderliga policy- och styrdokument inom området. Vissa dokument är fastställda av kommunfullmäktige, medan andra dokument endast är fastställda av kommunstyrelsen, t ex säkerhetspolicyn. Antalet skilda dokument inom säkerhets- och beredskapsområdet ger ett "spretigt intryck" och frågor kan även ställas kring hur de olika dokumenten är relaterade till varandra och hur de i övrigt hänger samman med kommunens nya styrprocess. I den nya styrprocessen stadgas bl a att kommunövergripande policydokument ska fastställas av kommunfullmäktige.

Säkerhets- och krisledningsarbetet följas upp i årsbokslut och delårsbokslut, utifrån de tio mål i form av åtaganden som formulerats inom området trygg och säker. I årsredovisning 2010 redovisas åtta åtaganden vara uppfyllda, medan två åtaganden redovisas som delvis uppfyllda. Utifrån detta bedöms måluppfyllelsen i huvudsak vara god inom området.

Kommunens nu gällande risk- och sårbarhetsanalys är upprättad under 2011 och är en uppdatering av tidigare gjorda analys från 2005 och 2007. Vi bedömer att kommunen ligger väl framme i detta arbete och att analysen även är ett "levande dokument". Risk- och sårbarhetsanalysen har över tid utvecklats och förbättrats, bl a utifrån de utvärderingar som gjorts av genomförda övningar med kommunens krisledningsorganisation.

Kommunfullmäktige har fastställt en krishanteringsplan för både innevarande och förra mandatperioden, i enlighet med lagstiftningens krav. Vi bedömer att nu gällande plan i allt väsentligt är ändamålsenlig, utifrån resultatet av den genomförda risk- och sårbarhetsanalysen.

Sist men inte minst vill vi framhålla att Tyresö kommun hamnar på plats 33 av 290 i de öppna jämförelser som Sveriges kommuner och landsting (SKL) publicerat 2010 kring effektivitet i det samlade trygg- och säkerhetsarbetet, vilket är ett gott resultat.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Revidera krishanteringsnämndens reglemente och tillse att det harmoniserar med nu gällande lagstiftning.
- Säkerställ att säkerhetschefen ingår i kommunens ledningsgrupp alternativt adjungeras till gruppen.
- Överväg att sammanställa de olika övergripande policy- och styrdokumenterna inom säkerhets- och beredskapsområdet till ett gemensamt dokument som harmoniserar med kommunens nya styrsystem.
- Tillse att säkerhetspolicyn eller motsvarande dokument blir fastställd av kommunfullmäktige, eftersom den är strategisk och även ska omfatta de kommunala bolagen. I den säkerhets- och beredskapsplan som kommunfullmäktige fastställt framgår att säkerhetspolicyn ska fastställas av fullmäktige.
- Uppdatera de äldre och delvis inaktuella underliggande planerna till den kommunövergripande krishanteringsplanen
- Utarbeta en plan kring införandet av radiokommunikationssystemet Rakel för att stärka ledningsförmågan vid en stor olycka eller kris.
- Tillskapa en samlad bild kring de lokala krisaktörernas förberedelser för och information kring en extraordinär händelse
- Utveckla kunskapsåterföringen från frivilliga resursgruppen till kommunens personal som ingår i krisledningsorganisationen, som ett sätt att minska sårbarhet och personberoende

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Det ställs allt högre krav på samhällets förmåga att hantera allvarliga händelser, men även att hindra att dessa inträffar. Eftersom kommuner och landsting tillhandahåller många av de grundläggande samhällstjänsterna ställs höga krav på deras krishanteringsförmåga. Under senare år har en rad extraordinära händelser inträffat som ställt kommuner och landsting inför särskilda utmaningar. Som exempel kan nämnas översvämningar, höststormar och pandemier.

Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft 2003-01-01. Här krävs att kommuner och landsting för varje ny mandatperiod ska fastställa en plan för hantering av extraordinära händelser och att det ska finnas en krisledningsnämnd. Lagen ersattes 2006-09-01 av lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LXO), inkl motsvarande förordning. I detta sammanhang upphävdes lagen om civilt försvar. Den nya lagen innebär vissa nya och mer preciserade uppgifter för kommuner och landsting, såsom risk- och sårbarhetsanalyser, geografiskt samordningsansvar (endast primärkommunerna), utbildning och övning av förtroendevalda och anställd personal samt rapporteringsskyldighet till Länsstyrelsen.

I lagstiftningen definieras en extraordinär händelse som 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 eller landsting”*. Krisberedskap handlar alltså om en organisations förmåga att före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera extraordinära händelser.

Mot ovanstående bakgrund och på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC, granskat kommunens organisation och beredskap för extraordinära händelser. Granskningen är intagen i 2011 års revisionsplan.

2.2 Revisionsfråga och avgränsning

I nedanstående ruta redovisas den övergripande revisionsfråga som formulerats i projektplanen och som granskningen ska besvara.

Har kommunen en ändamålsenlig organisation och beredskap för extraordinära händelser utifrån de krav som gäller inom området?

Inom ramen för den övergripande revisionsfrågan har granskningen avgränsats till följande kontrollmål/granskningsmål:

- Krisledningsorganisation och policydokument
- Inventering och planering i form av en aktuell risk- och sårbarhetsanalys
- Plan för hantering av extraordinära händelser
- Hantering av geografiskt samordningsansvar
- Utbildning och övning av krisledningsorganisation
- Hantering av erhållet specialdestinerat statsbidrag

2.3 Metod

Krishanteringsnämnden träder endast i funktion då en extraordinär händelse bedöms föreligga. Granskningsobjekt är därför Kommunstyrelsen och hur denna involverat facknämnderna i kommunens samlade risk- och sårbarhetsarbete, inkl de helägda kommunala bolagen.

Granskningsmetod utgörs av dokumentstudier och intervjuer. En analys av verksamhetens kostnader och intäkter har även skett för perioden 2009 till 2011. Vidare har vissa interkommunala jämförelser genomförts utifrån den nationella statistik som sammanställs inom området.

2.4 Redovisning

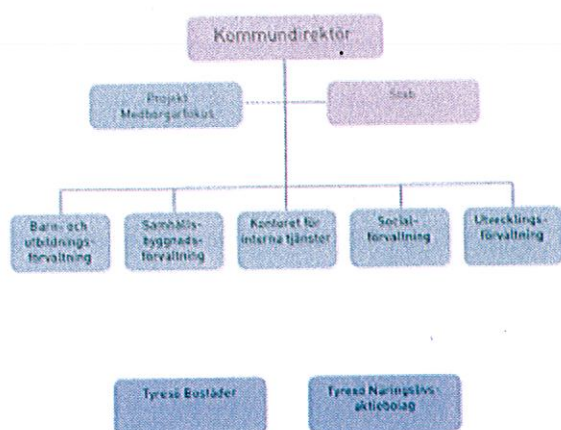
Under respektive huvudavsnitt i rapporten redovisas granskningsresultatet under rubriken kommentarer. Vidare finns ett huvudavsnitt med avslutande kommentarer. I rapportens första huvudavsnitt återfinns våra sammanfattande bedömningar och rekommendationer.

3 Organisation inkl utbildning, övning och styrdokument

3.1 Säkerhetsorganisation

Inom kommunstyrelseförvaltningen finns en säkerhetsenhet, vars arbete leds av en säkerhetschef. Inom enheten finns vidare en samordnare för det brottsförebyggande arbetet och en alkoholhandläggare, dvs totalt 3,0 tjänster. På förvaltningsnivå finns en eller flera säkerhetshandläggare och på enhetsnivå finns säkerhetsombud. Säkerhetsenheten, via säkerhetschefen, fungerar som kommunens "motor" i både det operativa säkerhetsarbetet och krisledningsarbetet.

Fr o m 2012-01-01 upphör kommunstyrelseförvaltningen och projektet medborgarfokus drar igång och kontoret för interna tjänster bildas, enligt nedanstående organisationsskiss.



Omorganisationen är resultatet av en översyn av både kommunövergripande styrprocess och kommunledningsstruktur. Den nya styrprocessen och organisationen är beslutad av kommunfullmäktige 2011-04-14.

I och med den nya organisationen uppför säkerhetsenheten och säkerhetschef, samordnare för det brottsförebyggande arbetet och alkoholhandläggaren tillhör projektet medborgarfokus, men under olika delar. Projektet medborgarfokus, som består av delarna medborgarservice och kvalitetsutveckling, beräknas pågå under 2012 till 2014, varefter en samlad utvärdering av arbetet ska ske. De båda delarna av projektet leds av varsin projektledare och området säkerhet och krishantering tillhör delprojektet medborgarservice.

En ny ledningsgruppsstruktur inom organisationen införs även. Ledningsgruppen leds av kommundirektören och består av två delar som har möten var och en tillsammans. Chefsgruppen består av förvaltningschefer, chefen för kontoret för interna chefer och VD för Tyresöbostäder. I staben ingår kvalitetschef, ekonomichef, budgetchef, personalchef, kommunikationschef, IT-strateg och näringslivsansvarig.

3.2 Krisledningsorganisation

Krisledningsnämnd

Kommunfullmäktige beslutade 2002-12-12 att inrätta en krisledningsnämnd bestående av tre ordinarie ledamöter¹ och tre ersättare. I detta sammanhang fastställdes även ett reglemente för nämnden.

Det är ordföranden i krisledningsnämnden eller, då denne har förhinder, vice ordföranden som bedömer när *en extraordinär händelse* enligt lagen medför att nämnden ska träda i funktion. Ordföranden, eller på motsvarande sätt, vice ordföranden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Dessa beslut ska så snart som möjligt anmälas till nämnden.

Krisledningsnämndens uppgifter framgår av reglemente. Nämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen. Krisledningsnämnden ska endast överta verksamhetsområden i den omfattning som är nödvändig med anledning av den extraordinära händelsen. De uppgifter som krisledningsnämnden övertagit ska så snart som förhållanden medger återgå till kommunens ordinarie nämnder. Krisledningsnämndens beslut ska anmälas vid närmast följande kommunfullmäktigesammanträde.

Varje nämnd och styrelsen är inom sin verksamhet ytterst ansvarig för planering och organisering av krishantering vid allvarliga och extraordinära händelser, enligt den så kallade ansvarsprincipen. Denna ansvarsfördelning gäller till det läge då krisledningsnämnden träder i funktion.

Krisledningsgrupp och stödfunktioner

En krisledningsgrupp finns inrättad i kommunen och har till uppgift att hantera och leda uppkomna kriser och allvarliga händelser i kommunen. Krisledningsgruppen har en sammansättning som både kan minskas och utökas utifrån de krav på ledning som situationen ställer. Krisledningsgruppen leds av kommundirektören i rollen som ordförande och består i övrigt av förvaltningscheferna. Det är ordföranden som beslutar om och när gruppen ska sammankallas. Gruppen är vid

¹ De ordinarie ledamöterna är de som även ingår i kommunstyrelsens presidium.

en extraordinär händelse formellt underställd krisledningsnämnden. Det operativa krisledningsarbetet sköts dock alltid av krisledningsgruppen, som har olika stödfunktioner till sin hjälp i form av lägesenhet, informationsenhet och kriskontor. En ledningsplats finns inrättad för gruppens arbete. Krisledningsgruppens arbetsuppgifter framgår i detaljerad form i upprättad checklistor o dyl.

I bilaga 1 finns en beskrivning av kommunens samlade krisorganisation.

3.3 Utbildning och övning

Enligt gällande lagstiftning har kommunen ett ansvar för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.

Utbildning har genomförts med säkerhets- och krisledningsorganisation. Vidare finns en intern utbildningsplan fastställd.

Övning har skett med krisledningsorganisationen under perioden 2007 till 2010, enligt nedanstående sammanställning.

År	Benämning och typ av övning
2007	Finn – krisledningsövning
2008	Viola – värmestugeövning (en skola) Orvar – krisledningsövning
2009	Vattenförsörjningsövning
2010	Sigvard – pandemiövning Helga – värmestugeövning (fyra skolor)

Vidare finns en plan över krishanteringsövningar under mandatperioden 2011 till 2014. Sammanlagt är sju övningar inplanerade, varav en krisinformationsövning under senhösten 2011.

3.4 Styrdokument

Inom säkerhets- och beredskapsområdet finns följande styrande dokument:

- Säkerhets- och beredskapsplan
- Säkerhetspolicy
- Brandskyddspolicy
- Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO)
- Plan för hantering av extraordinära händelser (krishanteringsplan) inkl underliggande planer

I bilaga 2 finns en sammanställning av de olika policy- och styrdokumenterna och nedan beskrivs några av dessa dokument, förutom krishanteringsplan och andra till den relaterade planer som behandlas i avsnitt fyra.

Säkerhets- och beredskapsplanen är antagen av kommunfullmäktige 2007-09-13 och där anges grunderna för och inriktningen av kommunens säkerhets- och beredskapsarbete. Målet med det samlade arbetet är:

- Ökad vardagstrygghet
- Minskade risker och sårbarheter
- Förbättrat skydd mot olyckor
- Förbättrad krishanteringsförmåga

Av säkerhets- och beredskapsplanen framgår att säkerhetspolicyn ska fastställas av kommunfullmäktige.

Säkerhetspolicyn, som omfattar all verksamhet i kommunen och dess bolag, fastställdes av kommunstyrelsen 2007-10-30. Det övergripande målet är att alla som bor, arbetar och besöker Tyresö ska känna sig trygga. Utifrån detta ska säkerhetsarbetet:

- Vara en naturlig del av all verksamhet som bedrivs i kommunen
- Ha aktuella planer för extraordinära händelser och kriser
- Utgå från en helhetssyn och genomföras i samverkan med andra uppdragstagare
- Ha en tydlig koppling till arbetsmiljöarbetet och fokusera på förebyggande åtgärder
- Genomsyra all planering som berör medborgarna i kommunen
- Ha som målsättning att även omfatta verksamhet som inte drivs i kommunal regi för att garantera likvärdig säkerhet för dem som utnyttjar tjänster som är kommunens ansvar

Det övergripande syftet med säkerhetsarbetet är alltså att uppnå en hög säkerhet och att förebygga eller förhindra olyckor samt skador på människor, miljö och egendom. Säkerhetsarbetet ska även bidra till en god ekonomisk hushållning. Utifrån detta framgår att säkerhetsarbetet ska följas upp av nämnder och kommunstyrelse i samband med årsbokslut och delårsbokslut.

Södertörns brandförsvarsförbund är ett kommunalförbund, enligt den sk direktionsmodellen, som sköter räddningstjänsten för Tyresö kommun och ytterligare nio andra kommuner. Förbundsledningen har för varje mandatperiod fastställt ett *handlingsprogram enligt LSO*. Handlingsprogrammet avser räddningstjänst och förebyggande verksamhet. Av programmet framgår att förbundet arbetar för att i nära samarbete med medlemskommunerna öka skyddet mot olyckor som kan leda till räddningsinsats. Dessutom stöttar förbundet medlemskommunerna i övrigt arbete för att öka skyddet även mot andra olyckor och oönskade händelser. Detta innebär att förbundet bistår kommunerna i arbetet inom ramen för närliggande lagstiftning, t ex LXO.

I tidigare och nuvarande handlingsprogram anges bl a att de övergripande målen ska brytas ned till mer detaljerade mål hos medlemskommunerna. Utifrån detta har kommunstyrelsen 2008-03-25 fastställt en *brandskyddspolicy*, där principerna för det systematiska brandskyddsarbetet läggs fast.

3.5 Kommentarer

Kommunfullmäktige beslutade 2002-12-12 att inrätta en krisledningsnämnd, vilket skedde i nära anslutning till att lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft 2003-01-01. I samband med beslutet om krisledningsnämnd fastställde fullmäktige även ett reglemente för nämnden, enligt de krav som finns i lagstiftningen. Ledamöter till nämnden utses av fullmäktige i samband med varje ny mandatperiod.

Lagen ersattes 2006-09-01 av lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LXO), inkl motsvarande förordning. Reglementet har inte reviderats utifrån detta och är inaktuellt i och med att det bland annat hänvisar till den äldre lagstiftningen.

-
- Revidera krishanteringsnämndens reglemente och tillse att det harmoniserar med nu gällande lagstiftning.

Kommunen bedöms ha formerat en ändamålsenlig krisledningsorganisation, både när det gäller politisk nivå och tjänstemannanivå. Säkerhetschefen har en viktig roll i denna tjänstemannaorganisation, när det gäller att på uppdrag av kommundirektören fungera som *"operativ motor"* i det kommunövergripande arbetet. I och med detta bedöms det vara väsentligt att säkerhetschefen får en tydlig och strategisk roll i den nya organisationen och kommunens samlade ledningsgrupp.

- Säkerställ att säkerhetschefen ingår i kommunens ledningsgrupp alternativt adjungeras till gruppen.

Utbildning och övning av berörda politiker och tjänstemän, när det gäller hantering av extraordinära händelser, är ett viktigt område. Vi bedömer att kommunen ligger väl i fas med detta arbete samt har fastställda planer för att säkerställa en tillfredställande utbildnings- och övningsfrekvens även under innevarande mandatperiod.

Kommunen bedöms ha utarbetat och politiskt fastställt erforderliga policy- och styrdokument inom området. Vissa dokument är fastställda av kommunfullmäktige, medan andra dokument endast är fastställda av kommunstyrelsen, t ex säkerhetspolicyn. Antalet skilda dokument inom säkerhets- och beredskapsområdet ger ett *"spretigt intryck"* och frågor kan även ställas kring hur de olika dokumenten är relaterade till varandra och hur de i övrigt hänger samman med kommunens nya styrprocess. I den nya styrprocessen stadgas bl a att kommunövergripande policydokument ska fastställas av kommunfullmäktige.

- Överväg att sammanställa de olika övergripande policy- och styrdokumenterna inom säkerhets- och beredskapsområdet till ett gemensamt dokument som harmoniserar med kommunens nya styrsystem.
- Tillse att säkerhetspolicyn eller motsvarande dokument blir fastställd av kommunfullmäktige, eftersom den är strategisk och även ska omfatta de kommunala bolagen. I den säkerhets- och beredskapsplan som kommunfullmäktige fastställt framgår att säkerhetspolicyn ska fastställas av fullmäktige.

Säkerhets- och krisledningsarbetet följas upp i årsbokslut och delårsbokslut, utifrån de tio mål i form av åtaganden som formulerats inom området trygg och säker. I årsredovisning 2010 redovisas åtta åtaganden vara uppfyllda, medan två åtaganden redovisas som delvis uppfyllda. Utifrån detta bedöms måluppfyllelsen i huvudsak vara god inom området.

4 Krishanteringsplan samt risk- och sårbarhetsanalyser

4.1 Krishanteringsplan

Enligt gällande lagstiftning ska samtliga kommuner och landsting inför varje mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera en extraordinär händelse. Handlingsplanen ska utgå från vad som kommit fram i den risk- och sårbarhetsanalys som alla kommuner ska genomföra.

MSB arbetar för närvarande med att ta fram metodstöd till kommuner och landsting kring arbetet med att utveckla krishanteringsplaner för extraordinära händelser inför ny mandatperiod, utifrån den förordning som myndigheten fastställt att gälla fr o m 2011-01-01. Detta arbete beräknas vara färdigt under 2011.

Kommunfullmäktige fastställde 2011-02-17 en plan för hantering av extraordinära händelser, som ersatte tidigare fastställd plan 2007-09-13. Krisledningsplanen är ett övergripande policydokument som utgör grunden för de mer praktiska orienterade planerna för krisinformation, teknisk försörjning, beredskap o dyl (bilaga 2).

4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser

För varje ny mandatperiod ska kommunerna, enligt gällande lagstiftning, fastställa en plan för hur de ska hantera en extraordinär händelse. Planen ska grunda sig på risk- och sårbarhetsanalyser av all verksamhet som måste fungera även vid en kris. Syftet med analyserna är också att öka beslutsfattarnas och allmänhetens kunskap om kommunens sårbarhet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)² har utfärdat föreskrifter, gällande fr o m 2011-01-01, om risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6). För en kommuns del ska analysen innehålla följande delar:

1. Övergripande beskrivning av kommunen
2. Övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod
3. Övergripande beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område
4. Identifierade och värderade risker, sårbarheter samt kritiska beroenden inom kommunens geografiska område
5. Övergripande beskrivning av särskilt viktiga resurser som kommunen kan disponera för att hantera extraordinära händelser
6. *Bedömning av förmågan i samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område att motstå och hantera identifierade risker som kan leda till en extraordinär händelse*
7. *Bedömning av kommunens förmåga att motstå och hantera identifierade risker som kan leda till en extraordinär händelse*
8. Planerade och genomförda åtgärder samt en bedömning av behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat

² 2009-01-01 skedde en sammanslagning av Statens räddningsverk (SRV), Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF), till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Bedömningen kring förmågan enligt punkt 6 och 7 ska göras enligt av MSB fastställda indikatorer och bedömningsnivåer. Den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen ska vidare redovisas skriftligen till Länsstyrelsen senast den 30 september under mandatperiodens första år.

Länsstyrelsen i Stockholms län har utvecklat ett datorstött verktyg för risk- och sårbarhetsanalyser (IBERO), som vissa av länets kommuner använder sig av i sitt analysarbete. Tyresö kommun har i stället valt att använda sig av den så kallade Jonssonmodellen, som är en form av riskmatris med en bedömning av sannolikhet och risk utifrån en femgradig skala. Den detaljerade förmågebedömningen är hemligstämplad enligt 5 kap 8 § sekretesslagen.

4.3 Kommentarer

Kommunfullmäktige har fastställt en krishanteringsplan för både innevarande och förra mandatperioden, i enlighet med lagstiftningens krav. Vi bedömer att nu gällande kommunövergripande plan i allt väsentligt är ändamålsenlig, utifrån resultatet av den genomförda risk- och väsentlighetsanalysen. Vissa av de underliggande planerna är däremot i behov av uppdatering, t ex teknisk försörjningsplan som utarbetades 2001.

- Uppdatera de äldre och delvis inaktuella underliggande planerna till den kommunövergripande krishanteringsplanen

Av MSB:s kommunuppföljning framgår att 268 av landets kommuner (92 %) vid utgången av 2008 hade en fastställd krishanteringsplan. Tyresö var en av dessa kommuner.

Syftet med risk- och sårbarhetsanalyser är att minska sårbarheten och öka förmågan att hantera kriser. Genom ett systematiskt arbetssätt ger analyserna den enskilda kommunen ökad kunskap för att både förebygga och förbereda sig inför kriser. Målet är också att uppnå en helhetssyn på riskhantering, det vill säga internt skydd, olycksförebyggande arbete och extraordinära händelser. Mot bakgrund av detta är det ett viktigt område att prioritera i kommunen samt tillse att det genomsyrar all verksamhet.

Kommunens nu gällande risk- och sårbarhetsanalys är upprättad under 2011 och är en uppdatering av tidigare gjorda analys från 2005 och 2007. Vi bedömer att kommunen ligger väl framme i detta arbete och att analysen även är ett *"levande dokument"*. Risk- och sårbarhetsanalysen har över tid utvecklats och förbättrats, bl a utifrån de utvärderingar som gjorts av genomförda övningar med kommunens krisledningorganisation.

MSB:s uppföljning visar att majoriteten av landets kommuner har påbörjat eller fullgjort arbetet med sin övergripande risk- och sårbarhetsanalys. Att göra en sådan analys med hög kvalitet kräver kunskap och ett brett engagemang i kommunen. Det kan därför ta tid att komma igång med arbetet. År 2006 när lagen trädde ikraft fanns inget strukturerat arbete med att analysera risker och sårbarheter i många kommuner. Utvecklingen nationellt är mot bakgrund av detta positiv, enligt den bedömning som görs av MSB.

Sammantaget drar MSB slutsatsen att kommunernas genomförande av de nya uppgifterna i lagen är mer tidskrävande än vad som förutsågs när lagen trädde ikraft. Trenden är ändå tydligt positiv, det vill säga att sammantaget blir kommunerna bättre och bättre på krisberedskap för varje år som går. Detta gäller

även Tyresö kommun, vilket vår granskning visar på ett tydligt sätt. Kommunen har historiskt prioriterat detta arbete, inom ramen för det kommunövergripande målområdet trygg och säker, och arbetet har utvecklats över tid bland annat utifrån utvärderingar av genomförda krisledningsövningar.

Fr o m 2011 finns inte längre Mobitex³, som kommunikationskanal med bland annat Länsstyrelsen vid en kris. I dagsläget finns Rakel utbyggt i landet som ett kommunikationssystem för samverkan och ledning, som ännu inte införts i Tyresö kommun.

- Utarbeta en plan kring införandet av Rakel för att stärka ledningsförmågan vid en stor olycka eller kris.

5 Geografiskt samordningsansvar och ersättningssystem

5.1 Geografiskt samordningsansvar

Enligt gällande lagstiftning ska kommunerna verka för *samordning av krisberedskapen* med landsting, organisationer, företag och de statliga myndigheter som finns i kommunen. Samverkan med andra aktörer som är inblandade i krishanteringsarbetet är viktigt. Innan en händelse sker samverkan med andra aktörer genom planläggning och överenskommelser av olika slag. För att optimera samverkan vid en kris ska samverkanspersoner knytas till den egna krisledningsgruppen om behovet finns.

Det geografiska samordningsansvaret i Tyresö kommun sker via ett krishanteringsråd, som består av företrädare för berörda myndigheter, kommunen, organisationer och företag. Kommundirektören är sammankallande och ordförande i rådet, Kommunens säkerhetschef är rådets sekreterare och kommunens informationschef ingår även. Exempel på övriga deltagande aktörer är vattenförsörjning, avlopp, elförsörjning, räddningstjänst och polis.

Krishanteringsrådet sammanträder två gånger per år och syftet med arbetet i rådet är att förbereda och underlätta för samordning och samverkan när en extraordinär händelse inträffar.

Vidare finns ett nätverk bestående av säkerhetscheferna i Södertörnskommunerna samt ett väl utvecklat samarbete, via avtal, med Tyresö närradio om övertagande av radiosändningar vid behov.

Vi en extraordinär händelse kommer kommunens ordinarie resurser att bli hårt ansträngda och behöver på olika sätt förstärkas med frivilliga. För detta ändamål finns en frivillig resursgrupp (FRG) i Tyresö kommun som funnits sedan 2001 och är en av de första grupperna som skapades i landet. FRG är ett begrepp som 2004 infördes av dåvarande Krisberedskapsmyndigheten som ett rekommenderat stöd i kommunernas krishantering.

³ Systemet mobil textkommunikation.

5.2 Ersättningssystem

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och staten har kommit överens om ett ersättningssystem som trädde i kraft 2006-01-01. I detta system, som närmare beskrivs i bilaga 2, betalar staten en årlig ersättning på totalt ca 275 mnkr för kommunernas särskilda uppgifter i krishanteringssystemet.

Respektive Länsstyrelse ska *följa upp och bedöma krishanteringsförmågan* utifrån målbilden i överenskommelsen. MSB och länsstyrelserna genomför årligen en enkät som ett led i uppföljningen. Länsstyrelserna kan föreslå att ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter och MSB beslutar om så ska ske. Detta har endast skett en gång sedan regelverket infördes.

Nedan redovisas en kostnads- och intäktsanalys avseende Tyresö kommun som omfattar 2009 och 2010.

Belopp i tkr	2009	2010
Intäkter		
Utbetald ersättning	1 280	1 293
Summa	1 280	1 293
Kostnader		
Lönekostnader	660	587
Köpta tjänster utbildning	23	0
Övr kostn utbildn	109	3
Övningskostnader	20	163
Beredskapsförråd	105	126
Drift/underhåll teknik	5	16
Material beredskap	84	59
Summa	1 006	954
Netto	274	339
Avsatta medel för inköp av reservkraft ⁴	274	339
Resultat	0	0

Kommunen har erhållit ett årligt statsbidrag för perioden på ca 1,3 mnkr. Budgeterade intäkter för 2011 är 1 325 tkr.

I nedanstående tabell redovisas MSB:s sammanställning av antal kommuner med procent av beredskapssamordning under 2007 till 2009.

Andel årsarbetskrafter för Beredskapssamordning	2006	2007	2008	2009
<25 %	48	24	16	24
25-50 %	143	142	145	111
51-75 %	28	52	47	47
76-100 %	36	47	55	67
>100 %	30	25	27	33
Antal enkätsvar	285	290	290	282

⁴ Avsatta medel beräknas motsvara lönekostnader vid övningar och utbildning som belastar förvaltningarnas budgetar,

Tyresö ligger i intervallet >100 % (150 %). Antalet kommuner som finansierar mer än en halvtidstjänst med statsbidraget har ökat från 94 år 2006 (33 %) till 147 år 2009 (52 %). Den nationella statistiken för 2010 är ännu inte publicerad.

I kommunens bokslut för 2010 finns fonderat 1 214 tkr, som avser tidigare års ackumulerade överskott avseende en avräkning mellan externa kostnader och intäkter. Vid årsskiftet bokas eventuellt överskott upp på ett skuldkonto i balansräkningen. I detta sammanhang kan noteras att även finns interna kostnader för utbildning, övning o dyl framgår inte av den externa redovisningen.

5.3 Kommentarer

MSB:s årliga uppföljning inom området visar att det finns svårigheter bland kommunerna att få det geografiska områdesansvaret att fungera på det sätt som avsågs i den sk kommunöverenskommelsen. Uppgiften upplevs av många kommuner som otydlig och teoretisk. Antalet kommuner som har inrättat ett krishanteringsråd har vidare minskat från 171 till 121 mellan åren 2008 och 2009.

Tyresö kommun har formerat ett krishanteringsråd tillsammans med de lokala aktörerna. Vår bedömning är att kommunen, inom krishanteringsområdet, har en ändamålsenlig och väl fungerande samverkan med och kunskap om polis och räddningstjänst krishanteringsarbete. När det gäller övriga lokala krisaktörers finns ännu inte denna samlade bild.

- Tillskapa en samlad bild kring de lokala krisaktörernas förberedelser för och information kring en extraordinär händelse

I kommunen finns en frivillig resursgrupp som fungerar som ett stöd i kommunens samlade krishantering, vilket är positivt. Gruppens arbete är värdefullt och kan utvecklas när det gäller kunskapsåterföring.

- Utveckla kunskapsåterföringen från frivilliga resursgruppen till kommunens personal som ingår i krisledningsorganisationen, som ett sätt att minska sårbarhet och personberoende

Vi bedömer vidare att kommunen, ur redovisningsteknisk synvinkel, hanterar statsbidraget för krishantering på ett rimligt sätt genom att fondera de intäkter som överstiger de externa kostnaderna. Detta utifrån att det är frågan om ett frågan om ett specialdestinerat statsbidrag.

6 Avslutande kommentarer

I detta avsnitt följer vi upp kommunens krishanteringsförmåga utifrån de sex indikatorer som fastställts i MSBFS 2010:6 avseende ledning, samverkan och information. Vi har valt att följa upp dessa indikatorer eftersom de till stor del sammanfaller med våra formulerade kontroll- och granskningsmål (delavsnitt 1.2) samt ingår som en del av den rapportering som kommunen ska göra till Länsstyrelsen varje mandatperiod.

Resultatet av uppföljningen, som redovisas i bilaga 4, visar att *kommunen i stort har en god krishanteringsförmåga, men att förbättringsområden finns när det gäller tekniska system och samordningsansvar. Detta såsom digitalisering av tekniska system inkl införandet av Rakel samt samordning av de olika krisaktörernas förberedelser för och information kring en extraordinär händelse.*

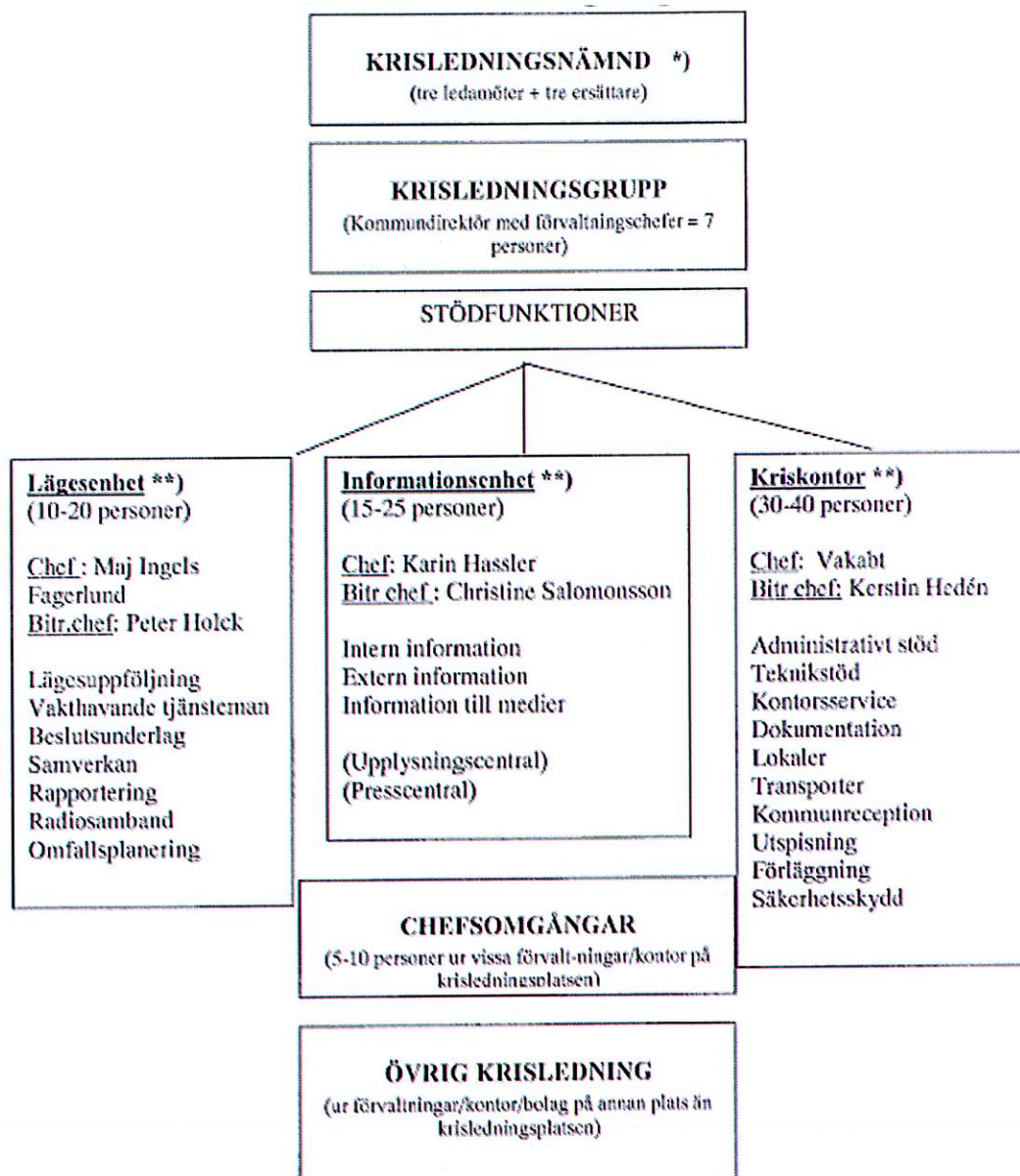
Avslutningsvis vill vi framhålla att Tyresö kommun hamnar på plats 33 av 290 i de öppna jämförelser som SKL publicerat 2010 kring effektivitet i trygg- och säkerhetsarbetet, vilket är ett gott resultat.

2011-09-15

Jan Nilsson

Projektledare/uppdragsledare

Bilaga 1: Kommunens krisledningsorganisation



*) Adjungerad tjänsteman vid behov

***) Lägesenheten och informationsenheten organiseras av kommundirektören medan kriskontoret organiseras av servicekontoret. Personal ur andra förvaltningar/kontor förstärker dessa enligt bilaga 2.2. Viss förstärkning ur frivilliga beredskapsstyrkan tillkommer däröver.

Bilaga 2: Kommunens policy- och styrdokument inom området

Policy- och styrdokument	Status på policy- och styrdokument
<p>Grundsyn</p> <ul style="list-style-type: none"> Säkerhets- och beredskapsplan 	<p>Antagen av kommunfullmäktige 2007-09-13. Översyn och revidering pågår för närvarande. I planen framgår bl a att säkerhetspolicy ska antas av kommunfullmäktige.</p>
<p>Internt skydd (inkl handlingsplaner)</p> <ul style="list-style-type: none"> Säkerhetspolicy Brandskyddspolicy 	<p>Säkerhetspolicy är antagen av kommunstyrelsen 2007-10-30 och brandskyddspolicy är antagen av kommunstyrelsen 2008-03-25. Till detta finns kopplat olika handlingsplaner, t ex kring brandskydd 2010 till 2012 som är fastställd av kommundirektören.</p>
<p>Skydd mot olyckor</p> <ul style="list-style-type: none"> Handlingsprogram för räddningstjänst/ förebyggande verksamhet enligt lag om skydd mot olyckor (LSO) BoU skydd mot olyckor Soc skydd mot olyckor 	<p>Handlingsprogram enligt LSO fastställs av Södertörns brandförsvärsförbund, som är ett kommunalförbund enligt den s k direktionsmodellen.</p> <p>BoU prestationsmål är fastställda 2006 Soc prestationsmål är fastställda 2008</p>
<p>Krisberedskap</p> <ul style="list-style-type: none"> Plan för hantering av extraordinära händelser Krisledningsplan Krisinformationsplan Plan för kollektivt omhändertagande Teknisk försörjningsplan Beredskapsplan BoU Beredskapsplan Soc Beredskapsplan Utv SMOHF:s krisplan Flyktingverksamhetsplan Miljö/hälsoskyddsplaner Oljeskyddsplan 	<p>Antagen av kommunfullmäktige 2011-02-17 och ersätter tidigare plan 2007-09-13</p> <p>Utarbetades 2007</p> <p>Under utarbetande 2011</p> <p>Utarbetades 2005</p> <p>Utarbetades 2001</p> <p>Utarbetades 2005</p> <p>Utarbetades 2001</p> <p>Utarbetades 2010</p> <p>Utarbetades 2008</p> <p>Ny under utarbetande 2011</p> <p>Utarbetades 2009</p> <p>Utarbetades 2000</p> <p>Hanteras via kommunalförbund mellan Tytesö, Haninge och Nynäshamns kommuner</p> <p>Under utarbetande via ett samprojekt mellan Södertörns kommunerna</p>

Bilaga 3: Statligt system för ekonomisk ersättning

Nu gällande ersättningssystem trädde i kraft den 1 januari 2006. I detta system betalar staten en årlig ersättning på cirka 275 mnkr för kommunernas särskilda uppgifter i krishanteringssystemet, såsom:

- *Risk- och sårbarhetsanalyser:* För varje ny mandatperiod ska kommunerna fastställa en plan för hur de ska hantera en extraordinär händelse. Planerna ska grunda sig på risk- och sårbarhetsanalyser av all verksamhet som måste fungera även vid en kris.
- *Geografiskt områdesansvar:* Kommunerna ska verka för samordning av krisberedskapen med landsting, organisationer, företag och de statliga myndigheter som finns i kommunen.
- *Utbilda och öva:* Kommunerna ska regelbundet utbilda och öva politiker och tjänstemän.
- *Rapportera:* Kommunerna ska informera länsstyrelsen om vad de gör för att minska riskerna och öka förmågan att hantera en kris. Också under en kris ska kommunerna informera länsstyrelsen om läget i kommunen.
- *Höjd beredskap:* Kommunerna ska ansvara för allmänhetens skyddsutrustning/viss räddningstjänstmateriel som ska användas vid krig.

Ovanstående uppgifter formulerades år 2004 i en överenskommelse mellan dåvarande Svenska Kommunförbundet och staten. Svenska Kommunförbundet och KBM (Krisberedskapsmyndigheten) har under en uppbyggnadsperiod 2006 till 2008 gjort en avstämning av genomförandet, ersättningen och det statliga stödet. MSB har fr o m 2009 övertagit ansvaret för den årliga uppföljningen. Medlen fördelas på följande sätt enligt den s k kommunöverenskommelsen:

- *Grundbelopp:* För att alla kommuner ska kunna ha särskild personal som samordnar arbetet med krisberedskapen, betalar staten ut ett särskilt belopp som varierar i förhållande till invånarantalet. Kommuner med över 80 000 invånare får 500 tkr per år och storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö får mellan 1 - 2 mnkr. Övriga kommuner får 250 tkr per år.
- *Verksamhetsersättning:* För planering, risk- och sårbarhetsanalyser, övningar med mera utbetalar staten 11,40 kronor per invånare till alla kommuner.
- *Tillägg:* Storstäderna, liksom vissa kommuner i deras närhet, får ett särskilt tillägg för att kunna arbeta över kommungränserna. Som lägst motsvarar det 100 tkr. Högst tillägg får Stockholm med 6,5 mnkr.
- *Startbidrag:* För att underlätta för kommunerna att komma igång med krisberedskapsarbetet betalar staten ut 2,80 kronor per invånare och år till alla kommuner. Startbidraget utgick endast under en uppbyggnadsperiod på tre år.
- *Höjd beredskap:* För de uppgifter som återstår inom det civila försvaret får kommuner med mer än 80 000 invånare 200 tkr per år. Storstäderna får mellan 400 och 700 tkr. Övriga kommuner får 50 tkr per år.

Fr o m 2011 finns även möjlighet för kommunerna att söka medel för särskilda projekt inom krishanteringsområdet.

Bilaga 4: Indikatorer för och bedömning av kommunens krisledningsförmåga

Nedan redovisas MSB:s indikatorer kring ledning, samverkan och information och en bedömning av kommunens förmåga i anslutning till detta. Bedömningen har gjorts av oss, utifrån MSB:s bedömningsnivåer, men i dialog med kommunens säkerhetschef.

Indikator	Bedömning
A) Det finns en aktuell krisledningsplan som är känd i organisationen	1
B) Det finns en regelbundet utbildad och övad beredskaps- och ledningsorganisation	1
C) Beredskapsorganisationen disponerar nödvändiga resurser i form av lokaler samt tekniska system för bl a kommunikation och lägesbild och den kan verka dygnet runt under minst en veckas tid	2
D) Det finns rutiner och tekniskt stöd för information till allmänheten och till media samt för intern information	1
E) Det finns nätverk (t ex med andra myndigheter, kommuner, landsting eller näringsliv) för samverkan och att samverkansövningar genomförs regelbundet	1
F) Behov av samverkan med andra aktörer är identifierade och tillgodosedda	2

Nedan redovisas bedömningsnivåer och beskrivning av förmåga.

Bedömningsnivå	Beskrivning av förmåga
1	Förmågan är god
2	Förmågan är i huvudsak god, men har vissa brister
3	Det finns en viss förmåga
4	Det finns ingen eller mycket bristfällig förmåga