



STADSREVISIONEN

Revisorsgrupp 1  
Revisorsgrupp 2

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen KF/KS Kansli	
Ink.	2006 -11- 23
Dnr:	307-4524/2006
Till:	RI

2006-11-21

Bilaga

Till  
Kommunstyrelsen  
Brand- och räddningsnämnden

### Stadens beredskap för extraordinära händelser

Revisorsgrupp 1 har den 21 november 2006 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 13/2006). Revisorsgrupp 2 har behandlat samma rapport den 15 november 2006.

Vi ser mycket allvarligt på att staden saknar en ändamålsenlig krisledningsorganisation. Medborgarna utsätts därmed för onödigt stora risker om viktiga samhällsfunktioner allvarligt skulle störas. Vi uppmanar därför kommunstyrelsen att omgående se till att beredskapen för att hantera extraordinära händelser blir tillfredsställande.

I övrigt hänvisar vi till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen för yttrande till revisorsgrupp 1 samt till brand- och räddningsnämnden för yttrande till revisorsgrupp 2 senast den 31 januari 2007.

På revisorernas vägnar

  
Bo Dahlström  
ordförande

  
Gunilla Axelsson  
sekreterare

Kopior till  
Stadsdirektör Irene Svenonius  
Brandchef Hans Lagerhorn

*(Till kommunstyrelsen)*

Yttrandet ska ställas till revisorsgrupp 1 och skickas i pappersform till revisionskontorets kansli med intern post. Yttrandet ska även skickas i digital form med e-post till Revision-registrator Revision-registrator (GroupWise).

*(Till Brand- och räddningsnämnden)*

Yttrandet ska ställas till revisorsgrupp 2 och skickas i pappersform till revisionskontorets kansli med intern post. Yttrandet ska även skickas i digital form med e-post till Revision-registrator Revision-registrator (GroupWise).



REVISIONSKONTORET

# REVISIONSRAPPORT

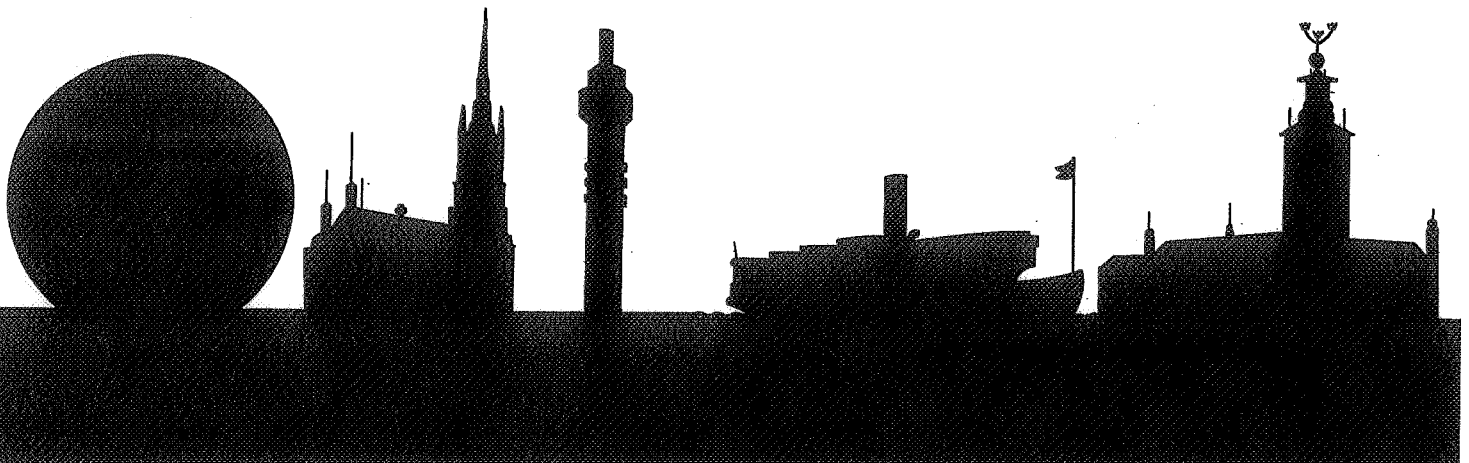
NR 13 november 2006

DNR 420/154-06

## **Stadens beredskap för extraordinära händelser**

**Staden saknar en ändamålsenlig krisledningsorganisation**

**Kommunstyrelsen måste prioritera säkerhet och beredskap inför extraordinära händelser**



Stockholms stads revisionskontor är fackorganet för revision av stadens nämnder och styrelser med tillhörande förvaltningar. Kontoret biträder de förtroendevalda revisorerna som kommunfullmäktige utser för varje mandatperiod. Enligt särskilt beslut av fullmäktige biträder kontoret även de förtroendevalda bolagsrevisorerna i granskningen av stadens bolag.

Årligen upprättas del- och årsrapporter samt revisionsberättelser, där revisionens synpunkter på verksamheten i en nämnd eller styrelse sammanfattas.

Andra viktiga iakttagelser, arbetsresultat m m under löpande år dokumenteras i revisionsrapporter.

Ytterligare enstaka exemplar av denna rapport kan beställas från:

Stockholms stads revisionskontor  
Stadshuset  
105 35 STOCKHOLM  
Internadress Hantverkargatan 3 A, 1 tr  
Tel: 508 29 000 Fax 508 29 399



## STADSREVISIONEN

Revisorsgrupp 1  
Revisorsgrupp 2

2006-11-21

Till  
Kommunstyrelsen  
Brand- och räddningsnämnden

### Stadens beredskap för extraordinära händelser


Revisorsgrupp 1 har den 21 november 2006 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 13/2006). Revisorsgrupp 2 har behandlat samma rapport den 15 november 2006.

Vi ser mycket allvarligt på att staden saknar en ändamålsenlig krisledningsorganisation. Medborgarna utsätts därmed för onödigt stora risker om viktiga samhällsfunktioner allvarligt skulle störas. Vi uppmanar därför kommunstyrelsen att omgående se till att beredskapen för att hantera extraordinära händelser blir tillfredsställande.

I övrigt hänvisar vi till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen för yttrande till revisorsgrupp 1 samt till brand- och räddningsnämnden för yttrande till revisorsgrupp 2 senast den 31 januari 2007.

På revisorernas vägnar

  
Bo Dahlström  
ordförande

  
Gunilla Axelsson  
sekreterare

Kopior till  
Stadsdirektör Irene Svenonius  
Brandchef Hans Lagerhorn

Postadress

105 35 STOCKHOLM

Besöksadress

Hantverkargatan 3 A, 1tr

Telefon

Vx 08-508 29 000  
Direkt 08-508 29 473

Telefax

08-508 29 399

## Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat stadens beredskap för att möta och hantera extraordinära händelser.

### **Staden saknar en ändamålsenlig krisledningsorganisation**

Granskningen visar att staden inte har en ändamålsenlig krisledningsorganisation. Ledningsorganisationen är ofullständig, krisledningsplan saknas samt ansvars- och uppgiftsfördelning mellan kommunstyrelsen och brand- och räddningsnämnden är otydlig.

### **Kommunstyrelsen måste prioritera säkerhet och beredskap inför extraordinära händelser**

Bristerna innebär risk för att staden inte har tillräckliga förutsättningar för att möta och hantera extraordinära händelser som medför allvarliga påfrestningar för staden och dess medborgare. Kommunstyrelsen måste därför omgående prioritera arbetet med stadens säkerhet och beredskap inför extraordinära händelser. Revisionskontoret anser det särskilt besvärande att Stockholms stad, i egenskap av landets huvudstad med den risk- och hotbild som det innebär, inte har kommit längre i sitt säkerhetsarbete.

INNEHÅLL		Sid
1	Inledning .....	1
2	Revisionsuppdraget.....	1
3	Metod .....	1
4	Gällande lagstiftning.....	2
5	Stadens styrdokument inom säkerhetsområdet.....	3
6	Stockholms stads organisation för hantering av kriser .....	4
6.1	Stadens ledningsorganisation vid allvarliga kriser .....	4
6.2	Centralt råd för det förebyggande arbetet.....	6
6.3	Kommunstyrelsens samordning och samarbete med brand- och räddningsnämnden .....	6
7	Kommunöverenskommelsen och nya uppgifter .....	8
8	Stadens arbete med de nya uppgifterna enl kommunöverenskommelsen .	8
8.1	Risk- och sårbarhetsanalyser .....	9
8.2	Samordning av krishanteringen inom kommunens geografiska område...	9
8.3	Utbildning och övning .....	10
8.4	Rapport till länsstyrelsen .....	11
8.5	Den statliga ersättningen.....	11
9	Sammanfattande bedömning .....	12

## 1 Inledning

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

Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft den 1 januari 2003. 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 den 1 september 2006 av lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Den nya lagen innebär krav på vissa nya och mer preciserade uppgifter. Dessa ska, enligt en kommunöverenskommelse, implementeras under en uppbyggnadsperiod om tre år.

En extraordinär händelse definieras, i lagstiftningen, 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 ett landsting.

## 2 Revisionsuppdraget

Granskningen är avgränsad till att bedöma om Stockholms stad har förutsättningar att möta och hantera extraordinära händelser.

Granskningen inriktas på att bedöma om kommunstyrelsen tillräckligt snabbt och på ett ändamålsenligt sätt har utvecklat och utvecklar organisation och rutiner utifrån gällande lagstiftning. I granskningen ingår också att bedöma om kommunstyrelsen tar sitt samordningsansvar och huruvida det är en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och brand- och räddningsnämnden.

Det har inte ingått att granska och bedöma det säkerhetsarbete som bedrivs lokalt vid stadens nämnder och styrelser.

Granskningen har genomförts under perioden maj – oktober 2006.

## 3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av stadens styrdokument och gällande lagar inom det granskade området. Intervjuer har genomförts med högre tjänstemän vid Stockholms brandförsvaret och vid stadsledningskontoret.



Vid intervjuerna har revisionskontoret till stor del utgått från det material Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har tagit fram för uppföljningen av kommunernas krishanteringsarbete under uppbyggnadsperioden på tre år med start 2006.

#### 4 Gällande lagstiftning

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap började gälla den 1 september 2006. Samtidigt upphävdes lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Även lagen om civilt försvar från 1994 upphörde att gälla. Bestämmelserna i den nya lagen liksom i de tidigare syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. Kommuner och landsting ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga för civilt försvar.

Liksom tidigare ska kommunfullmäktige anta en krisledningsplan för varje mandatperiod. Däremot medför den nya lagen vissa förtydliganden samt delvis även tillkommande uppgifter för kommuner och landsting.

- Upprättade krisledningsplaner ska baseras på risk- och sårbarhetsanalyser
- Primärkommunerna får ett geografiskt områdesansvar och ansvarar därmed för samordningen vid en kris
- Kommuner och landsting ansvarar för att utbildning och övning av förtroendevalda och anställd personal sker i tillräcklig omfattning
- Kommunen och landstinget ska vid en extraordinär händelse i fredstid eller vid höjd beredskap ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen.

Med anledning av kommunernas nya uppgifter enligt lagstiftningen tecknade KBM och dåvarande kommunförbundet, numera Sveriges kommuner och landsting (SKL), i juni 2004 en överenskommelse. Den skulle gälla under förutsättning att den fick lagstöd, vilket skedde i och med att den nya lagen trädde i kraft i september 2006.

I överenskommelsen framgår kommunernas uppgifter i landets krishanteringsystem. Dessa ska implementeras under en uppbyggnadsperiod om tre år med start år 2006. Överenskommelsen redovisas närmare i avsnitt 7 i denna rapport.

En annan lag av betydelse är lagen om skydd mot olyckor (LSO) som trädde i kraft januari 2004 och ersatte dåvarande räddningstjänstlag. Lagen omfattar olyckor som kan föranleda räddningstjänstinsats. Den anger att kommunerna

ska vidta åtgärder för att förebygga bränder samt verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor. Här finns en koppling till lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, genom att den utlösande faktorn till en kris kan kräva räddningstjänstinsats.

LSO ställer krav på att varje kommun ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet med kommunens samhällsansvar som utgångspunkt. Handlingsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod och ska visa på vad kommunen vill uppnå dels i sin olycks- och skadeförebyggande verksamhet, dels i sin räddningstjänst.

Andra lagar som berör säkerhetsområdet är bl a lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar, säkerhetsskyddslagen, lag om brandfarliga och explosiva varor och lagen om transporter av farligt gods.

## 5 Stadens styrdokument inom säkerhetsområdet

### **Stadens säkerhetspolicy**

Kommunfullmäktige antog 1993 en policy för säkerhetsarbetet inom Stockholms stad. Policyn omfattar all verksamhet inom Stockholms stads förvaltningar, bolag och stiftelser.

### **Stadens handlingsprogram för skydd mot olyckor**

Brand- och räddningsnämnden antog handlingsprogrammet för räddningstjänstverksamheten i december 2004. Handlingsprogrammet för Stockholms stad, avseende det kommunövergripande olycks- och skadeförebyggande verksamheten, antogs av kommunfullmäktige under våren 2006.

### **Stadens ledningsorganisation vid allvarliga kriser**

Kommunfullmäktige beslöt i april 2003 att inrätta en krisledningsnämnd. Beslutet innebär att kommunstyrelsen utgör stadens krisledningsnämnd. I juni 2005 antog kommunfullmäktige Stockholms stads ledningsorganisation vid allvarliga kriser. Av beslutet framgår att kommunstyrelsen åläggs samordningsansvaret för stadens beredskaps- och säkerhetsarbete, både planeringsmässigt och operativt vid en inträffad händelse då krisledningsorganisationen träder i funktion.

### **Kommunfullmäktiges budget 2006**

Enligt stadens budget för 2006 ska kommunstyrelsen svara för samordning av stadens beredskaps- och säkerhetsarbete och under året genomföra en ledningsanalys i enlighet med krisberedskapsmyndighetens anvisningar.

Brand- och räddningsnämndens uppdrag är att stödja kommunstyrelsen i implementeringen av det kommunövergripande handlingsprogrammet för skydd mot olyckor. Nämnden fick också i uppdrag att upprätta en plan för systematisering av risk- och sårbarhetsanalyser.

Stadens nämnder och styrelser ska under året genomföra risk- och sårbarhetsanalyser som visar på risken för extraordinära händelser och konsekvenser av dessa. Brand- och räddningsnämndens plan för systematisering av risk- och sårbarhetsanalyser ska utgöra stöd för stadens nämnder och styrelser med arbetet att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser.

### **Övriga styrdokument**

Övriga styrdokument som har koppling till stadens säkerhetsarbete är bland annat stadens informationssäkerhetspolicy, stadens försäkringspolicy och stadens kommunikationspolicy i vilken kriskommunikation har ett eget avsnitt. Därtill finns bestämmelser om intern kontroll i regler för ekonomisk förvaltning och Stockholms stads brottsförebyggande program.

### **Revisionskontorets bedömning och kommentarer**

Revisionskontoret genomförde under 2005 en granskning av stadens säkerhetsarbete med avseende på internt skydd. Resultatet av denna granskning redovisas i revisionsrapporten "Granskning av stadens säkerhetsarbete - Internt skydd" (nr 10/2005). I revisionsrapporten framförde revisionskontoret att det finns starka skäl för att revidera säkerhetspolicyn från 1993, bland annat mot bakgrund av att det har skett omfattande förändringar i lagstiftningen inom säkerhetsområdet sedan policyn antogs. Någon ny säkerhetspolicy har ännu inte tagits fram.

Av stadens budget framgår att det är kommunstyrelsen som ska ansvara för samordning av stadens beredskaps- och säkerhetsarbete, vilket revisionskontoret anser är riktigt.

Revisionskontoret kan dock notera att det tog drygt två år, från det att LSO trädde i kraft, till att stadens övergripande handlingsprogram för skydd mot olyckor antogs. Det tog lika många år, från det att 2003 års lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft, innan beslut fattades om stadens ledningsorganisation vid allvarliga kriser. Revisionskontoret konstaterar därför att kommunstyrelsen inte ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt de stadsövergripande säkerhetsfrågorna.

## **6 Stockholms stads organisation för hantering av kriser**

### **6.1 Stadens ledningsorganisation vid allvarliga kriser**

Stadens krisledningsorganisation består av krisledningsnämnden, en samordningsgrupp och en beredningsgrupp. Samordningsgruppens uppgift är att samordna resurser från olika aktörer och att inhämta kunskap samt att sprida information. Samordningsgruppen ska ledas av stadsdirektören och den ska ha ett antal fasta deltagare från olika organisationer utanför kommunkonferensen och representanter från ett antal förvaltningar och bolag. Kommunstyrel-

sen har fullmäktiges uppdrag att upprätta en överenskommelse med de fasta externa deltagarna i samordningsgruppen samt att svara för informations- och utbildningsinsatser för denna grupp.

Beredningsgruppen består av företrädare från stadens organisation och har till uppgift att fatta strategiskt viktiga beslut på tjänstemannanivå. Stadsdirektören ska leda beredningsgruppen.

Kommunstyrelsen fick i samband med att krisledningsorganisationen beslutades 2005 i uppdrag att ta fram en plan och genomföra övningar med krisledningsorganisationen minst en gång per mandatperiod.

Redan i lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting från 2003 ställdes krav på att landets kommuner och landsting för varje ny mandatperiod ska fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Staden har hittills inte upprättat en sådan plan. Däremot finns en skrispärm hos stadsdirektören. I den finns telefonnummer till stadsledningskontorets ledande tjänstemän och deras anhöriga samt till stadens förvaltnings- och bolagschefer. Krispärmen fyller en viktig funktion men är inte tillräckligt omfattande för att kunna betraktas som krisledningsplan. Det pågår dock ett arbete vid stadsledningskontoret med att upprätta en sådan plan. Arbetet pågår vidare med att upprätta en plan för kriskommunikation. Planerna beräknas vara klara före 2006 års utgång.

Stadens krisledningsnämnd trädde i funktion i samband med Libanonkrisen sommaren 2006. Detta för att bistå Sigtuna kommun som var mottagande kommun under krisen då många hemvändare förväntades till Arlanda. Trots att det inte längre föreligger någon kris är krisledningsnämnden formellt fortfarande i funktion, då det inte finns något beslut om återgång till normal verksamhet.

För krisledningsnämnden finns inget reglemente. Nämndens uppgifter redovisas endast översiktligt i kommunstyrelsens reglemente.

### **Revisionskontorets bedömning och kommentarer**

Krisledningsnämnden utgörs som tidigare har nämnts av kommunstyrelsen. Brand- och räddningsnämndens ordförande var under perioden 2002 - 2006 inte ledamot i kommunstyrelsen och därmed ej heller i krisledningsnämnden. Brandförsvaret är sannolikt en viktig aktör vid en extraordinär händelse. Det finns därför skäl för att brand- och räddningsnämndens ordförande bör ingå i krisledningsnämnden.

Revisionskontoret har i sin granskning konstaterat att övriga delar av krisledningsorganisationen saknas. De personer som ska ingå i samordningsgruppen eller beredningsgruppen har inte utsetts. De externa organisationerna har heller inte informerats om att de ska medverka i samordningsgruppen.

Övningar har genomförts av krisledningsnämnden vid två tillfällen sedan hösten 2005. Någon utbildnings- och övningsplan för hela krisledningsorganisationen har dock inte upprättats.

Revisionskontoret har inte granskat eller bedömt hur Libanonkrisen hanterades av staden. Under granskningen har det heller inte framkommit några uppgifter om att krisen inte skulle ha hanterats på ett korrekt sätt. Däremot anser revisionskontoret att beslut om återgång till normal verksamhet bör tas så fort någon krissituation inte längre föreligger. Inte minst för krisledningsorganisationens legitimitet, när den verkligen behövs, är detta angeläget.

Reglemente för krisledningsnämnden bör upprättas. Av reglementet bör bl a framgå vad nämnden har för uppgift, när den ska träda i funktion, vilket mandat och ansvar nämnden har samt hur och när beslut om återgång till normal verksamhet ska ske.

Sammanfattningsvis anser revisionskontoret att kommunstyrelsens arbete med att skapa en ändamålsenlig krisledningsorganisation går för långsamt. Vad som hänt är att en krisledningsnämnd har inrättats samt att delar av krisledningsnämnden har medverkat vid två övningar. Det pågår visserligen ett arbete inom stadsledningskontoret med att upprätta såväl krisledningsplan som kriskommunikationsplan. En krisledningsplan skulle dock ha funnits redan under mandatperioden 2002 - 2006.

## **6.2 Centralt råd för det förebyggande arbetet**

Enligt fullmäktiges beslut om stadens handlingsprogram för skydd mot olyckor ska ett centralt råd för samordning av det förebyggande arbetet inrättas. Kommunstyrelsen har fått i uppdrag att fastställa arbetsordning för rådet

### **Revisionskontorets bedömning och kommentarer**

Granskningen visar att rådet ännu inte har inrättats och att någon arbetsordning inte heller har fastställts.

## **6.3 Kommunstyrelsens samordning och samarbete med brand- och räddningsnämnden**

Det finns från 2006 en funktion vid stadsledningskontoret för den stadsövergripande samordningen av stadens säkerhetsarbete. Den centralt placerade samordnaren har till uppgift att leda arbetet med att ta fram anvisningar för förvaltningar och bolags risk- och sårbarhetsanalyser, revidera stadens säkerhetspolicy, ta fram en övningsplan samt kommunicera stadens risk- och säkerhetsarbete internt och externt. En tjänsteman med dessa uppgifter anställdes i mars 2006, men tjänsten är vakant sedan september månad.

Historiskt har brand- och räddningsnämnden och inte kommunstyrelsen arbetat med stadens övergripande säkerhetsarbete. Stadens säkerhetssamordnare avseende internt skydd och stadens säkerhetsskyddschef är också organisatoriskt placerade vid brandförsvaret. Frågor om säkerhetsskydd rör rikets säkerhet.

Enligt nämndens verksamhetsplan ska brandförsvaret förhindra och lindra olyckor genom att i samråd med stadsledningskontoret samordna säkerhetsarbetet inom stadens egna verksamheter och fungera som beredande organ till stadens övergripande säkerhetsråd. Enligt verksamhetsplanen ska brandförsvaret även samordna arbetet med extraordinära händelser genom att samordna stadens arbete med bl a krisledning. Detta överensstämmer inte med kommunfullmäktiges budget där det är klart uttalat att det är kommunstyrelsen som har samordningsansvaret för stadens beredskaps- och säkerhetsarbete.

Brandförsvaret ordnar möten för stadens säkerhetssamordnare ett par gånger per år. 2006 års möten har haft tydligt fokus på lagstiftningen avseende extraordinära händelser. Därmed förefaller det vara brand- och räddningsnämnden och inte kommunstyrelsen som fortfarande leder och samordnar stadens övergripande säkerhetsarbete.

I syfte att klargöra ansvarsgränserna mellan stadsledningskontoret och brandförsvaret tecknades en överenskommelse mellan dem den 25 april 2006 "Förtydligande av ansvarsfördelning mellan Stockholms brandförsvaret och stadsledningskontoret". Överenskommelsen ligger i linje med skrivningar i budget 2006. Här anges också att stadsledningskontoret representerar staden gentemot andra myndigheter och organisationer i frågor som rör krisledning och krishantering på kommunövergripande nivå.

### **Revisionskontorets bedömning och kommentarer**

Revisionskontorets granskning visar att brand- och räddningsnämndens enligt sin verksamhetsplan har åtagit sig fler uppgifter och påtagit sig större ansvar än vad kommunfullmäktige har beslutat i 2006 års budget.

Det är kommunstyrelsen som ska leda och samordna stadens övergripande säkerhetsarbete. Enligt revisionskontoret bör därför stadsledningskontoret kalla till och leda möten med stadens säkerhetssamordnare.

Vid intervjuer med tjänstemän vid brandförsvaret har det framkommit att ansvarsfördelningen uppfattas som otydlig. Det förtydligande som tecknats är otillräckligt.

Kommunstyrelsen bör snarast se över stadens säkerhetsorganisation och tillse att ansvars- och uppgiftsfördelningen blir tydlig.

## 7 Kommunöverenskommelsen och nya uppgifter

En överenskommelse tecknades mellan staten och Svenska kommunförbundet, numera SKL, i juni 2004 rörande nya krav och uppgifter i krishantering som ålagts kommuner och landsting. De nya uppgifterna ska, enligt överenskommelsen, införas i kommunerna under en uppbyggnadsperiod om tre år. Kommunerna får ekonomisk ersättning, vilken utgår från och med den 1 januari 2006. Det årliga ersättningsbeloppet ska betalas vid respektive halvårsskifte. För år 2006 har Krisberedskapsmyndigheten (KBM) betalat 20,2 mkr till Stockholms stad.

Enligt överenskommelsen ska kommunerna på uppdrag av staten utföra följande uppgifter:

- Genomföra risk- och sårbarhetsanalyser
- Samordna krishanteringen inom kommunens geografiska område
- Svara för utbildning gentemot förtroendevalda och anställda
- Svara för att regelbunden övning av kommunens ledning och förvaltningar sker
- Förvara, vårda, underhålla och redovisa skyddsutrustning och räddningstjänstmateriel för krig
- Rapportera till länsstyrelsen om förberedande åtgärder samt vid en inträffad extraordinär händelse.

KBM och SKL har i uppdrag att följa upp kommunernas arbete under uppbyggnadsperioden. Syftet är att bedöma om avtalet är ändamålsenligt när det gäller uppgifter och ersättningsnivåer. I uppföljningen ingår även att bedöma hur uppbyggnadsarbetet fortskrider.

### Revisionskontorets bedömning och kommentarer

Enligt överenskommelsen har landets kommuner tre år på sig att bygga upp sin organisation för krishantering. För Stockholms stad med sin storlek och i egenskap av landets huvudstad och med den risk- och hotbild som det kan innebära, ställs det höga krav på stadens krishanteringsförmåga inom kommunens geografiska område. För staden kommer det att krävas ett omfattande arbete med att förbereda, förankra och genomföra de uppgifter som ingår i överenskommelsen. Kommunstyrelsen har ansvar för att leda och samordna detta arbete.

## 8 Stadens arbete med de nya uppgifterna enl kommunöverenskommelsen

I det följande redovisas en bedömning av hur staden kommit igång med eller förbereder uppgifter enligt kommunöverenskommelsen.

## 8.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Kommunstyrelsen uppmanade i mars 2006 stadens nämnder och styrelser att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser som visar på risken för extraordinära händelser och konsekvenser av dessa samt genomföra en ledningsanalys av förmågan att hantera en extraordinär händelse. Nämndernas och styrelsernas svar skulle lämnas till stadsledningskontoret i september 2006.

Brand- och räddningsnämnden har i enlighet med kommunfullmäktiges budget upprättat en plan för systematisering av risk- och sårbarhetsanalyser. Nämnden antog en sådan plan i juni 2006. Syftet med planen var att den skulle utgöra ett stöd för övriga nämnder och styrelser med arbetet att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser. Planen är en kort beskrivning av gällande lagstiftning, kommunöverenskommelsen samt vad som ska göras centralt i staden och på nämnd/styrelsenivå.

Arbete pågår för närvarande inom stadsledningskontoret med att sammanställa nämnders och styrelser risk- och sårbarhetsanalyser. Sammanställningen kommer att utgöra underlag för den krisledningsplan som ska upprättas för mandatperioden 2006-2010. En sådan beräknas vara klar före 2006 års utgång.

### Revisionskontorets bedömning och kommentarer

Revisionskontoret har inte granskat de av nämnderna och styrelserna upprättade risk- och sårbarhetsanalyserna. Revisionskontoret kan konstatera att merparten av stadens nämnder och styrelser har upprättat sådana.

Den plan som upprättats avseende systematisering av risk- och sårbarhetsanalyser antogs, som ovan nämnts, av brand- och räddningsnämnden i juni 2006. Det är tre månader efter att kommunstyrelsen uppmanade stadens nämnder och styrelser att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser. Planen är endast en kort beskrivning av gällande lagstiftning m m samt har fastställts väl sent för att utgöra det stöd för nämnder och styrelser som var avsett.

## 8.2 Samordning av krishanteringen inom kommunens geografiska område

Vid en inträffad extraordinär händelse ska en kommun verka för samordning med övriga aktörer inom sitt geografiska område. Det geografiska områdesansvaret innebär bl a att kommunen ska

- Göra en samlad analys av sådana risker och sådan sårbarhet i kommunens geografiska område som kan leda till en extraordinär händelse och göra denna analys känd för berörda aktörer.



- Vara sammankallande för ett krishanteringsråd (eller motsvarande) med representanter för de lokala krisaktörerna.
- Verka för att de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse samordnas.
- Verka för att de lokala krisaktörernas åtgärder vid en extraordinär händelse samordnas.
- Verka för att informationen till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas.
- Kunna ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse och om de lokala krisaktörernas vidtagna och planerade åtgärder med anledning av händelsen.

### Revisionskontorets bedömning och kommentarer

Granskningen visar att kommunstyrelsen ännu inte har kommit igång med detta arbete.

### 8.3 Utbildning och övning

Kommunstyrelsen fick i anslutning till att fullmäktige antog krisledningsorganisationen i uppdrag att ta fram en plan och genomföra övningar med krisledningsorganisationen minst en gång per mandatperiod.

Krisledningsnämnden och dåvarande stadsdirektören samt de biträdande stadsdirektörerna har fått en grundutbildning i krishantering. För övriga tjänstemän och förtroendevalda har det inte anordnats några utbildningar. Det finns heller ingen bedömning av vilka som är i behov av utbildning.

Två krishanteringsövningar har anordnats för krisledningsnämnden under mandatperioden 2002 - 2006. Brandförsvaret arrangerade övningarna på uppdrag från stadsledningskontoret och en extern konsult engagerades. Den första övningen genomfördes under hösten 2005. I denna medverkade brand- och räddningsnämndens ordförande och knappt hälften av krisledningsnämndens 13 ledamöter. Även de dåvarande stadsdirektörerna deltog samt personal från brandförsvaret.

Den andra övningen ägde rum under våren 2006. Vid denna övning deltog endast fyra av krisledningsnämndens ledamöter. Även här medverkade de dåvarande stadsdirektörerna och representanter från brandförsvaret. Direkt efter avslutad övning avsattes tid för reflektion och erfarenhetsåterkoppling. Vid dessa diskussioner var endast två av krisledningsnämndens ledamöter närvarande.

Övriga delar av krisledningsorganisationen har ännu inte bemannats. Därför har inga övningar genomförts.

### Revisionskontorets bedömning och kommentarer

Revisionskontoret kan konstatera att det har anordnats övningar för krisledningsnämnden. Dock har närvaron bland nämndens ledamöter varit låg vid övningarna.

Övning och utbildning är viktiga moment i arbetet med att möta och hantera allvarliga kriser. Det är även viktigt att stadens övriga nämnder och styrelser liksom berörda tjänstemän ges möjlighet att öva krishantering. Utbildnings- och övningsplaner bör upprättas så fort krisledningsplanen utarbetats.

Revisionskontoret har tagit del av den externa konsultens utvärdering av den senast genomförda övningen. I utvärderingen redovisas en rad slutsatser och rekommendationer. Bland annat var krisledningsnämndens roll inte helt klar och nämndens för stor för att vara effektiv under press. Kommunstyrelsen bör tillse att åtgärder vidtas med anledning av utvärderingen.

Under våren 2007 kommer KBM att genomföra en stor nationell övning i Stockholm (SAMÖ 2007). Inför denna övning bör staden vara väl förberedd genom att ha en antagen krisledningsplan och policy samt en bemannad krisledningsorganisation. Vid övningen kommer Stockholms stad att få en nyckelroll då det är kommunen som har det geografiska områdesansvaret.

#### 8.4 Rapport till länsstyrelsen

Vid en inträffad extraordinär händelse ska krisledningsnämnden träda i funktion. En kommun ska då ge länsstyrelsen fortlöpande information om läget i kommunens egen verksamhet och i det geografiska området. När hanteringen av en extraordinär händelse avslutats ska kommunen se till att händelsen undersöks för att i skäligen omfattning klarlägga orsakerna till händelsen, förloppet och hur insatsen har genomförts.

Här kan nämnas att stadsledningskontoret i samband med Libanonkrisen lämnade muntliga rapporter till länsstyrelsen.

#### 8.5 Den statliga ersättningen

Enligt "kommunöverenskommelsen" får en kommun ersättning under den treåriga uppbyggnadsperioden. KBM och SKL kommer att följa upp om överenskommelsen är ändamålsenlig när det gäller uppgifter och ersättningsnivåer. Vid uppföljning kommer även en avstämning att ske av hur den statliga ersättningen använts. Ersättningen ska användas för följande ändamål.

- Höjd beredskap
- Funktion och samordning
- Planering

- Risk- och sårbarhetsanalyser
- Övningar
- Utbildning
- Geografiskt områdesansvar

Stockholms stad kommer från och med år 2006 att få ca 20 mnkr per år i statsbidrag under uppbyggnadsperioden. Även tidigare har staten betalat ut bidrag till staden av ungefär motsvarande storlek. Bidraget har då avsett finansiering av civilt försvar mm och har i fullmäktiges budget tillförts brand- och räddningsnämnden.

Det nya statsbidraget har i 2006 års budget behandlats på samma sätt som tidigare år trots att ersättningen är avsedd för nya ändamål. Brand- och räddningsnämnden har för år 2006 erhållit 20,2 mnkr i statsbidrag. I detta belopp ingår även ett storstadstillägg, som för Stockholms stad uppgår till 6,5 mnkr. Tillägget motiveras bl a av den speciella riskbilden i storstäderna.

Staden har ingen redovisning över hur dessa medel har använts eller kommer att användas.

Efter uppbyggnadsperioden ska respektive länsstyrelse följa upp hur utbetald ersättning har använts. Ersättningen kan reduceras för en kommun som inte har fullgjort sina uppgifter.

### **Revisionskontorets bedömning och kommentarer**

Kommunstyrelsen har ett samordningsansvar för att leda och utveckla stadens säkerhetsorganisation. Stadens övergripande säkerhetsarbete är vidare en angelägenhet för samtliga nämnder och styrelser. Kostnaderna som är kopplade till den statliga ersättningen måste redovisas så att en uppföljning är möjlig. Ersättningen bör även fördelas till de nämnder och styrelser där kostnader för de nya uppgifterna förväntas uppstå.

## **9 Sammanfattande bedömning**

Revisionskontoret har granskat stadens beredskap för att möta och hantera extraordinära händelser. Bakgrunden till granskningen är 2003 års lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting som ersattes av en ny lag i september 2006. Därtill har landets kommuner tecknat en överenskommelse med staten om att under en uppbyggnadsperiod på tre år från 2006 genomföra de nya uppgifter kommunerna har ålagts.

De nya uppgifterna innebär bl a att krisledningsplaner ska finnas och baseras på risk- och sårbarhetsanalyser samt att kommunerna får samordningsansvar

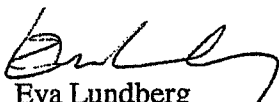
för de extraordinära händelser som inträffar inom kommungränsen. Vidare ställs krav på övning, utbildning och information.


För de nya uppgifterna får kommunerna statlig ersättning under uppbyggnadsperioden om tre år. Respektive länsstyrelse kommer att följa upp hur ersättningen har använts. Staden måste därför införa en redovisning av hur dessa medel har använts.

Revisionskontoret bedömer att stadens säkerhetsarbete inte är högt prioriterat och att genomförandet går långsamt. Resultatet av granskningen visar följande.

- Staden saknar en aktuell säkerhetspolicy. Nu gällande är från 1993.
- Stadens ledningsorganisation vid allvarliga kriser är ofullständig. Krisledningsnämnd finns, men övriga delar av krisledningsorganisationen saknas.
- Det finns ingen krisledningsplan.
- Kommunstyrelsen har inte inrättat ett centralt råd för samordning av det olycksförebyggande arbetet. Fullmäktige har beslutat om ett sådant råd.
- Kommunstyrelsen har ordnat övningar och utbildningar i begränsad omfattning.
- Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och brand- och räddningsnämnden är otydlig när det gäller krishantering.
- Nämnder och styrelser har inte fått avsett stöd från brand- och räddningsnämnden i sitt arbete med att göra risk- och sårbarhetsanalyser.

Revisionskontoret anser därmed att staden inte har en ändamålsenlig krisledningsorganisation. Kommunstyrelsens arbete med att utveckla krisledningsorganisationen och arbetssätten för att implementera de nya uppgifterna bör intensifieras. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan kommunstyrelsen och brand- och räddningsnämnden måste bli tydlig.

  
Eva Lundberg  
Revisor

  
Mats Bergqvist  
Revisor