

Revisionsrapport

Förstudie: Granskning av kommunens krisberedskap

Ekerö kommun

*Daniela Todosijevic
Jessica Garpvall*

December 2018

Innehåll

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
1. Inledning	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte och revisionsfråga	5
1.3. Kontrollmål	5
1.4. Revisionskriterier	6
1.5. Avgränsning	6
1.6. Metod	6
2. Iakttagelser	7
2.1 Organisation för krisledning och krisberedskap	7
2.1.1. Tjänstemannaorganisation	7
2.1.2. Politisk organisation	9
2.1.3. Beredskap	9
2.1.4. Bedömning organisation	9
2.2. Risk- och sårbarhetsanalys	10
2.3. Systematiskt arbete	12
2.3.1. Dokumentation	12
2.3.2. Övning och utbildning	13
2.3.3. Uppföljning och efterlevnad	13
2.3.4. Bedömning systematiskt arbete	14
2.4. Samverkan	15
3. Revisionell bedömning	16
3.1. Rekommendationer	17
4. Bilagor	19
<i>Bilaga 1 – Granskad dokumentation</i>	
<i>Bilaga 2 – Förkortningar</i>	

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av Ekerö kommuns förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en förstudie där kommunens krisberedskap har granskats. Den övergripande revisionsfrågan som ska besvaras av granskningen är om *kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer?*

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen **delvis har säkerställt att det finns en tillräcklig** krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

Utifrån våra iakttagelser bör nämnas att vissa åtgärder redan diskuterats alternativt planerats in avseende de utvecklingsområden som uppmärksammats i granskningen. Kopplat till ovanstående rekommenderar vi kommunstyrelsen att beakta följande i kommande krisberedskapsarbete:

- Överväg att genom utbildningsinsatser kompetensutveckla fler individer inom organisationer i krisberedskap och krishantering. Att öka kunskapen och förståelsen för dessa frågor brett inom verksamheten bidrar till en mer motståndskraftig och robust organisation utan eventuellt personberoende.
- Utöka de formaliserade beredskapsfunktionerna (Tjänsteman i Beredskap och Kommunikatör i Beredskap) och inkludera fler individer inom dessa. Ett schema för rotation mellan individerna som bemannar dem bör även övervägas. Detta för att öka hållbarheten och motståndskraft hos funktionen, minimera risken för överbelastning hos individer som ingår i funktionen samt även minimera risk för personberoende.
- Säkerställ att dokumentationen är operativt gångbar och enkel att använda vid en krissituation (genom att exempelvis ha kontaktinformation som en bilaga snarare än i dokumentationen). Kommunen bör även överväga att i dokumentationen redogöra för vilka som ingår i den centrala krisledning samt deras ansvarsområden vid en kris.
- Undvik att sammanställa operativa och strategiska delar i samma dokumentation samt att ha kompletterande information i olika dokument utan tydlig koppling till varandra.
- Säkerställ att dokumentation uppdateras och revideras vid regelbundna intervall eller vid behov, för att minimera risken att informationen i den är inaktuell vid en krishändelse.
- Formalisera uppföljning av verksamheternas arbete med krisledning för att säkerställa att deras förmåga är ändamålsenlig och möter krav kommunen ställer.
- Formalisera rutinerna för erfarenhetsåterföring, för att på så vis säkerställa att den kunskap som framkommer inkorporeras i det vidare arbetet.

- Säkerställ att samverkan med aktörer inom privat verksamhet fungerar. Det är en risk att samverkan med vissa privata aktörer inte är på plats. Kommunen bör vara beredda att vidta kraftigare åtgärder än tidigare för att upprätta en dialog med berörda aktörer, för att minska risken att ingen samverkan sker vid en krissituation.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunerna har en viktig roll i samhällets krisberedskap. Ju bättre kommunerna är på att hantera kriser, desto bättre blir hela samhället på att hantera kriser.

En viktig grund för kommunernas krisberedskap är de uppgifter som framgår av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

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

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

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

Revisorerna har med utgångspunkt i väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska kommunens beredskap inför och vid kris, katastrof eller extraordinära händelser.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att besvara revisionsfrågan:

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

1.3. Kontrollmål

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

- Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap?
- Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB: s riktlinjer?
- Har kommunen ändamålsenlig dokumentation och arbetar de systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser?

- Arbetar kommunen ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

1.4. Revisionskriterier

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

1.5. Avgränsning

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

1.6. Metod

Vi har inom ramen för granskningen granskat styrande dokumentation samt genomfört intervjuer med berörda tjänstemän och politiker.

Intervjuer har genomförts med:

- Kommundirektör
- Biträdande kommundirektör
- Säkerhetschef
- Säkerhetssamordnare

En lista på den dokumentation som granskningen tagit del av återfinns i bilaga 1. Rapporten har faktagranskats av de intervjuade.

2. Iakttagelser

2.1 Organisation för krisledning och krisberedskap

Kontrollmål: Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning/ -beredskap?

2.1.1. Tjänstemannaorganisation

Ekerö kommun har en central krisledningsgrupp som består av följande funktioner:

- Kommundirektör
- Biträdande kommundirektör
- Kommunikationschef
- Säkerhetschef
- Säkerhetssamordnare
- Dokumentationsansvarig

Vid behov kan även andra relevanta aktörer inkluderas, exempelvis ansvarig från en av krisens berörda verksamheter.

Om den centrala krisledningen behöver aktiveras är det funktionerna inom den centrala krisledningen samt Tjänsteman i Beredskap, (TiB) som håller mandat att aktivera hela eller delar av krisledningen. TiB agerar även stabschef vid en händelse, då organisationen enligt intervjusvar inte vill binda upp beslutsfattare i operativa roller. När beslut om aktivering har tagits faller ansvaret att sammankalla en ändamålsenlig ledningsgrupp på kommundirektören. Andra centrala och samordnande roller inom arbetet för krisberedskap faller på kommunens ledningsgrupp samt kommunledningskontorets säkerhetsenhet.

För informationsdelning mellan berörda aktörer inom krisledningen finns i dagsläget en krisapplikation som används av centrala krisledningsgruppen samt det kommunalråd som är ordförande i krisledningsnämnden. Den används enligt intervjusvar primärt för informationsdelning (även vid händelser som inte är regelrätta kriser). Ambitionen är att bredda användningen av appen, och inkludera funktionerna utanför den centrala ledningen (exempelvis POSOM).

Vid intervjuer uppges det att krisledningsorganisationen i Ekerö fungerar väl, vilket till stor del anses bero på personerna som ingår i den och den starka rutin som byggts upp mellan dessa. De uppges alltid veta vem som gör vad och de har kontroll på flöden inom organisationen. Den starka kärnan för krisledning upplevs skapa en trygghet.

Aktivering av den centrala krisledningen har skett ett flertal gånger under mandatperioden. Detta har inte nödvändigtvis inneburit att alla funktioner har varit igång, utan de funktioner som har bedömts vara relevanta har blivit inkallade. Kommunen uppges även ha haft flertalet skarpa situationer som krävs agerande men inte nödvändigtvis en aktivering av den centrala krisledningen.

Ett tillfälle under senaste mandatperioden då den centrala krisledningen varit aktiverad var under terrordådet på Drottninggatan. Då aktiverades den centrala krisledningen (vilket uppges till viss bero på att Samverkan Stockholmsregionen gick ut med information till kommuner och "tryckte på knappen"). Krisledningsnämnden aktiverades inte, men blev löpande informerad om vad som pågick.

Ekerös krisberedskapsorganisation utgår ifrån ansvars- likhets- och närhetsprincipen, vilket innebär att respektive verksamhet inom kommunen åläggs att på lokal nivå arbeta med krisberedskapen och ha en egen handlingsplan så att krisen i den mån det är möjligt kan hanteras där den sker. Säkerhetsenheten stöttar enligt intervju svar upp arbetet om behov finns.

Kriskommunikation

Ekerö kommun har en kommunikationschef som ansvarar för kommunens arbete med kriskommunikation.

Det finns vissa instruktioner framtagna för syftet, vilket är gjort i samråd med Samverkan Stockholmsregionen för att säkerställa ett liknande arbetssätt för kommunerna i området. Kommunikationschefen tillika kriskommunikationsansvarig har även personella resurser att tillgå vid behov. Det uppges dock vid intervjuer att det framförallt är kommunikationschefen själv som involveras vid en krissituation. Denne agerar även kommunikatör i beredskap (KiB).

Vid en skarp situation uppges det vid intervjuer att kommunen arbetar med flera olika kommunikationskanaler när de förmedlar information till berörda parter exempelvis sociala medier (Facebook och Twitter), intranätet, den egna hemsidan och vid behov även radio där kommunen uppges ha ett gott samarbete med Radio Stockholm. Den vanligaste kanalen som används är hemsidan där tillgänglig information publiceras och om tillfället kräver det så kan de via den hänvisa vidare. Det uppges även att kommunen är mycket noga med informationsflödet och måna om att det ska vara korrekt information som kommer ut.

POSOM

Kommunen har möjlighet att vid kris aktivera en POSOM-grupp (Psykiskt och socialt omhändertagande). Detta för att kunna upprätta en god nivå på det psykiska och sociala omhändertagande som kan komma att behövas vid en krissituation. Ansvaret för POSOM ligger inom socialkontoret och gruppen ska vid behov samverka med andra aktörer såsom polis, räddningstjänst, Svenska kyrkan med flera.

POSOM aktiveras efter beslut av central krisledning alternativt av Tjänsteman i Beredskap. POSOM ska kunna vara verksam med en startorganisation inom två timmar och med nödvändig kapacitet inom fyra. Det är socialchefen som har det övergripande ansvaret för POSOM-verksamheten.

2.1.2. Politisk organisation

I kommuner och landsting ska det enligt LEH¹ finnas en krisledningsnämnd (KLN) för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. KLN:s verksamhet regleras enligt LEH.

I Ekerö kommun är det kommunstyrelsens arbetsutskott som utgör krisledningsnämnd. Kommunstyrelsens ordförande eller vice ordförande leder arbetet och är även den funktion som vid behov sammankallar nämnden. Krisledningsnämndens befogenheter redogörs för i Reglemente för Kommunstyrelsens (O3:1), kapitel 6 b.

Vid en krissituation agerar kommundirektören länk till den politiska ledningen och informerar berörda aktörer om vad som pågår. Kommunikationsvägarna uppges i intervjuer fungera väl, och det anses även vara ett gott samarbete och förhållande mellan tjänstemannaorganisationen och den politiska ledningen.

2.1.3. Beredskap

Ekerö kommun har en Tjänsteman i Beredskap (TiB) samt en Kommunikatör i Beredskap (KiB). Det är i nuläget två personer som delar på TiB-rollen (säkerhetschef och säkerhetssamordnare) och en person som bemannar KiB-rollen (kommunikationschefen). TiB ska fungera som första kontakt in. Denna funktion formaliserades relativt nyligen. Innan dess hade framförallt säkerhetsenheten samt kommunikationschefen en informell beredskap. Vid intervjuer uppges det att det är ett pågående arbete att förankra den formaliserade TiB-funktionen hos berörda aktörer internt och externt.

TiB agerar i nuläget inte efter ett särskilt schema, utan vid intervjuer uppges det att den person inom säkerhetsenheten som bor i kommunen ofta innehar TiB-rollen när denne är hemma. Det har skett diskussioner om att vidga TiB-poolen men enligt intervjuer är problemet att en bred kompetens inom organisationen saknas och således anses det finnas en risk att kompetens tappas om det breddas. Det finns även informella krav på beredskap på de personer som ingår i ledningsgruppen, de förväntas vara tillgängliga.

2.1.4. Bedömning organisation

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**.

Ekerö kommun har en krisorganisation som fyller sin funktion och det har vid skarpa tillfällen under den gångna mandatperioden fungerat väl inom den centrala krisledningen. Personerna som ingår i den besitter kompetens och erfarenheter samt har en etablerad relation till varandra, vilket leder till att arbetet flyter på väl och att krishantering kan ske på ett effektivt sätt. Det systemstöd som finns tillgängligt används också på ett adekvat sätt.

¹ LEH 2 kap 2 §

En risk som identifieras är det potentiella personberoende som urskiljs inom organisationen. Krishantering fungerar idag väl mycket till stor del på grund av personerna som finns inom krisberedskapsarbetet. Om en eller flertalet skulle försvinna är det således inte säkerställt att kompetensen blir kvar och att krisorganisationen fungerar lika väl. En robust och motståndskraftig organisation behöver ha kompetens inom institutionen och inte hos enskilda, centrala personer.

Det finns inga formella krav på beredskap hos samtliga funktioner, men en förväntan på tillgänglighet. Kommunen har dock en TiB och KiB på plats, som säkerställer att kommunen kan nås 24/7. Det är emellertid få inom organisationen som innehar dessa roller. Det finns inte heller ett fastställt schema där ansvaret roterar mellan dessa, vilket innebär att det i praktiken oftast är en enskild person som innehar övergripande ansvaret. Detta riskerar att göra funktionen sårbar genom att förlita sig på ett fåtal individer.

2.2. Risk- och sårbarhetsanalys

Kontrollmål: Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer?

Ekerö kommun har en risk- och sårbarhetsanalys från 2015. Den är inte ett formellt styrdokument, men handlingsplanen för kommunal krisberedskap (vilket är det centrala styrdokumentet) baseras på resultatet av RSA:n. Det är säkerhetsenheten inom Ekerö kommun som ansvarar för arbetet med RSA på central nivå (insamlande av information, analys och sammanställning av rapport). Analysen följs upp årligen, vilket också faller under säkerhetsenhetens ansvar.

Under arbetet med att ta fram den nuvarande RSA:n (från 2015) involverade enheterna inom Ekerö kommun. Detta skedde i workshopformat, där enheterna vid två tillfällen fick identifiera sina prioriterade åtaganden, samhällsviktig verksamhet, kritiska beroenden samt sårbarheter. Följande enheter var involverade i arbetet:

- Barn- & Utbildningskontoret
- Nämndkontoret social
- IT-enheten
- Informationsenheten
- Omsorgsenheten
- Fastighetskontoret
- Miljökontoret

I analysen redovisas enheternas samhällsviktiga verksamheter, kritiska beroenden i förhållande till samhällsviktiga verksamheterna, riskanalys för respektive enhet och sårbarhetsanalys utifrån FOI:s modell för risk- och sårbarhetsanalys (FORSA). I arbetet med att ta fram analysen lades det enligt intervju svar extra fokus på risker- och sårbarheter inom den samhällsviktiga verksamheten som identifierats. Risker som identifierats i analysen är exempelvis bränder, elavbrott, personalbortfall och cyberbrott. Sårbarhetsanalysen bygger på scenarion som har

tagits fram baserat på de högst värderade riskerna som framkom under riskanalysen. Dessa scenarion är influensaepidemi och snöstorm.

Analysen presenterar även kommunövergripande resultat och slutsatser. I detta avsnitt redovisas även genomförda generella förberedande skyddsåtgärder som är kommunövergripande samt de åtgärder som är kvarvarande. Förebyggande åtgärder samt sårbarheter som kräver fortsatta åtgärder för respektive enhet som ingått i arbetet redovisas också, exempelvis uppges det att en plan för informationssäkerhet saknas vilket blir en åtgärd för Informationsenheten. Det är respektive enhet som ansvarar för att implementera och följa upp de åtgärder som identifieras. Det lyfts vid intervjuer att respektive enhet under den gångna mandatperioden har arbetat med att implementera åtgärderna, och att risker och konsekvenser på flera håll har minskats. Vid de tillfällen då det bedömts inte vara möjligt att eliminera identifierade risker har fokus varit på att anpassa handlings- och åtgärdsplaner för att på så vis minska konsekvenserna vid en eventuell händelse.

Under intervjuer lyfts det att RSA:n är närvarande även i det övriga krisledningsarbetet, exempelvis försöker man koppla resultatet av RSA:n till den övningsverksamhet som genomförs. Ledningsgrupperna på verksamheterna anses också känna till RSA:n och syftet med denna, men att det längre ut i organisationen inte är lika säkert att den är känd. På central nivå presenteras den för ledningsgrupperna som sedan ansvarar för att sprida det vidare inom sitt område. De handlingsplaner som tas fram på central samt lokal nivå (inom verksamheter) utgår också ifrån risk- och sårbarhetsanalysen.

2.2.1. Bedömning risk- och sårbarhetsanalys

Vi bedömer att kontrollmålet är **uppfyllt**.

Ekerö kommun genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med de kriterier som ställs i MSB:s riktlinjer (MSBFS 2015:5). Uppföljning sker årligen och resulterar i rapport till relevanta instanser. Analyserna genomförs även med en enhetlig metod, vilket minskar risken för diskrepans i utförande och resultat. Samtliga enheter har inkluderats i arbetet.

Risk- och sårbarhetsanalysen är även en integrerad del av det övriga krishanteringsarbetet, då övrig relevant dokumentation (exempelvis handlingsplaner) samt övningsverksamhet baseras på resultatet av analysen.

Ansvar för åtgärder som identifieras läggs på respektive enhet, och dessa ska säkerställa att implementation av dessa görs. Arbetet med detta har skett löpande under mandatperioden.

2.3. Systematiskt arbete

Kontrollmål: Har kommunen ändamålsenlig dokumentation och arbetar de systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser?

2.3.1. Dokumentation

Ekerös styrande dokumentation består av ett dokument, *Handlingsplan - Kommunal krisberedskap 2015-2018 (KS15/190)*. Den fastställdes av Kommunstyrelsens arbetsutskott och det är Kommunledningskontoret/Säkerhetsenheten som ansvarar för den. Dokumentet redogör för kommunens krisberedskapsledning på strategisk nivå och anger konkreta åtgärder som ska vidtas för att uppnå de krav som ställs i lagstiftningen. Områden som täcks in i planen är:

- Risk- och sårbarhetsanalys
- Utbildning och övning
- Krisledningsplan
- Kontinuitetsplanering
- Samverkan och geografiskt områdesansvar
- Uppföljning

Kompletterande dokumentation är *Krisledningsplan Ekerö Kommun 2015-2018*, som redogör på en operativ nivå hur krisledningen ska organiseras inom kommunen.

Krisledningsorganisationen och hur den ser ut redogörs inte för på funktionsnivå, utan det står att kommundirektören ansvarar för att sammankalla en ändamålsenlig organisation vid en kris. Dokumentationen ska enligt intervju svar ses över och uppdateras efter övning, incidenter eller vid varje mandatperiod.

Krisledningsplanen innehåller vidare checklistor och kontaktuppgifter till berörda parter som bör kontaktas vid olika skeenden (exempelvis vid brandlarm i kommunens byggnader, problem med idrottsanläggningar etc.). I denna finns det även en telefonlista för personer inom den centrala krisledningen som ska kontaktas vid händelser som vid intervjuer uppges inte vara aktuell.

Det finns en separat utbildnings- och övningsplan, som hör till handlingsplanen för den kommunala krisberedskapen. Denna beskrivs närmare i kapitel 2.1.4.

Den risk- och sårbarhetsanalys som tagits fram (denna beskrivs närmare i kapitel 2.2) uppges i intervjuer ligga till grund för arbetet med krisberedskapen, vilket inkluderar den dokumentation som tagits fram.

Utöver den ovan nämnda dokumentationen som riktar in sig på krisledningen inom kommunen finns det också en plan för POSOM (Psykiskt och socialt omhändertagande); *Plan för psykiskt och socialt omhändertagande vid krissituationer*, i vilken deras roll och ansvar vid en kris redogörs. Planen innefattar även instruktioner för utbildning och övning, operativa rutiner samt ansvar och befogenheter. I denna uppges det att socialchefen ingår i kommunens

krisledningsgrupp, vilket inte tydligt speglas i de intervjuvar som givits eller återfinns i de andra planerna granskningen tagit del av.

Under intervjuer uppges det att alla verksamheter ska - i enlighet med närhetsprincipen - ha egna planer för krisledning. Säkerhetsenheten stöttar vid behov verksamheterna vid framtagande och revidering av planer.

Det finns ingen fristående plan för kriskommunikation. Delar som berör kriskommunikation är istället inkluderat i *Krisledningsplan Ekerö Kommun 2015-2018*. Det är två stycken i planen som uppges relatera till kriskommunikation; Checklista information, där frågor som kan tänkas behöva besvaras för att tillgodose informationsbehov internt och externt ställs (exempelvis "vad har hänt" och "vilket behov av informationsinsatser finns") och "vilka kontakter behöver tas", där en lista med aktörer som kan vara relevanta att inkludera vid en kris redogörs för.

2.3.2. Övning och utbildning

Ekerö har en fastställd plan för övning och utbildning, Rutin för övning och utbildning i enlighet med *Handlingsplan för kommunal krisberedskap*. Den redogör för vilka funktioner som omfattas av övningar och utbildningar, utbildningsmål, hur övningsorganisationen ser ut samt hur dokumentation och utvärdering ska genomföras. Det framkommer inte i planen hur frekvent övningar ska se eller hur sammansättning vid övning ska se ut. Dock återfinns det i *Handlingsplan - Kommunal krisberedskap 2015-2018* en matris med när övning ska ske och vilka aktörer som är aktuella. Handlingsplanen hänvisar inte vidare till övnings- och utbildningsrutinen. Vid intervjuer uppges även att stående punkter som ska genomföras varje mandatperiod är att utbilda krisledningsnämnden samt ledningsgrupper med nya chefer. Detta för att säkerställa en förståelse och en beredskap hos berörda personer som kan bli påverkade vid en krissituation.

Kommunen har under den gångna mandatperioden deltagit vid övning *Markus* som arrangerades av Samverkan Stockholmsregionen. Inga andra större övningar uppges ha genomförts, och vissa planerade övningar under mandatperioden har ställts in (övningar med förvaltningar exempelvis) då detta inte hunnits med. Dessa skjuts då över till nästa mandatperiod.

Ekerö kommun deltar varje vecka i en samverkanskonferens inom ramen för den samverkan som genomförs med Södertörns brandförsvaret. Till denna används kommunikationssystemet Rakel, vilket i intervjuer uppges vara ett bra sätt att upprätthålla kunskapsnivån rörande den tekniska utrustning som kan vara aktuell vid en kris.

2.3.3. Uppföljning och efterlevnad

I dokumentationen för krisberedskap står det att uppföljning av genomförda aktiviteter ska ske, men det finns inget etablerat format för detta utöver att det ska dokumenteras samt ha en koppling till den centrala handlingsplanen.

I intervjuer uppges att uppföljning då krisledning varit aktiverad i någon form sker, men att detta oftast tar sig i uttryck av ett samtal aktiverade parter emellan. Uppföljning sker också efter övningar, då ofta också i form av ett samtal där vad som funkat bra och mindre bra lyfts. Att det dokumenteras i ett satt format framgår inte av intervjuerna.

Det sker ingen direkt kontroll eller uppföljning av att verksamheterna har ändamålsenliga planer inom området utan säkerhetsenheten agerar som en stödjande funktion då verksamheterna ber om detta.

2.3.4. Bedömning systematiskt arbete

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**.

Ekerö kommun har en delvis ändamålsenlig dokumentation som redogör för hur en kris ska hanteras inom kommunen. Överlag är dokumentationen gedigen, men svår att överblicka till följd av den mängd blandade informationen som återfinns i dokumenten. Detta är framförallt påtagligt i Handlingsplanen och Krisledningsplanen. Strategisk inriktning blandas med operativa riktlinjer och instruktioner, vilket kan försvåra identifiering av det material som är relevant att använda vid en kris.

I krisledningsplanen återfinns exempelvis instruktioner för agerande vid flertalet olika händelser som inte nödvändigtvis är relaterade till en direkt kris (exempelvis vem som ska kontaktas vid problem i en idrottsanläggning). Handlingsplanen ska fungera som ett operativt stöd kan mängden av information göra det svårt att identifiera de instruktioner och mallar som faktiskt behövs användas.

I dokumentationen framgår det inte heller tydligt vilka funktioner som är aktuella att tillkalla vid en kris. Att anpassa en krisledning utifrån inträffad händelse är ett bra alternativ som visar på förståelse för de olika uttryck en kris kan ta sig, men då det finns en central krisledningsorganisation kan det vara av värde att inkludera de funktionerna i dokumentationen för att på så vis säkerställa en medvetenhet kring vilka kärnfunktioner som ingår.

Den larmlista som återfinns i Handlingsplanen är inte aktuell, vilket gör att den inte är relevant att använda vid en krissituation. Att denna dokumentation inte revideras i takt och enlighet med de förändringar som sker riskerar att kommunikations- och larmvägar inte fungerar vid en kris. Detta kan försvåra arbetet med att aktivera en adekvat krisledning. Det finns inte heller någon direkt uppföljning av den dokumentation som verksamheterna ansvarar för, vilket innebär att dessa kan vara icke-ändamålsenliga.

De instruktioner och anvisningar för hur övning och utbildning ska genomföras återfinns i två olika dokument som inte tydligt i båda redovisar hur de relaterar till varandra. Detta kan leda till att de exempelvis används separat, även om de bör vara komplement till varandra. Den plan som finns för övning och utbildning har inte heller helt följts under mandatperioden, vilket försvårar det systematiska arbetet.

Det finns inte heller några formaliserade rutiner för erfarenhetsåterföring, utan diskussioner om vad som fungerade bra och inte görs ad-hoc och informellt efter inträffad händelse. Att inte ha dokumenterade rutiner för att fånga de iakttagelser som görs kan försvåra arbetet med en effektiv erfarenhetsåterföring och arbetet med att implementera identifierade åtgärder.

2.4. Samverkan

Kontrollmål: Arbetar kommunen ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

Enligt LEH ska kommuner inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet samt att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer och informationen till allmänheten samordnas.

Inom Ekerö kommun finns det inget enskilt dokument som beskriver samverkan utan de återkommer till sitt geografiska områdesansvar i samtliga centrala dokument inom krisberedskapsarbetet (Handlingsplan - Kommunal krisberedskap 2015-2018, Krisledningsplan Ekerö Kommun 2015-2018, Risk- och sårbarhetsanalys). I handlingsplanen ägnas ett eget kapitel åt samverkan och det geografiska områdesansvaret. Där betonas vikten av samarbete mellan Ekerö kommun och relevanta aktörer både vid en krissituation men även innan något inträffar. Exempel på samarbeten och forum där "viktiga aktörer" deltar är:

- POSOM (kommunala förvaltningar, kyrkan, närpolisen samt räddningstjänst)
- Oljeskyddsgrupp (kommuner med strandlinje mot Mälaren, Länsstyrelse, räddningstjänst)
- Trafikråd (polis, räddningstjänst, Trafikverket och Arriva).

Utöver detta har Ekerö kommun även nära samverkan med kommunerna i Stockholmsregionen, framförallt genom Samverkan Stockholmsregionen. Där ingår de i både strategiska och operativa nätverk. Säkerhetsenheten ingår i en styrgrupp för säkerhetsskydd, kommunikationschefen ingår i ett nätverk för kommunikationsfrågor och kommundirektören (ordinarie och biträdande) ingår i ett nätverk.

Varje vecka deltar kommunen (representerad av Säkerhetsenheten) i en regional samverkanskonferens med aktörer som ingår i Samverkan Stockholmsregionen. De ingår även i Södertörns brandförsvaret, där de varje torsdag deltar i en samverkanskonferens.

Ekerö kommun har också, vilket uppges i intervjuer, tagit initiativ till närmare samverkan med vissa aktörer då det har ansetts nödvändigt utifrån kommunens behov. Trafikrådet är ett lyckat exempel på detta. Ekerö har haft problem med broarna som leder in och ut från kommunen, dessa har exempelvis vid ett flertal tillfällen inte fungerat och då påverkat trafikflödet så pass att det lett till större samhällsliga störningar. Detta ledde till att kommunen initierade Trafikrådet, för att bland annat underlätta informationsflödet mellan dem och berörda aktörer. I detta råd ingår kommunens tjänstemän, polisen, räddningstjänsten samt lokala vägföreningar.

Samverkan med privata aktörer sker också. Med denna sektor uppges det fungera väl med vissa, och mindre bra med andra. Ekerö har ett etablerat samarbete med Roslagsvatten och har med dem exempelvis diskuterat larmning vid vattenbortfall. Med eldistributörerna i området uppges det fungera sämre. Kommunen har försökt initiera kontakt med dessa men utan någon särskild respons. Detta uppges vara ett område som oroar kommunen. För att komma till stånd med en lösning för problemet planerar kommunen nu en skrivelse från politiken om vikten av samverkan vid elbortfall och liknande skeenden. Överlag uppges dock samverkan med aktörer inom området fungera väl.

2.4.1. Bedömning samverkan

Kontrollmålet bedöms vara **uppfyllt**.

Ekerö kommun arbetar proaktivt med samverkansinsatser på lokal samt regional nivå. De deltar i för dem relevanta forum, samt tar egna initiativ till samverkan då behov av detta identifieras. Det finns en kontinuitet i kontakten med aktörer och kommunen agerar utifrån principen att kontakt bör etableras och upprätthållas innan en kris sker, för att på så vis säkerställa att kontakt vid en kris fungerar på ett adekvat vis.

Kontakter sker på både strategisk och operativ nivå, genom medverkande i de nätverk som etablerats via Samverkan Stockholmsregionen. Detta leder till att krisberedskapsaspekten täcks in på båda nivåerna som kan vara aktuella vid en kris.

Samverkan med den privata sektorn sker också och då särskilt med de sektorer som bedöms vara relevanta utifrån ett krisberedskapsperspektiv. När problem uppstår agerar Ekerö kommun för att lösa dessa, genom att involvera de aktörer som anses relevanta för att kunna lösa de svårigheter som finns. Det är dock viktigt vid dessa situationer att hanteringen initieras skyndsamt.

3. Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen **delvis har säkerställt att det finns en tillräcklig** krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Vår sammanfattande bedömning baseras på nedanstående bedömningar av respektive kontrollmål:

Kontrollmål

Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.

Bedömning

Delvis uppfyllt

Ekerö kommun bedöms ha en väl fungerande central krisorganisation som adekvat kan hantera en krissituation. Det finns även formaliserad beredskap i form av Tjänsteman i Beredskap och Kommunikatör i Beredskap. Det är dock ett fåtal individer som ingår i denna funktion,

vilket riskerar att göra denna sårbar. Det finns även en risk att kompetens inom området stannar hos nyckelfunktioner, vilket ökar risken för personberoende.

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

Uppfyllt

Ekerö kommun genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med de kriterier som ställs i MSB:s riktlinjer (MSBFS 2015:5). Verksamheterna inom kommunen har inkluderats i analysen. Risk- och sårbarhetsanalysen följs även upp på årlig basis.

Kommunen har ändamålsenlig dokumentation och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.

Delvis uppfyllt

Den dokumentation som finns är gedigen, men svåröverskådlig vilket förvärras av den blandning av strategiska och operativa delar som återfinns. Den övnings- och utbildningsplan som finns följs inte. Uppföljning sker, men denna är inte formaliserad. Det sker inte heller någon uppföljning av olika verksamheters ändamålsenlighet.

Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Uppfyllt

Ekerö kommun agerar proaktivt i sin samverkan, vilket sker på lokal och regional nivå. De samverkar med privata såväl som offentliga aktörer och de agerar för att lösa problem som uppstår. Utbyte och samverkan sker även på både operativ och strategisk nivå.

3.1. Rekommendationer

Kopplat till ovanstående rekommenderar vi kommunstyrelsen att beakta följande i kommande krisberedskapsarbete:

- Överväg att genom utbildningsinsatser kompetensutveckla fler individer inom organisationer i krisberedskap och krishantering. Att öka kunskapen och förståelsen för dessa frågor brett inom verksamheten bidrar till en mer motståndskraftig och robust organisation utan eventuellt personberoende.
- Utöka de formaliserade beredskapsfunktionerna (Tjänsteman i Beredskap och Kommunikatör i Beredskap) och inkludera fler individer inom dessa. Ett schema för rotation mellan individerna som bemannar dem bör även övervägas. Detta för att öka hållbarheten och motståndskraft hos funktionen, minimera risken för överbelastning hos individer som ingår i funktionen samt även minimera risk för personberoende.

- Säkerställ att dokumentationen är operativt gångbar och enkel att använda vid en krissituation (genom att exempelvis ha kontaktinformation som en bilaga snarare än i dokumentation). Kommunen bör även överväga att i dokumentationen redogöra för vilka som ingår i den centrala krisledning samt deras ansvarsområden vid en kris.
- Undvik att sammanställa operativa och strategiska delar i samma dokument samt att ha kompletterande information i olika dokument utan tydlig koppling till varandra.
- Säkerställ att dokumentation uppdateras och revideras vid regelbundna intervall eller vid behov, för att minimera risken att informationen i den är inaktuell vid en krishändelse.
- Formalisera uppföljning av verksamheternas arbete med krisledning för att säkerställa att deras förmåga är ändamålsenlig och möter krav kommunen ställer.
- Formalisera rutiner för erfarenhetsåterföring, för att på så vis säkerställa att den kunskap som framkommer inkorporeras i det vidare arbetet.
- Säkerställ att samverkan med aktörer inom privat verksamhet fungerar. Det är en reell risk att samverkan med vissa privata aktörer inte är på plats. Kommunen bör vara beredda att vidta kraftigare åtgärder än tidigare för att upprätta en dialog med berörda aktörer, för att minska risken att ingen samverkan sker vid en krissituation.

2018-12-13



Daniela Todosijevic

Projektledare

Anders Hägg

Uppdragsledare

4. Bilagor

Bilaga 1 – Granskad dokumentation

Handlingsplan - Kommunal krisberedskap 2015-2018 (KS15/190)

Krisledningsplan Ekerö Kommun 2015-2018

Rutin för övning och utbildning i enlighet med Handlingsplan för kommunal krisberedskap

Risk- och sårbarhetsanalys 2015

Reglemente för Kommunstyrelsen (03:1)

Plan för psykiskt och socialt omhändertagande vid krissituationer

Bilaga 2 – Förkortningar

KiB – Kommunikatör i Beredskap

KLN - krisledningsnämnden

LEH – Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

MSB - Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

RSA - Risk- och sårbarhetsanalys

TiB – Tjänsteman i Beredskap