



Kommunstyrelsen

F.k. Kommunfullmäktige

Granskning kommunens författningssamling

På vårt uppdrag har PwC genomfört ovan rubricerad granskning

Den fastställda revisionsfrågan som denna granskning ska besvara är:

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

Efter genomförd granskning bedöms att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Detta då det återfinns förbättringspotential i organisationen för krisberedskapsorganisationen, det systematiska arbetet (med särskilt fokus på uppföljning och erfarenhetsåterföring) samt i samverkan med lokala aktörer. Bedömningen görs mot fyra kontrollmål. Två är bedömda som uppfyllda och två som delvis uppfyllda.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Säkerställ att samtliga som ska ingå i den nya krisberedskapsorganisationen får kontinuerlig övning och utbildning, vilket är av särskild vikt för de som ska kunna agera som generalister och inneha samtliga positioner i krisledningsstaben vid en krissituation samt de som ska agera som stabschefer.
- Överväg att införa formella beredskapskrav för nyckelpersoner inom organisationen, vilket kan vara av extra relevans vid särskilda tidpunkter (semester, ledigheter).
- I samband med omorganiseringen av krisledningsorganisationen tillse att inlarmning i händelse av kris sker med en större effektivitet.
- Se över möjligheter för kommunen att krisleda på distans exempelvis från hemmet, för att säkerställa att krisledning kan genomföras även vid framkomlighetsproblem och liknande.



- Säkerställ att samtliga förvaltningar har gångbara krisledningsplaner, som i den mån det är möjligt bör likna den centrala planen för att säkerställa att krisledning sker på adekvat sätt genomgående i organisationen.
- Tydliggör former för uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring vid utbildnings- och övningsverksamhet samt vid skarpa händelser, för att säkerställa att de iakttagelser som görs förs tillbaka in i verksamheten för att vidare kunna förbättra krisberedskapsarbetet.
- Säkerställ att information om alternativa informationskanaler utöver kommunens webbplats finns dokumenterade och att det framgår vilka funktioner som ansvarar för kommunikation.
- Säkerställ framtagande av kontinuitetsplaner för kommunens verksamheter, vilket är av särskild vikt för de som bedöms vara av samhällsviktig karaktär.
- Säkerställ lokal samverkan med aktörer inom det privata näringslivet, vilket är av särskild vikt för sådana aktörer som tillgodoser samhällsviktig verksamhet.

Granskningsrapport överlämnas till kommunstyrelsen för kännedom och beaktande samt till kommunfullmäktige för kännedom. Kommunrevisionen emotser skriftligt svar från kommunstyrelsen senast 2020-08-10.

För kommunens revisorer


Sverre Moun
Ordförande


Christer Ekman
vice ordförande

Granskning av kommunens kris- och katastrofberedskap

Åtvidabergs kommun

Mars 2020

Annika Hansson

Jessica Garpvall

Kim Ivarsson



Innehållsförteckning

Sammanfattning, bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfråga	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Kontrollmål	3
1.5. Avgränsning och metod	5
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1 Organisation för krisledning och krisberedskap	6
2.1.1 Politisk organisation	7
2.1.2 Tjänstemannaorganisation	7
2.1.3 Beredskap	8
2.1.4 Bedömning av organisation för krisledning och krisberedskap	9
2.2 Systematiskt arbete	10
2.2.1 Dokumentation	10
2.2.2 Övning och utbildning	11
2.2.3 Bedömning av systematiskt arbete	12
2.3 Risk- och sårbarhetsanalys	12
2.3.1 Bedömning av risk- och sårbarhetsanalys	13
2.4 Samverkan	14
2.4.1 Bedömning av samverkan	15
3. Bedömningar mot kontrollmål	16
Bilagor	

Sammanfattning, bedömning och rekommendationer

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

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

Efter genomförd granskning bedömer vi att Åtvidabergs kommunstyrelse delvis har säkerställt en krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Detta då det återfinns förbättringspotential i organisationen för krisberedskapsorganisationen, det systematiska arbetet (med särskilt fokus på uppföljning och erfarenhetsåterföring) samt i samverkan med lokala aktörer.

För sammanställd bedömning av respektive kontrollmål se **avsnitt 3**.

Rekommendationer

- Säkerställ att samtliga som ska ingå i den nya krisberedskapsorganisationen får kontinuerlig övning och utbildning, vilket är av särskild vikt för de som ska kunna agera som generalister och inneha samtliga positioner i krisledningsstaben vid en krissituation samt de som ska agera som stabschefer.
- Överväg att införa formella beredskapskrav för nyckelpersoner inom organisationen, vilket kan vara av extra relevans vid särskilda tidpunkter (semester, ledigheter).
- I samband med omorganiseringen av krisledningsorganisationen tillse att inlarmning i händelse av kris sker med en större effektivitet.
- Se över möjligheter för kommunen att krisleda på distans exempelvis från hemmet, för att säkerställa att krisledning kan genomföras även vid framkomlighetsproblem och liknande.
- Säkerställ att samtliga förvaltningar har gångbara krisledningsplaner, som i den mån det är möjligt bör likna den centrala planen för att säkerställa att krisledning sker på adekvat sätt genomgående i organisationen.
- Tydliggör former för uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring vid utbildnings- och övningsverksamhet samt vid skarpa händelser, för att säkerställa att de iakttagelser som görs förs tillbaka in i verksamheten för att vidare kunna förbättra krisberedskapsarbetet.

- Säkerställ att information om alternativa informationskanaler utöver kommunens webbplats finns dokumenterade och att det framgår vilka funktioner som ansvarar för kommunikation.
- Säkerställ framtagande av kontinuitetsplaner för kommunens verksamheter, vilket är av särskild vikt för de som bedöms vara av samhällsviktig karaktär.
- Säkerställ lokal samverkan med aktörer inom det privata näringslivet, vilket är av särskild vikt för sådana aktörer som tillgodoser samhällsviktig verksamhet.

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 i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun.

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

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

1.2 Syfte och revisionsfråga

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

1.3 Revisionskriterier

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

1.4 Kontrollmål

- Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap och krisledning?

- Har kommunen ändamålsenlig dokumentation för krisberedskap och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser?
- Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB riktlinjer?
- Arbetar kommunen med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

1.5 Avgränsning och metod

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, i övrigt se kontrollmålen ovan. Granskning har genomförts genom dokumentstudier av styrande dokument och rutiner. Intervjuer har hållits med kommundirektör, säkerhetschef, ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen och krisledningsnämnden.

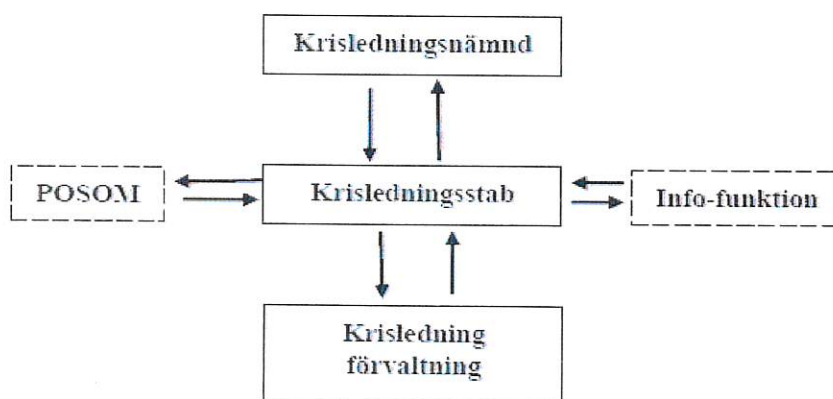
2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Organisation för krisledning och krisberedskap

I Ätvidabergs kommun finns tre nivåer av krisledning: Krisledningsnämnd, Krisledningsstab samt Krisledning på förvaltningsnivå/verksamhetsnivå. Det är händelsen som avgör vilken krisledningsnivå som aktiveras för att hantera situationen. Likhets- och ansvarsprincipen guidar aktivering, det vill säga kommunen utgår ifrån att en händelse ska hanteras på lägsta möjliga nivå, samt på liknande sätt som i vardagen och av dem som är ansvariga under normala förhållanden. När situationen kräver ska kommunens krisledningsorganisation och krisledningsnämnd vara samlad och kunna verka skyndsamt.¹ Under intervjuerna framkommer att organisationen under de senaste mandatperioderna inte blivit aktiverad i skarpt läge, men att tröskelvärden för när krisledning ska aktiveras finns definierat i den dokumentation som används.

Exempel på situationer när kommunen ska övergå i anpassad organisation (krisledningsstab/krisledningsnämnd) kan vara när:

- Ordinarie rutiner för ledning inte svarar mot situationens krav.
- Flera verksamhetsområden berörs och det finns ett stort behov av samordning mellan olika verksamheter.
- Stort behov av kriskommunikation/ information till allmänheten och andra aktörer.
- Stort behov av samverkan med andra organisationer.²



Krisledningsorganisationens uppbyggnad³

¹ Krisledningsplan (plan för hantering av extraordinära händelser) för mandatperioden 2019-2022, 2020-01-23

² Krisledningsplan (plan för hantering av extraordinära händelser) för mandatperioden 2019-2022, 2020-01-23

³ Krisledningsplan (Plan för hantering av extraordinära händelser) för mandatperioden 2019-2022)

2.1.1 Politisk organisation

I kommuner och landsting ska det enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (härefter benämnd LEH) finnas en krisledningsnämnd (KLN) för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Krisledningsnämndens reglemente⁴ och krisledningsplanen⁵ reglerar nämndens ansvar och befogenheter. Planerings- och ekonomiutskottets ledamöter utgör krisledningsnämnd i Åtvidabergs kommun. Krisledningsnämndens Ordförande, eller om hon/han har förhinder vice ordförande, bedömer när nämnden ska träda i funktion. Om såväl ordförande som vice ordförande har förhinder fullgörs uppdraget av den ledamot i nämnden som varit ledamot längst tid. Om flera ledamöter har samma tjänstgöringstid fullgörs uppdraget av den äldste av dem. Nämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Nämndens beslut ska anmälas vid närmast kommande kommunstyrelse- och fullmäktigesammanträde. Tjänstgörande ordförande i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion.

Då krisledningsnämnden består av Planerings- och ekonomiutskottet sammanträder dem regelbundet i den konstellationen, men det uppges vid intervjuer att krisberedskap inte diskuteras vid dessa tillfällen. Ordförande och vice ordförande uppger dock att den täta kontakten utanför krisberedskapsområdet leder till att gruppen känner varandra väl, vilket anses underlätta för samarbete vid en potentiell krissituation.

Vid intervju uppges även att samarbetet mellan den politiska organisationen och tjänstemannasidan fungerar väl. Utbildningar och övningar inkluderar till viss mån inslag där KLN och tjänstemannaorganisationen utbildas och övas tillsammans, vilket uppges bidra till att upprätthålla samarbetet mellan de två samt skapa en låg tröskelnivå för att diskutera skeenden av krisberedskapsrelevans. Även om krisledningen inte varit formellt aktiverad under de senaste mandatperioderna får fortfarande KLN information om händelser som har inträffat som har varit utanför den ordinarie verksamheten men som inte krävt en aktivering av krisledningsorganisationen.

2.1.2 Tjänstemannaorganisation

I krisledningsplanen framgår att krisledande chef har en central roll i form av att fatta strategiska beslut, samordna den centrala krisledningens arbete samt bereda ärenden för krisledningsnämnden. Krisledande chef i den centrala krisledningen är kommundirektören eller den som kommundirektören utser enligt tjänstgöringsordning vid förhinder. Krisledande chef ska bedöma information om oönskade händelser och vid behov besluta om att aktivera den centrala krisledningen.

Krisledande chef ska hålla kommunstyrelsens ordförande (tillika ordförande i krisledningsnämnden) informerad vid inträffade händelser som medför att den centrala krisledningen aktiveras, eller vid fara för sådana händelser. Vid sådana händelser ska

⁴ Kommunfullmäktige § 76, 2019-05-29

⁵ Krisledningsplan (plan för hantering av extraordinära händelser) för mandatperioden 2019-2022, 2020-01-23

krisledningsstaben aktiveras. Detta kan exempelvis ske när flera verksamheter är berörda av en händelse och i behov av övergripande ledning.

Krisledningsstabens arbete är i huvudsak strategiskt och genomför analys, support, dokumentation under ledningen av en stabschef som rapporterar till krisledande chef. Funktionerna besätts av kommunens tjänstemän. Beroende på situationen och händelsens art så anpassas funktionerna efter behov och stabschefens bedömning, vilket innebär att de kan både utökas med nya områden och även ta in sakkunnig expertis, eller inte aktiveras alls.

Enligt intervjuer ska en ny organisation för krisledningen införas under år 2020. Bakgrunden är att enligt nuvarande krisledningsstab innehåller kommunledningsgruppen där förvaltningschefer ingår. För att förvaltningscheferna ska kunna leda förvaltningsverksamheter i kris och tillse att ordinarie verksamhet kan fortlöpa ska den nya krisledningsorganisationen utgå från en krisledningsstab med andra funktioner än förvaltningschefer. Omorganiseringen syftar även till att de funktioner som blir inkallade ska kunna fungera som generalister och vara flexibla inom vilket ansvarsområde de än tilldelas.

Förvaltningarna har egna stabsorganisationer, dock uppges det vid intervjuer att det inte finns några särskilda krav på hur krisledningsorganisationen på förvaltningsnivå ska se ut. Detta bestäms av respektive förvaltning, och under intervjuer framkommer att det finns en varierande mognadsgrad inom förvaltningarna.

Vid behov kan krisledningsstaben aktivera krisstödsfunktionen POSOM (Psykiskt och socialt omhändertagande). Funktionen syftar till att stödja kommunen vid behov av insatser inom psykiskt och socialt omhändertagande. Gruppen består av representanter från vård- och omsorgsförvaltningen, kommunledningsförvaltningen, barn/utbildningsförvaltningen, räddningstjänsten, primärvården, kyrkan och polisen. Gruppen är organiserade under vård- och omsorgsförvaltningen. Vid särskild händelse ansvarar krisledningsstab för ledning och samordning av kommunens information. Kommunledningsförvaltningens stab har på uppdrag av kommunchefen att organisera kommunens informationsinsatser och leda det strategiska och operativa arbetet med informationen under en kris.

2.1.3 Beredskap

Kommunen har via avtal med Räddningstjänstförbundet Östra Götaland (RTÖG) en upprättad funktion som Tjänsteman i Beredskap (TiB). När önskad händelse inträffar inkommer larm till TiB-funktionen som gör en första bedömning av händelsen och identifierar behov av vidare åtgärder. TiB-funktionen kontaktar tjänsteman enligt tillhandahållen larmlista och delger information om händelsen i de fall behov föreligger. Krisledande chef är ansvarig för att sammankallande av krisledningsstaben sker om behov finns. Inkallning av kommunens funktioner i krisledningsstaben sker via upprättade rutiner.⁶

Av intervjuer framgår att TiB har en larmlista med totalt 16 funktioner där larm utgår till funktionen överst på listan och inget svar kommer går rings nästa funktion upp. När

⁶ Krisledningsplan (plan för hantering av extraordinära händelser) för mandatperioden 2019-2022, 2020-01-23

kontakt och information delgivits någon på listan tar vederbörande över och beslutar vilka funktioner som ska kontaktas. Detta utgår från en intern lista med totalt 23 namn där även funktion anges. Vilka som kontaktas på listan kan variera beroende på händelsens karaktär, exempelvis kontaktas i första hand samhällsbyggnadsförvaltningen vid farligt utsläpp. Behövs en stabsstruktur byggas upp kan ytterligare inkallningar göras. Det framgår under intervjuer att ett utvecklingsområde kan vara att den person som får kalla in övriga efter larmlistan istället för att organisera krisledningsarbetet, vilket kan bidra till att uppstarten av krisledningsarbetet kan fördröjas. Då inga beredskapskrav föreligger någon av de involverade kan det även förekomma att ingen är tillgänglig, även om detta uppges inte vara särskilt troligt då de inför semesterperioder gör avstämningar för att säkerställa att några ur krisledningen finns i området under perioden. Det finns dock inga krav på krisledningen att vara kontaktbara eller på andra vis vara redo för krisledning (exempelvis krav på körduglighet). Vid intervjuer uppges det att inkallningsprocessen har identifierats som en potentiell svaghet, och i framtiden kan det bli aktuellt att inkalla krisfunktionerna via en krypterad app. Det finns dock inga konkreta planer för att införskaffa en sådan funktion.

Det finns bestämda samlingspunkter i kommunens lokaler där krisledningen ska samlas vid inträffad händelse och utgångspunkten är att berörda ska kunna befinna sig där inom tre timmar. Utöver lokalerna i kommunhuset finns andra alternativa ledningsplatser och enligt intervjuer finns det planer på att utöka antalet alternativa lokaler för krisledning. Om lokalerna inte är tillgängliga, alternativt att krisledningen inte kan ta sig in till bestämd plats, finns det inga etablerade lösningar som tillåter krisledning på distans exempelvis från hemmet. Kommunen har RAKEL vilket kan tillgås vid behov, men då det inte finns krav på att dessa ska vara tillgängliga utanför kommunens lokaler kan de vara icke-användbara om lokalerna ej är brukbara.

2.1.4 Bedömning

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Det finns upprättade och uppdaterade styrdokument som redogör tre nivåer av krisledning: Krisledningsnämnd, Krisledningsstab samt Krisledning på förvaltningsnivå/ verksamhetsnivå. Organisationen för krisledning och övergripande ansvarsområden förtydligas i dokumenten. Kommunen har via Räddningstjänstförbundet Östra Götaland (RTÖG) en upprättad funktion som Tjänsteman i beredskap (TiB) vilket skapar förutsättningar för en tillgänglig beredskap och förmåga att hantera händelser av allvarig karaktär. Dock återfinns det en svaghet i larmning och aktivering av krisledningsfunktionen, då det initialt vid en händelse kan krävas flera samtal för att få tag på en tjänsteman som kan aktivera krisledningen. Det kan även kräva tid och resurser från den aktiverade tjänstemannen, då denne i sin tur först behövs göra en bedömning vilka funktioner som ska aktiveras och sedan också behöver ringa runt till samtliga berörda funktioner. Då det inte finns några beredskapskrav finns det inga garantier för att behövda funktioner är tillgängliga när en kris uppstår.

Vid en händelse som gör kommunens lokaler obrukbara (inkluderat de alternativa lokalerna), eller en händelse som gör att det inte går att ta sig in till kommunen, finns det inga etablerade lösningar för hur krisledning kan ske på distans exempelvis från

hemmet. Detta skapar en sårbarhet, då det riskerar att fördröja eller förhindra uppstart och ledning vid en krissituation.

2.2 Systematiskt arbete

2.2.1 Dokumentation

Den centrala dokumentationen för krisberedskap inom Åtvidabergs kommun består av:

- Krisledningsplan (plan för hantering av extraordinära händelser) för mandatperioden 2019-2022, 2020-01-23
- Styrdokument för krisberedskap i Åtvidabergs kommun 2019-2022 Vid extraordinära händelser i fredstid samt vid höjd beredskap, antagen av kommunfullmäktige 2019-12-18.
- Utbildnings- och övningsplan Inom krisberedskap och civilt försvar För mandatperioden 2019-2022, antagen av kommundirektör, 2020-01-23
- Kommunal risk- och sårbarhetsanalys för mandatperioden 2019-2022, antagen av kommundirektör 2020-01-17.

Krishanteringsplanen beskriver övergripande krisledningsorganisationen vid ordinarie verksamhet och vid kris. Planen anger informationshantering, kommunikation, ledningsplatser, larmning, samverkan samt utbildning och övning. Planen har ett formulerat syfte och det framgår att den regelbundet ska ses över och uppdateras. Planen innehåller även mål för kommunens krisberedskap. I dagsläget är målen för krisberedskapen allmänt formulerade och svårt att mäta och följa upp, men under intervjuer framkommer att detta har identifierats och diskussioner om att revidera målen för att underlätta mätning och uppföljning pågår. Det finns dock inga konkreta planer för hur detta arbetet kan utformas eller när det kan påbörjas.

Styrdokument för krisberedskap beskriver övergripande prioriteringar för kommunens arbete inom krishantering för perioden 2019-2022. Dokumentet utgår från RSA:n och utgörs tillsammans med krishanteringsplanen det styrande dokumentet för kommunens krishantering. Dokumentet beskriver även hur kommunen avser att fullfölja de åtaganden som beskrivs i Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022 alternativt Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020 mellan Sveriges kommuner och regioner och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB 2018-09779). En tidsplan finns upprättad för uppföljning av planerade åtgärder.

Kommunen har även tagit fram en Risk- och sårbarhetsanalys för perioden 2019-2022 vilken berörs närmare under kontrollmål 3. Det är Risk- och sårbarhetsanalysen som ligger till grund för den styrande dokumentationen, vilket skapar en röd tråd genom krisberedskapsdokumentationen.

Det finns även en plan för informations-spridning vid särskild händelse (Informationsplan för Åtvidabergs kommun vid särskild händelse: extraordinär händelse eller annan allvarlig händelse). I denna beskrivs hur kommunen ska bedriva informations-verksamheten under en kris. Det är informationschefen/ informationsansvarige som på

uppdrag av krisledningsstaben eller kommundirektören ansvarar för det strategiska och operativa krisinformationsarbetet. I planen framgår vilka prioriterade kanaler som ska användas för spridning av information vid en kris, och kommunens webbplats uppges vara en prioriterad kommunikationskanal för att informera allmänheten. Det framgår dock ingen information om alternativa prioriterade kanaler för att informera allmänheten om kommunens webbplats skulle ligga nere under en krissituation (kan ske vid exempelvis nätverksstörningar). Vid sakgranskning framgår att det finns planer på att nyttja de servicepunkter som skall upprättas hos flera handlare i kommunen för att sprida information. Kommunen ska då hänvisa till servicepunkterna för information, om andra kanaler inte fungerar. Vidare uppges att en uppbyggd samverkan med byalagen finns för att kunna sprida information till strategiska platser om behov av alternativa informationskanaler finns. Detta är dock inte dokumenterat i den informationsplan som finns.

2.2.2 Övning och utbildning

En övergripande utbildnings- och övningsplan⁷ inom krisberedskap och civilt försvar har antagits för mandatperioden 2019-2022. Syftet med planen är att upprätthålla den kompetens som berörda funktioner besitter, stärka kommunens förmåga att hantera en samhällsstörning samt att öka förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet under ansträngda förhållanden. Målet är att Åtvidabergs kommun ska ha en väl fungerande krishanteringsorganisation där strävan efter att minska sårbarheterna i samhällsviktig verksamhet är en viktig parameter vidare beskriver planen krisledningsorganisationen, ansvarsfördelning och hur övningar bör planeras och följas upp.

Av krisledningsplanen framgår att kommunens krisledningsstab och politiska instans regelbundet ska övas och utbildas i sina roller, för att effektivt kunna hantera en krissituation. För ändamålet ska det för varje mandatperiod finnas en utbildnings- och övningsplan. Utbildning och övning ska även genomföras med kommunens resursgrupper såsom POSOM. Av intervjuer framgår att KLN haft en utbildning inom krisberedskap i början av mandatperioden, där ansvar och förväntningar vid en krissituation gicks igenom.

Utbildnings- och övningsplanen redogör för vilka utbildningar som ska genomföras 2019-2022. Planen anger utbildningens syfte, deltagare och ansvar för utbildningen och följer samma struktur som MSB:s vägledning (Vägledning för kommunens utbildnings- och övningsplan 2019-2022. 2018-13415). Det saknas dock, med undantag av enstaka fall, information om erfarenhetsåterföring från utbildningsinsatser. Enligt intervjuer kan uppföljning av utvärdering av genomförda utbildningar stärkas. I dagsläget sker utvärderingar främst på begäran från Säkerhetsenheten. Olika händelser som inträffat har i högre grad utvärderats exempelvis i samband med ett bankrån där åtgärder kan vidtas för de förbättringsområden som identifierats.

Vidare anges i intervjuer att krisberedskapsarbetet har förbättrats mycket under de senaste åren. De intervjuade framhåller att innehållet i övningar är det väsentliga och inte dokumentationen. Det uppges vara en fördel att kunna ha exempel från övningar och verkliga händelser på hur exempelvis stabsarbetet kan organiseras. Dokument med exempel har i dessa fall sparats i pärmar. En utmaning är personalomsättning inom

⁷ Utbildnings- och övningsplan Inom krisberedskap och civilt försvar För mandatperioden 2019-2022, antagen av kommundirektör, 2020-01-23

kommunen, då det uppges att personal ständigt behöver utbildas. Det kan även vara svårt att ha större utbildningar då anställda måste kunna avvara en eller flera arbetsdagar.

2.2.3 Bedömning

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

Krisledningsplan, styrdokument för krisberedskap, utbildnings- och övningsplan inom krisberedskap och civilt försvar samt risk- och sårbarhetsanalys har upprättats inför mandatperioden i enlighet med lag (2006:544) samt överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022 (2018-09779). Dokumentationen relaterar till varandra, vilket skapar ett samstämmigt krisberedskapsunderlag.

Utbildningsplanen för mandatperioden följer samma struktur som MSB:s vägledning och utgår från genomförd RSA. Utbildningar och övningar som genomförs ska enligt planen innehålla uppföljning och erfarenhetsåterföring, men det framgår vid granskning av detta område brister. Kommunen riskerar således att inte ta tillvara på de iakttagelser som görs, för att i ett vidare skede kunna fortsätta utveckla krisberedskapsarbetet. Rutiner för uppföljning och erfarenhetsåterföring bör i högre grad inkluderas, med tydliga ramar för hur detta arbetet ska genomföras.

Utöver det återfinns även förbättringsmöjligheter inom ramen för informationsspridning vid en kris, där kommunen i dagsläget huvudsakligen förlitar sig på en enskild kanal (webbplatsen) för att sprida information till en större skara vilket skapar en sårbarhet om denna inte skulle vara tillgänglig. Alternativa rutiner uppges finnas vid sådan störning, men dessa är inte dokumenterade i den planen som används för informationsspridning, vilket kan leda till osäkerhet kring agerande vid en krissituation.

2.3 Risk- och sårbarhetsanalys

I styrdokument för krisberedskap anges att Kommunens RSA:a process har utgått från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI:s) modell FORSA. Datainsamling och analysmoment har skett i form av workshops, möten och samtal med arbetsgrupper från kommunens förvaltningar, kommunala bolag, kommunalförbund och andra samhällsviktiga aktörer, såsom exempelvis energibolag.

Kommunens förvaltningar har även genomfört en workshop där de med hjälp av bowtiediagram⁸ skapat överblick över de scenarier som bedömts utgöra störst risk, med syfte att försöka identifiera lösningar på problemen. Det behov av åtgärder som identifierats i arbetet med RSA:n ligger till grund för prioriteringar och beslut om vilka åtgärder som ska planeras, genomföras och följas upp. Nya planer och rutiner kan behöva arbetas fram och tidplaner för respektive åtgärd regleras i samband med den årliga budgetprocessen.

År 2020-2022 kommer uppföljning av åtgärdsplanerna i kommunens RSA genomföras. Uppföljningarna genomförs i respektive förvaltning och rapporteras, av säkerhetschefen till kommunledningen, i slutet av året.

⁸ Ett diagram som syftar till att visualisera risker och riskhantering i synnerhet differentiering mellan proaktiv och reaktiv riskhantering.

Risk- och sårbarhetsanalys för mandatperioden 2019-2022 antogs 2020-01-17. Dokumentet redogör inledningsvis syfte, mål, organisation och ansvar. Arbetsmoment, ansvarig och övriga deltagare för framtagande av RSA redogörs i en matris. Det framgår att förvaltningarna har deltagit i framtagandet av RSA och andra aktörer som bank, kommunala bolag, räddningstjänst och Trafikverket. Vidare framgår att samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område och kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet har identifierats. I samband med framtagandet av RSA har behovet av kontinuitetsplaner uppmärksammats. Det finns dock inte i dagsläget konkreta planer för arbetet med upprättande av sådana, även om det i RSA:n lyfts att målet med dokumentet är att ligga till grund för det vidare arbetet.

I intervjuer framgår att det uppfattas som RSA är känd på chefsnivå inom förvaltningarna men att varje medarbetare inte känner till den. Ledningen är dock aktiv i säkerhetsfrågor och många har ett stort intresse av det. Respektive förvaltning har egna krisledningsplaner men arbetet kan utvecklas där.

Jämförelse av kommunens RSA för 2019-2022 med MSB 2015:5 visar att följande områden behandlas, vilket är i enlighet med föreskriften.

1. Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
2. Beskrivning av arbetsprocess och metod.
3. Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.
4. Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
5. Identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område.
6. Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.
7. Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Föreskriften anger att kommunen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige sammanställa och rapportera RSA. Dokumentet är dock daterat 2020-01-17. Detta uppges dock under intervjuer bero på att det varit personalskifte och att arbetet med att sammanställa och uppdatera dokumentationen tog längre än planerat på grund av detta. Det framgår av sakgranskningen att dokumentet inlämnats till Länsstyrelsen innan 31 oktober men först antogs enligt dateringen.

De åtgärder som bedöms nödvändiga i RSA ska följas upp under perioden 2020-2022 utifrån de åtgärdsplaner som upprättats. Uppföljningar genomförs i respektive förvaltning och rapporteras, av säkerhetschefen till kommunledningen, i slutet av året. Syftet med den årliga uppföljningen är att säkerställa att planerade åtgärder har genomförts i enlighet med intentionerna i styrdokumentet. En tidsplan för uppföljning anges även.⁹

2.3.1 Bedömning

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

En RSA har tagits fram för mandatperioden i enlighet med LEH (2006:544). Dokumentet är upprättat enligt rekommenderad rubriksättning som MSB 2015:5 men är daterad senare än vad föreskriften anger, vilket är till följd av förändringar inom organisationen.

⁹ Styrdokument för krisberedskap i Ätvidabergs kommun 2019 – 2022 Vid extraordinära händelser i fredstid samt vid höjd beredskap, antagen av kommunfullmäktige 2019-12-18.

RSA:n är dock ett levande dokument som är känt inom verksamheten (på chefsnivå). Förvaltningar, bolag och andra aktörer har varit delaktiga i framtagandet av RSA:n, liksom andra aktörer såsom bank, kommunala bolag, räddningstjänst och Trafikverket.

Vidare framgår att samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område och kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet har identifierats. En tidsplan för uppföljning av åtgärder med anledning av RSA har upprättats och återfinns i styrdokumentet för krisberedskap. Respektive förvaltning ansvarar för implementering och uppföljning av åtgärder, och resultatet av detta följs årligen upp internt och rapporteras till kommunstyrelsen.

2.4 Samverkan

Enligt LEH (2006:544) 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, liksom information till allmänheten, samordnas. För att samhällsstörningar och kriser ska hanteras effektivt är samverkan mellan offentliga, privata och ideella organisationer av betydelse. Genom att agera tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt kan samhällets resurser nyttjas resultatrikt. MSB uttrycker tydligt att varje offentlig aktör är skyldig att samverka med andra, vilket även framgår av den utökade ansvarsprincipen (aktörerna ska stödja och samverka med varandra).

Det geografiska områdesansvaret och kommunens krav på samverkan och planering framgår av styrdokument för kommunens krisberedskap. Vidare framgår att kommunen ska underhålla och testa de aggregat för utomhusalarmering som behövs vid höjd beredskap. Kommunledningskontoret ansvarar för aggregaten, men de driftas och underhålls av RTÖG enligt gällande avtal.

Krisledningsplanen¹⁰ anger att Samverkan Östergötland är den samarbetsform vid kriser som finns implementerad i Östergötlands län. Vid en regional krishantering är utgångspunkten för berörda aktörer att följa den befintliga och antagna strategin.

För att underlätta hanteringen av en händelse ingår kommunen i den länsövergripande funktionen Samverkan Östergötland där aktörer gemensamt åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Samverkan Östergötland tar inte över kommunens eller annan aktörs ansvar. I funktionen ingår utöver de 13 primärkommunerna även länsstyrelse, polisområde, landsting, försvarsmakt och räddningstjänst. Därutöver ingår vissa andra aktörer som berörs av den specifika händelsen.

Inom Samverkan Östergötland arbetar samtliga aktörer enligt Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar som tagits fram av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Inom ramen för Östergötlands län är kommunen delaktig i Regional Samordningsfunktion (RSF), Erfarenhetsarbete (ERFA), samt Kommunikationsnätverk (VidareE). Av intervjuer framgår att inom ramen för RSF är inte samverkan formaliserad. Vidare framgår att det inom regionen finns en konsensus kring samverkan.

¹⁰ Krisledningsplan (plan för hantering av extraordinära händelser) för mandatperioden 2019-2022, 2020-01-23

Den lokala samverkan med aktörer inom kommunen (från det privata näringslivet) är inte etablerat i dagsläget. Detta är dock något som kommunen har uppmärksammat som en brist, och det är inkluderat i de planerade åtgärderna som lyfts fram i styrdokumentet för kommunens krisberedskap.

2.4.1 Bedömning

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Åtvidaberg kommun samverkar inom krisberedskap i flera olika forum. Det främsta samverkansforumet utgörs av den länsövergripande funktionen Samverkan Östergötland där aktörer gemensamt åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. I funktionen ingår utöver de 13 primärkommunerna även länsstyrelse, polisområde, landsting, försvarsmakt och räddningstjänst. Inom ramen för denna samverkan deltar kommunen i flera andra samverkansorgan.

Dock har inte den lokala samverkan med aktörer inom kommunen ej etablerats ännu, vilket innebär att vid en krissituation är det inte säkerställt att samverkan och samarbete mellan potentiellt viktiga aktörer fungerar. Detta är en brist som har uppmärksamats av kommunen, och åtgärder är under planering. Dock finns det inte en konkret tids- och aktivitetsplan för hur arbetet ska genomföras.

3. Bedömningar utifrån kontrollmål

Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap och krisledning?	Delvis uppfyllt Åtvidabergs kommun har en upprättad och implementerad krisledningsorganisation, samt en Tjänsteman i Beredskap vilket skapar förutsättningar för en tillgänglig beredskap samt en förmåga att hantera kriser. Dock återfinns det svagheter i larmning och aktivering av krisledningsfunktionen, då det i dagsläget riskerar att bli en tidskrävande process som fördröjer uppstart av krisledningen. Det finns utöver detta inga formella beredskapskrav på funktioner i krisledningen, vilket innebär att det inte finns några garantier att dessa är tillgängliga vid en kris. Vidare finns det alternativa lokaler för krisledning på distans, om kommunens lokaler (eller kommunen i sig) skulle vara obrukbara. Däremot saknas alternativ för att kunna krisleda på distans exempelvis hemifrån.	
Har kommunen ändamålsenlig dokumentation för krisberedskap och arbetar systematiskt med krisberedskap	Uppfyllt Krisledningsplan, styrdokument för krisberedskap, utbildnings- och övningsplan inom krisberedskap och civilt försvar samt risk- och sårbarhetsanalys har upprättats inför mandatperioden i enlighet med lag	

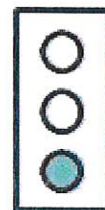
genom utbildnings- och övningsinsatser?

(2006:544) samt överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022 (2018-09779). Dokumentationen relaterar till varandra, vilket skapar ett samstämmigt krisberedskapsunderlag. Kommunen över och utbildar relevanta aktörer kontinuerligt, vilket även följs upp med syfte att återföra erfarenheter. Rutinerna för detta (vid utbildning och övning men även vid skarpt läge) kan utvecklas, och ramarna för hur arbetet ska genomföras förtydligas. Vidare kan kommunen dokumentera alternativa informationskanaler utöver webbplatsen för spridning av information vid en kris.

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

Uppfyllt

En RSA har tagits fram för mandatperioden i enlighet med LEH (2006:544). Dokumentet är upprättat enligt rekommenderad rubriksättning som MSB 2015:5 men är daterad senare än vad föreskriften anger, vilket är till följd av förändringar inom organisationen. Det är ett levande dokument som är känt inom organisationen. Berörda aktörer inom kommunen har varit delaktiga i framtagandet av analysen. Utöver det har även samhällsviktig verksamhet samt kritiska beroenden identifierats. Åtgärder och tidsplaner för genomförandet återfinns även, med ansvar hos respektive förvaltning men med en central årlig uppföljning där kommunstyrelsen informeras om status.



Arbetar
kommunen med
samverkan
utifrån ett
krisberedskapspe
rspektiv?

Delvis uppfyllt

Samverkan sker inom flera forum, där det främsta är den länsövergripande funktionen Samverkan Östergötland. Där träffar kommunen övriga kommuner men även länsstyrelse, polisområde, landsting, försvarsmakt och räddningstjänst. Dock har inte samverkan med lokala aktörer inom kommunen etablerats, och även om detta är ett pågående arbete saknas konkreta planer för genomförandet.



Bilagor

Bilaga 1 - Granskad dokumentation

Informationsplan för Åtvidabergs kommun vid särskild händelse (extraordinär händelse eller annan allvarlig händelse etcetera)

Krisledningsplan (plan för hantering av extraordinära händelser) för mandatperioden 2019-2022 (antagen av kommundirektör 2020-01-23)

Kommunal risk- och sårbarhetsanalys för mandatperioden 2019-2022 (antagen av kommundirektör 2020-01-17)

Larmlista Åtvidabergs kommun

Lägesbild (mall)

Reglemente för krisledningsnämnden (2019-22, antagen av kommunfullmäktige 2019-05-29)

Styrdokument för krisberedskap i Åtvidabergs kommun 2019-2022 Vid extraordinära händelser i fredstid samt vid höjd beredskap (antagen av kommunfullmäktige 2019-12-18)

Uppföljning enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap - Åtvidabergs kommun (beslut från Länsstyrelsen Östergötland, 2019-12-17)

Utbildnings- och övningsplan Inom krisberedskap och civilt försvar För mandatperioden 2019-2022 (antagen av kommundirektör, 2020-01-23)

Bilaga 2 - Förkortningar

TiB – Tjänsteman 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

2020-03-18

Annika Hansson

Annika Hansson

Jessica Garpvall

Jessica Garpvall

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av [Åtvidabergs kommuns revisorer] enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den [2019-01-09]. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.