

Revisionsrapport

Granskning av kommunens krisberedskap

Håbo kommun

*Sofie Åberg
Louisa Rabaeus
Marcus Alstrand*

Oktober 2018

Innehåll

1.	Sammanfattning och bedömning	2
1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfråga.....	4
1.3.	Kontrollmål	4
1.4.	Revisionskriterier	5
1.5.	Avgränsning.....	5
1.6.	Metod.....	5
2.	Iakttagelser.....	6
2.1.	Organisation för krisledning och krisberedskap	6
2.1.1.	Övergripande organisation	6
2.1.2.	Politisk organisation	7
2.1.3.	Tjänstemannaorganisation	8
2.1.4.	Bedömning organisation.....	9
2.2.	Risk- och sårbarhetsanalys.....	9
2.2.1.	Bedömning risk- och sårbarhetsanalys.....	11
2.3.	Systematiskt arbete	11
2.3.1.	Dokumentation.....	11
2.3.2.	Utbildning och övning.....	12
2.3.3.	Uppföljning och efterlevnad	12
2.3.4.	Bedömning systematiskt arbete	13
2.4.	Samverkan	13
2.4.1.	Krissamverkan inom Uppsala län	14
2.4.2.	Krissamverkan inom Håbo kommun	15
2.4.3.	Bedömning samverkan	16
3.	Revisionell bedömning.....	17
3.1.	Rekommendationer.....	18
4.	Bilagor	19
4.1.	Bilaga 1 – Granskad dokumentation	19
4.2.	Bilaga 2 – Lista med förkortningar	19

1. *Sammanfattning och bedömning*

PwC har på uppdrag av Håbo kommuns förtroendevalda revisorer granskat kommunens krisberedskap. Den övergripande revisionsfrågan är:

- ***Arbetar Håbo kommun med krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer?***

Efter genomförd granskning bedömer vi att Håbo kommunstyrelse **delvis uppfyller** kontrollmålen i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

Sammantaget bedömer vi att Håbo kommun har en upprättad organisation för krisledning och krisberedskap. Det finns mycket dokumentation kopplat till kommunens krisberedskap, som i viss mån är i behov av revidering och uppdatering. Vi kan konstatera att det inte finns någon kriskommunikatör i beredskap och heller inte någon formell tjänsteman i beredskap. Detta kan försvåra det inledande arbetat vid en krissituation.

Vi bedömer att kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA) följer MSB:s föreskrift. RSA:n bedöms däremot inte vara känd i organisationen och det har inte skett någon uppföljning under mandatperioden. Däremot har majoriteten av de åtgärdsbehov som identifierades i RSA:n åtgärdats.

Avseende dokumentationen finns ett tydligt behov av uppdatering. Det är tydligast gällande organisationsskissen i krisberedskapsplanen som inte överensstämmer med verkligheten. Den nya organisationen uppges dock i intervjusvar vara förankrad hos berörda. Vi bedömer att det är viktigt att dokumentationen är uppdaterad då den ska fungera som stöd under en krissituation. Vi bedömer det även problematiskt att utbildningar och övningar inte har genomförts oftare än vad som uppgetts i intervjuer.

Håbo kommun har en ändamålsenlig samverkan med andra myndigheter och aktörer inom Uppsala län genom nätverket C-sam. Kommunen har ett ansvar att även ha en ändamålsenlig samverkan inom kommunens geografiska samverkansområde, vilket bedöms ha förbättringspotential.

För enskild bedömning av respektive kontrollmål se under respektive avsnitt i rapportens del 2. För sammanställning av bedömningar se rapportens del 3.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att beakta följande i kommande krisberedskapsarbete:

- Kommunens dokumentation bör revideras och uppdateras, i synnerhet när organisationsförändringar sker. Det är av vikt att kommunens dokumentation motsvarar krisorganisationen och dess tillvägagångssätt för att vid en eventuell kris undvika missförstånd.

-
- Planera in och genomför fler utbildningsinsatser och övningar. Dela information och lärdomar från inträffade händelser och övningar i syfte att öka robustheten.
 - Överväg att se över systemet med Tjänsteman i Beredskap (TiB) för att säkerställa att den tjänsteman som har ansvaret inte riskerar att vara upptagen med andra uppgifter som kan fördröja larmprocessen.
 - Överväg att utse en Kriskommunikatör i Beredskap (KiB) för att säkerställa god och snabb kommunikation vid en kris för att säkra uthållighet och robusthet i kommunens krisorganisation. En rutin för vem som är ansvarig för kriskommunikation bör dokumenteras.
 - Upprätta en lokal plan för samverkan samt strukturerade samverkansforum med det lokala närings- och föreningslivet.
 - Fortsätt arbeta aktivt med samverkan inom samverkansforumet C-sam.

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. 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:

Arbetar Håbo kommun med krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer?

1.3. Kontrollmål

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

- Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.
- Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) riktlinjer.

- Kommunen har ändamålsenlig dokumentation och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.
- Kommunen arbetar 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).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners risk-och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5).
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2012-5541)
- Kommunens regler, policys och riktlinjer motsvarande för krisberedskap

1.5. Avgränsning

Granskningen betonar kommunens övergripande krisberedskap, och berör endast eventuellt enskilda verksamheters beredskap.

1.6. Metod

Granskning av relevant dokumentation som reglementen, krisplaner, risk och sårbarhetsanalys. Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker.

Intervjuer har genomförts med:

- Tf kommundirektör
- Säkerhetssamordnare
- Kommunikationschef
- Ordförande och två ledarmöten i krisledningsnämnden

Samtliga som intervjuats har getts tillfälle att faktagranska rapporten innan den har redovisats för revisorerna.

2. Iakttagelser

2.1. Organisation för krisledning och krisberedskap

Kontrollmål: Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.

2.1.1. Övergripande organisation

Enligt *Reglemente för kommunstyrelsen* (fastställt av kommunfullmäktige 2017-06-12) ansvarar kommunstyrelsen (KS) för de uppgifter som ankommer på kommunen enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544), vidare refererad till som LEH. KS ansvarar även för övriga uppgifter rörande krisberedskap och säkerhetsskydd. Vidare framgår det att kommunstyrelsen ansvarar för informationsfunktionen i den kommunala krisledningsorganisationen. Med informationsfunktionen menas enligt uppgift från kommunen att samordna kommunikationsinsatser mot allmänheten.

Enligt kommunens *Krisberedskapsplan 2015-2018* är det kommunens krisledning som ansvarar för att samordna de olika förvaltningarnas krisledningsarbete samt att ha en aktuell lägesbild och samverka med andra aktörer. Det är även krisledningens uppgift att informera myndigheter med särskilt ansvar vid en kris, exempelvis Länsstyrelsen och myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Vid intervjuer framgår det att kommunen sedan upprättandet av krisberedskapsplanen har reviderat sin organisation av krisledningen (se nuvarande organisation i bild 1 nedan) för att få en tydligare struktur i enlighet med MSB:s gemensamma grunder. Kommunens krisledning består efter revideringen av en "Inriktnings- och samordningsfunktion" (ISF). ISF motsvarar krisledningsstab och består av kommunens förvaltningschefer och leds av kommundirektören. Till ISF så kan även "Stöd ISF" kallas in. "Stöd ISF" består av medarbetare i tre lag som kan vara stöd till ISF. Medarbetarna har anmält sig till uppdraget frivilligt och kan tacka nej till att delta. De tre lagen avlöser varandra för att säkerställa viss uthållighet. Grupperna består av exempelvis av medarbetare från personal och service, kommunikation m.fl. Vardera grupp leds av en koordinator (tidigare stabschef).

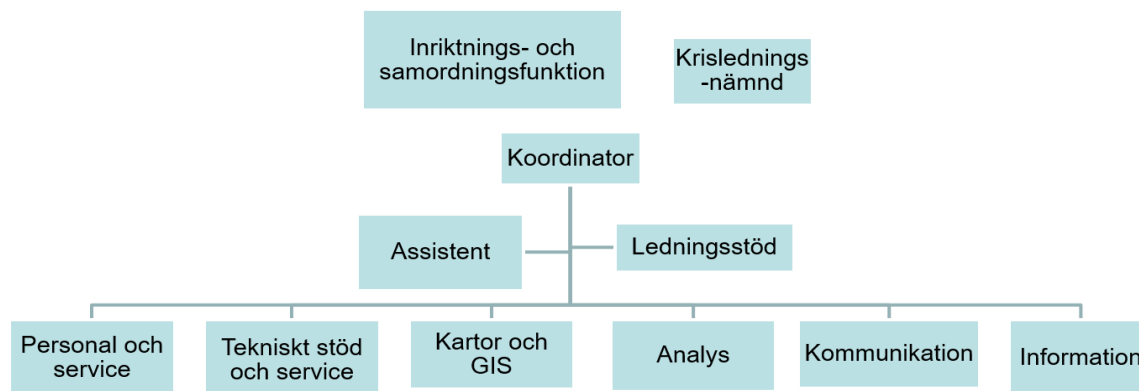


Bild 1. Krisledningsorganisation Håbo kommun¹

Vi noterar att nuvarande Krisberedskapsplan för Håbo kommun inte har reviderats sedan den nya krisledningsorganisationen upprättades. Detta bekräftas vid intervjuer.

Vid intervjuer framgår det en önskan att det från politiken gavs en tydligare ambitionsnivå och ansvarsfördelning gällande kommunens arbete med krisberedskap, bl.a. avseende den politiska organisationens roll samt vilket ansvar verksamheten har i krisberedskapsarbetet. Det framgår en bild av att det förberedande krisberedskapsarbetet vid tiden för granskningen är beroende av säkerhetssamordnaren (säkerhetssamordnarens uppdrag beskrivs i avsnitt 3.1.2).

2.1.2. Politisk organisation

I kommuner och landsting ska det enligt LEH² finnas en krisledningsnämnd (KLN) för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. KLN:s verksamhet regleras enligt LEH.

Enligt kommunens *Reglemente för krisledningsnämnden*³ (fastställt av KS 2014-05-05) är KLN kommunens ledande politiska organ vid en extraordinär händelse. KLN utgörs av kommunstyrelsens arbetsutskott. Av reglementet framgår att ordförande för KLN (eller vid dennes förhinder, vice ordförande) har rätt att besluta när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion samt att ordförande får fatta beslut å nämndens vägnar vid brådskande ärenden.

Vi noterar att det av reglementet för KLN inte framgår vem som är ordförande för nämnden eller hur många ledamöter nämnden består av. Enligt intervju med KLN:s presidium består KLN av arbetsutskottets fem ordinarie ledamöter och tre ersättare. Ordförande för KLN är tillika ordförande i KS arbetsutskott.

¹ Organisationsskissen ersätter den skiss som framgår i *Krisberedskap 2015-2018*, 4. kap, s.13

² LEH 2 kap 2 §

³ Reglemente för krisledningsnämnden §§ 1-4, s.2

2.1.3. Tjänstemannaorganisation

Säkerhetssamordnare

Enligt intervjuer utförs det förberedande krisberedskapsarbetet inom kommunen i huvudsak av en säkerhetssamordnare. Enligt kommunens *Krisberedskapsplan 2015-2018* ingår det i säkerhetssamordnarens arbete att ta fram kommunens styrdokument avseende krisberedskap, att upprätta utbildnings- och övningsplan samt att denna följs, att uppföljning och åtgärder utvärderas m.m. Säkerhetssamordnarens uppdrag finansieras enligt *Krisberedskapsplanen* till del av det statsbidrag som utgår enligt *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap*⁴.

Enligt intervjuer är säkerhetssamordnaren organisatoriskt placerad direkt under kommundirektören, detta då säkerhetssamordnaren även är kommunens säkerhetsskyddschef. Vi noterar att den beskrivning av säkerhetssamordnarens ansvarsområden inom det förebyggande krisberedskapsarbetet som framgår i krisberedskapsplanen överensstämmer med den beskrivning vi fått vid intervjuer. Vid intervju framgår det att säkerhetssamordnarens arbetsuppgifter vid en kris inte helt är kartlagt. Säkerhetssamordnaren har med undantag för att stödja informationscentralen vid en kris, enbart ansvar för det förebyggande krisberedskapsarbetet.

Tjänsteman i beredskap (TIB)

Enligt intervjuer har Håbo kommun inte någon funktion för TIB. Istället för att ha en TIB-funktion förlitar sig kommunen istället på att förvaltningschefer och kommundirektör i samverkan med den lokala räddningstjänsten är kontaktbara och löser uppgiften enligt dokumentet *Inriktnings- och samordningskontakt (ISK)*.

Enligt rutinen ISK används en "inlarmningslista". Denna lista består av kontaktuppgifter till kommundirektör, samtliga förvaltningschefer och vissa andra nyckelfunktioner. Det finns enligt ISK inget krav på att personerna ska svara i telefonen utanför arbetstid, om en person inte svarar ska nästa person på listan kontaktas. Den som tar emot samtalet/larmet om att något har hänt kontaktar relevant verksamhetschef och kommundirektören för att diskutera hur man ska gå vidare. Kontaktlistan förvaras hos kommunens förvaltningschefer samt även hos räddningstjänsten, polisen, kyrkan och länsstyrelsen. Säkerhetssamordnaren ansvarar för att hålla "inlarmningslistan" uppdaterad.

Enligt intervjuer har det vid flera tillfällen diskuterats om TIB-funktion borde inrättas men slutsatsen har dragits att detta medför en för hög kostnad och att en TIB inte behövs då räddningstjänsten alltid har bemanning samt att kontakt/larmningsrutin enligt ISK finns. Vi noterar att det inom kommunen inte finns en enhetlig bild av hur samarbetet med räddningstjänstens ser ut avseende den funktion som normalt ingår under TIB.

⁴ Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2012-5541)

Kriskommunikation

Enligt intervjuer har Håbo kommun ingen funktion för kommunikatör i beredskap, KIB. Kommunen har enligt intervjuer istället förlitat sig på att kommunikationschefen är tillgänglig för att lösa uppgiften. Vid intervjuer framgår det att kommunen inte har utrett hur kommunen ska hantera den inledande kriskommunikationen. Vi noterar att det inte finns någon dokumenterad ansvarsfördelning gällande den inledande kriskommunikationen i händelse av en extraordinär händelse/störning.

Avseende den fortsatta kriskommunikationen så sköts den enligt intervjuer av kommunikatörer inom stöd ISF, dessa har benämningen K7A. Dessa har ansvaret att samordna kommunens kriskommunikation och planera strategiska kommunikationsinsatser. Kommunikationen med allmänheten sköts dels av kommunikationsenhetens ordinarie verksamhet via kommunens webbplats, dels av informationscentralen benämnd K7B vilket är en funktion för dem som inte har möjlighet att ta del av den information som finns på hemsidan. Enligt intervju bemannas informationscentralen av frivilliga medarbetare inom kommunen som i förväg anmält intresse.

Enligt intervju kan man inom kommunen nå samtlig personal genom en sms-tjänst. Denna funktion används till exempel vid varningar om virus men kan också användas vid extraordinär händelse/störning.

2.1.4. Bedömning organisation

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

På grund av avsaknad av formell tjänsteman i beredskap och kommunikatör i beredskap, bedömer vi att kontrollmålet är delvis uppfyllt snarare än fullständigt uppfyllt. Kommunen har, vid händelse av en extraordinär händelse/störning en inlarmningslista men utöver denna finns det ingen ansvarsfördelning avseende det inledande arbetet som normalt omfattas av en tjänsteman i beredskap samt kommunikatör i beredskap. Detta bedömer vi som en brist i kommunens krisberedskapsorganisation.

Vidare konstaterar vi att det finns önskemål om tydligare direktiv från politiken avseende kommunens ambitionsnivå vid krisberedskapsarbetet.

2.2. Risk- och sårbarhetsanalys

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

Håbo kommuns risk- och sårbarhetsanalys (RSA) ingår i styrdokumentet för kommunens krisberedskap. Den nuvarande RSA gäller 2015-2018 och fastställdes av kommunstyrelsen 2015-08-31.

En RSA ska enligt lagstiftning tas fram för varje mandatperiod. Risk- och sårbarhetsanalysen är baserad på inventering och analys av risker och sårbarheter inom förvaltningar-

nas verksamheter. Respektive förvaltning har sammanställt risker inom respektive verksamhetsområde, som sedan utgör grunden för den kommunövergripande RSA:n som sammanställs av säkerhetssamordnaren. Processen för att ta fram risk- och sårbarhetsanalysen har således skett i samverkan med kommunens verksamheter och två bolag med ledning av säkerhetssamordnaren. Detta har skett utifrån FOI:s modell FORSA samt vägledning från MSB. I intervjuer nämndes att framtagandet av metodstödet skett tillsammans med Enköping kommun. Vidare lyftes även att resultatet av analysen sedan låg till grund för framtagandet av kommunens krisberedskapsplan.

I risk- och sårbarhetsanalysen redovisas de identifierade riskerna (bland annat brand, naturolyckor och extrema väderhändelser, teknisk infrastruktur och försörjningssystem samt antagonistiska hot och sociala oro), de samhällsviktiga verksamheterna inom kommunens geografiska område identifierats samt sårbarheter och brister i krisberedskap. Därtill redovisas även de kritiska beroenden som identifierats inom kommunen (bland annat personalresurser, elförsörjning och IT). Dessa är av naturliga skäl ytligt beskrivna i RSA:n, men i intervjuer framkommer att det inte finns kännedom om bakomliggande analys av de kritiska beroendena.

Förslag på åtgärder för att minska eller eliminera risker ges i RSA, exempelvis införandet av en ny stabsmetodik, en ny övnings- och utbildningsplan samt införandet av Styrel. I intervjuer lyfts att majoriteten av åtgärderna har genomförts under mandatperioden; införandet av ISF- organisationen var en del av den nya stabsmetodiken, i den nyframtagna krisplanen finns en utbildnings- och övningsplan och införande av Styrel är lagstyrkt, så även det är genomfört. Detsamma gäller punkten att utveckla kommunens kontinuitetshandling; en instruktion samt metodstöd är framtaget men arbetet att ta fram kontinuitetsplaner har fastnat hos förvaltningarna, varav endast två i dagsläget har kontinuitetsplaner. Detta till trots att - enligt intervjuer - förvaltningarnas ledningsgrupper erbjudits workshops i framtagandet av planer. Punkten att utveckla kommunens invånares kunskap i krisberedskap har inte prioriterats. Kommunen deltog dock i MSB:s ”Krisberedskapsveckan” med syfte att öka invånarnas kunskap om krisberedskap. I intervjuer uppges däremot kommunen inte ha varit aktiva under de två tillfällen som kommunen deltagit i ”Krisberedskapsveckan”. Vidare framgick att inga tilldelade resurser fanns att tillgå, varken personella eller ekonomiska.

Den innevarande risk- och sårbarhetsanalysen bedöms av flertalet intervjuade personer inte vara känd i organisationen, trots att den finns tillgänglig på intranätet. I intervjuer framkommer att det under mandatperiod inte har skett någon uppföljning av dokumentet. Det sker en årlig avstämning tillsammans med länsstyrelsen i vilken framförallt ekonomin redovisas. I dessa möten deltar från kommunens sida kommundirektören, säkerhetssamordnare samt krisledningsnämndens ordförande. Mötena summeras sedan i en rapport från länsstyrelsen.

I intervjuer lyftes de förbättringsområden som finns och som kommer att tas i beaktning vid framtagandet av kommande RSA. Områden som nämndes var exempelvis att innevarande RSA är mer av en inventering och saknar en gedigen analys. Därtill ska förvaltningarna få ta ett större ansvar i kommande RSA, bland annat genom att ta fram ett mer omfattande underlag för den kommunövergripande RSA:n. Därtill uppges att det finns ett behov av att verksamheterna på en årlig basis lyfter de identifierade riskerna och sårbarheterna som underlag vid verksamhetsplanering. I och med detta anses kommande RSA

kunna innehålla en djupare analys, men även skapa en bredare förankring hos förvaltningarna.

2.2.1. *Bedömning risk- och sårbarhetsanalys*

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

Håbo kommuns risk- och sårbarhetsanalys följer MSB:s föreskrift om kommunernas risk- och sårbarhetsanalys (MSBFS 2015:5). I intervjusvar framgår att analysen i den innevarande risk- och sårbarhetsanalysen snarare bedöms vara en inventering än gedigen analys, vilket kommer att tas i beaktning till kommande framtagning. RSA:n bedöms inte vara känd i organisationen samt att det inte sker någon uppföljning under mandatperioden. Majoriteten av de åtgärdsbehov som identifierats i RSA har åtgärdats och flertalet har påbörjats, men att arbetet gällande vissa punkter har avstannat.

2.3. Systematiskt arbete

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

2.3.1. *Dokumentation*

Håbo kommuns styrande dokumentation gällande krisberedskap består framförallt av risk- och sårbarhetsanalysen från 2015, vilken beskrivs närmare i kapitel 3.2. Därtill har kommunen definierat krisberedskap i *Krisberedskapsplan 2015-2018* (antagen av kommunfullmäktige 2015-11-16) och som är upprättad utifrån Överenskommelse om kommunernas krisberedskap. I dokumentet definieras kommunens arbete med krisberedskap utifrån en åtgärdsplan och utbildnings- och övningsplan samt kommunens krisledningsorganisation struktur och dess ansvar. Som tidigare nämnt har organisationen genomgått förändringar som inte återspeglas i dokumentet, vilket i intervjusvar uppges bero på tidsbrist.

Vi konstaterar att Håbo kommun inte har en kriskommunikationsplan på kommunal nivå. Däremot har en kommunikationspolicy för kommunen tagits fram som kommunikationschefen ansvarar för. Dokumentet är antaget av kommunfullmäktige 2018-05-07. Därtill finns det en riktlinje för den regionala kriskommunikationen; *Krissamverkan i Uppsala län - Regionala riktlinjer för samverkan - Regionala kommunikationsplan*. I dokumentet framgår inte en kontaktlista till relevanta aktörer vid en kris, utan det hänvisas till kriskommunikationsansvarig hos respektive aktör. I intervjuer framkommer att den regionala kommunikationsplanen varken är implementerad eller övad. Därtill ska riktlinjen vara inaktuell och ersatt av ett arbetsdokument istället.

Säkerhetssamordnaren har upprättat en instruktion gällande kontinuitetshantering; *Instruktioner till arbete med kontinuitetshantering* (2016-10-12, senast reviderad 2017-05-18). Detta grundar sig i att en av åtgärderna identifierade i krisberedskapsplanen var just kontinuitetshantering. Dokumentet syftar till att stödja vid framtagande av kontinuitetsplaner, vilket innefattar att analysera verksamheten, riskanalys och upprättande av kontinuitetsplan samt implementering och uppföljning av denna. I intervjusvar uppges det även finnas underlag tillgängligt på intranätet.

2.3.2. *Utbildning och övning*

Kommuner ska enligt LEH⁵ ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Håbo kommun har dokumenterat övnings- och utbildningsplanen för perioden 2015-2018 i *Krisberedskapsplan 2015-2018*. I denna framgår, utöver mål med övning och utbildning, en tidplan för olika målgrupper ur kommunens krisorganisation. Enligt planeringen avses kommunens krisorganisation utbildas i krishanteringssystemet under det första året som även avslutas med en simuleringsövning. Åren därpå genomförs olika typer av övningar, både internt och externt arrangerade. I intervjuer framkommer att kommunen genomfört samtliga övningar specificerade i krisberedskapsplanen, förutom länsstyrelsens övning planerad till 2018.

I intervjusvar framkommer att ISF har som krav på deltagande i utbildning eller övning två gånger per mandatperiod. Det anses skilja sig mellan ISF och ISF- stöds engagemang och vilja att övas och utbildas. Enligt intervjusvar bedöms detta bero på att de sistnämnda själva valt att delta vilket återspeglas i engagemanget, medan ISF utgörs av de chefer som förväntas samordna sig utifrån respektive ansvarsområde.

Krisledningsnämnden ska enligt övnings- och utbildningsplanen genomföra två utbildningar samt delta i en seminarieövning anordnad av länsstyrelsen. I intervjuer framkommer att KLN genomgått utbildning under 2015; en arrangerad av säkerhetsmyndigheten och en av länsstyrelsen. I december 2017 genomgick nämnden sin första övning. Denna ska enligt intervjusvar inte ha gett tillfredsställande resultat, då KLN snarare skulle ha behövt en grundläggande utbildning i ansvarsområden och tillvägagångssätt. Flertalet intervjupersoner lyfte att KLN just behöver ha mer utbildning för att sätta grunderna och ramverket kring nämndens ansvar och förväntningar på dem. Utöver detta efterfrågas generellt sett mer utbildning och övning för KLN.

I intervjuer lyfts att organisationen bedöms behöva mer övning snarare än utbildning. Däremot är det tydligt att exempelvis KLN i första hand behöver mer utbildning, för att övningarna ska få ett tillfredsställande och givande resultat. Därtill noteras det under granskningen att ISF och KLN inte har övats tillsammans.

2.3.3. *Uppföljning och efterlevnad*

Enligt MSB 2015:5 ska kommunen regelbundet följa upp sin risk- och sårbarhetsanalys och med utgång i denna bedöma sin generella krisberedskap, vilket sedan rapporteras till länsstyrelsen. Håbo kommun genomför en årlig uppföljning av RSA tillsammans med Länsstyrelsen Uppland. Detta redovisas sedan som en utvärdering som kommunen får ta del av. Utöver RSA blir det tydligt att uppföljning och revidering av övrig dokumentation är bristfällig. Tydligast är detta gällande krisberedskapsplanen vars organisationsskiss inte överensstämmer med organisationen i praktiken.

Som nämnt i tidigare kapitel (3.2. Risk- och sårbarhetsanalys) har Håbo kommun listat ett antal områden i behov av åtgärder. Majoriteten av områdena är åtgärdade alternativt har arbetet påbörjats men inte än slutfört. I intervjusvar framkommer att det anses att kommunen har arbetat aktivt med åtgärderna men att det tar mycket tid och resurser.

⁵ LEH 2 kap 8 §

Gällande kommunens efterlevnad av dokumentation nämns kontinuitetshantering som identifierats som ett område med åtgärdsbehov. Säkerhetssamordnaren har tagit fram en instruktion som uppges vara förankrad hos ledningen och förvaltningarna. Trots detta har i dagsläget endast två förvaltningar kontinuitetsplaner på plats.

När det gäller skarpa händelser sker det enligt intervjusvar uppföljning och utvärdering. Under sommaren hade kommunen samverkansmöten med anledning av värmeböljan och torkan. (Detta berörs även i kapitel 3.4. Samverkan). Dessa samverkansmöten utvärderades senare med punkter som fungerade bra och punkter som kan förbättras till kommande somrar. Dokumentet ska enligt intervjusvar snarare ses som ett arbetsmaterial än protokoll. Ett annat exempel som nämns är att kommunen efter ett större elavbrott haft uppföljningsmöte med elleverantören.

Efter genomförda utbildningar och övningar utvärderas dessa enligt intervjusvar av säkerhetssamordnaren i dialog med kommundirektören. Som en del av denna process får deltagarna från övningen/utbildningen besvara frågor för att utvärdera tillfället, vilket sedan delas med samtliga deltagare. I vissa fall delar säkerhetssamordnaren egna observationer från tillfället med deltagarna. Det är säkerhetssamordnarens ansvar att dela lärdomar från övnings- och utbildningstillfällena med verksamheten. Däremot framgår att KLN inte tar del av utskicken rörande tjänstemännens övningar och/eller utbildningar.

2.3.4. Bedömning systematiskt arbete

Kontrollmålet bedöms vara **delvis uppfyllt**.

Det är tydligt att tiden har sprungit ifrån kommunens dokumentation för krisberedskap; den är inte uppdaterad. Detta är tydligast gällande organisationskissen i krisberedskapsplanen som inte överensstämmer med verkligheten. Den nya organisationen uppges i intervjusvar vara förankrad hos berörda, men då dokumentationen även ska vara ett stöd vid en kris krävs att denna är uppdaterad och överensstämmande med praktiken.

I intervjuer lyfts att det finns en motvilja till övning och utbildning bland framförallt ISF. Det är viktigt att de som är ansvariga vid en kris engagerar sig i övning och utbildning för att upprätthålla den egna kompetensen. Vi bedömer att det är problematiskt att krisledningsnämnden endast övats en gång under mandatperioden och därtill med bristande resultat. Det är viktigt att krisledningsnämnden utbildas för att sedan övas.

Kommunen arbetar till viss del med uppföljning och utvärderingar av skarpa händelser, och även efter utbildningar och övningar.

2.4. Samverkan

Kontrollmål: Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Enligt LEH⁶ ska kommuner inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet samt

⁶ LEH 2 kap. 7 §

att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer och informationen till allmänheten samordnas.

Kommunens samverkan med andra aktörer styrs i huvudsak av dokumentet *C-Sam - Samverkan och ledning inför och vid samhällsstörningar i Uppsala län, regionala riktlinjer (Samverkan och ledning)*. Dokumentet beskriver den övergripande modellen för C-sam⁷, arbetet med riskhantering och kontinuitetsplanering, samt hantering av samhällsstörning. Dokumentet riktar sig främst till aktörer som har ett geografiskt områdesansvar, sektorsansvar eller ett annat ansvar för att samverka kring beredskap inom länet exempelvis kommuner, landsting, myndigheter. Enligt uppgift från kommunen ersätter dokumentet det tidigare aktuella *Krissamverkan i Uppsala län - regionala riktlinjer för samverkan*.

2.4.1. Krissamverkan inom Uppsala län

Enligt *Samverkan och ledning* är krissamverkansrådet det övergripande organet som inriktar krissamverkansarbetet strategiskt och består av de ledande tjänstemän från de aktörer som skrivit en avsiktsförklaring, exempelvis chefer från medlemskommunerna, militärregion mitt, polismyndigheten, länsstyrelsen m.fl. C-Sam sammanhålls av en ledningsgrupp som omsätter det regionala krissamverkansrådets inriktningar till planer för verksamhet i länet. Ledningsgruppen består av beredskaps- eller säkerhetssamordnare från länets åtta kommuner, polisen, chefer för de fem räddningstjänster som verkar i länet samt ordförande för C-Sam arbetsgrupper. Arbetsgrupperna är uppdelade utifrån olika kompetensområden och sätts ihop utifrån behov. För att hålla ihop de olika nätverken och grupperna inom C-sam finns även en koordineringsgrupp.

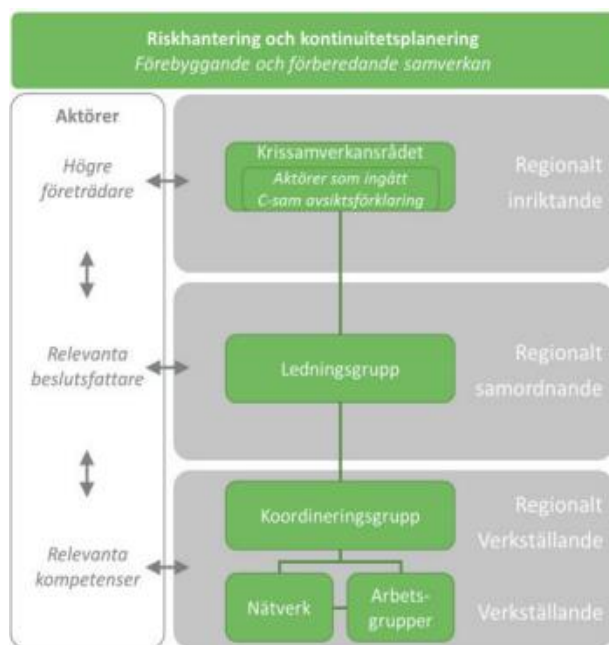


Bild 2. Riskhantering och kontinuitetsplanering⁸

⁷ C-sam är ett nätverk som arbetar för samverkan och samordning mellan aktörer i länet före, under och efter en kris inom Uppsala län.

⁸ C-Sam - Samverkan och ledning inför och vid samhällsstörningar i Uppsala län, regionala riktlinjer

Enligt intervjuer är det kommundirektören i Håbo som deltar i krissamverkansrådet och säkerhetssamordnare som representerar kommunen i ledningsgruppen och i arbetsgruppen LEH. Kommunikationschefen har deltagit i arbetsgruppen för information.

Enligt intervjuer genomförs möten inom C-sam rutinmässigt med veckovisa avstämningar i huvudsak via kommunikationsplattformen Lync. För att uppnå robusthet framgår det i dokumentet att samverkansavstämningar även bör kunna ske via kommunikationssystemet RAKEL⁹. Att det är dessa kontaktvägar som används bekräftas vid intervjuer. Kommunen har enligt *Krisledningsplan 2015-2018* tillgång till två RAKEL-enheter. Dessa är i första hand tänkta att användas av krisledningen för att kommunicera internt mellan olika enheter men även externt med samverkande aktörer. Detta bekräftas vid intervjuer och det framgår även att sambandsprov genomförs av RAKEL-enheterna varje måndag.

Krissamverkan vid extraordinär händelse/störning

Av dokumentet *Samverkan och ledning* framgår det vad C-sam kan göra i samband med en extraordinär händelse/störning. Det finns bland annat samordningsstöd och inriktningsstöd. För att möjliggöra att aktörerna vid en händelse/störning ska kunna skapa en samlad lägesbild upprättas även samverkanskonferenser. Vid en extraordinär händelse/störning som kräver krissamverkan kontaktas Länsstyrelsens tjänsteman i beredskap via SOS Alarm vilken i sin tur aktiverar övriga aktörer. Det är upp till varje enskild aktör att bedöma om samverkansfunktionerna inom krishanteringssystemet C-Sam ska aktiveras.

Enligt dokumentet *Inriktnings- och samordningskontakt (ISK)* fattar kommunens krisledning beslut om C-sam bör kontaktas och samverkanskonferens sammankallas. Kommunen kontaktar då Länsstyrelsens TIB. Viktigt är att den som kontaktat länsstyrelsens TIB är tillgänglig för att medverka vid samverkanskonferens eller har meddelat säkerhetssamordnaren eller Larm- och ledningscentralen för kommunal räddningstjänst (SSRC) om att de ska vara tillgängliga för att delta.

2.4.2. Krissamverkan inom Håbo kommun

Enligt intervjuer så finns det i dagsläget inget forum för regelbunden samverkan med näringslivet avseende krisberedskap inom kommunens geografiska ansvarsområde. Samverkan sker istället vid behov. Exempelvis så har elleverantören Eon bjudits in att delta vid ett uppföljningsmöte efter ett större strömavbrott som skett i kommunen vid tiden för granskningen. Ett annat exempel på detta är då kommunen under sommaren 2018 kallade till löpande samverkansmöten med anledning av den heta och torra sommaren som skapat utmaningar för samhället. De som var inbjudna till dessa möten var förvaltningschefer eller deras tillförordnade under sommaren samt teknisk chef, kultur- och livsmiljöchef, centrumägarna (inkl. deras väktare) och Securitas (som ronderar i kommunen).

⁹ RAKEL - ett kommunikationssystem för trygg och säker kommunikation mellan medarbetare inom samhällsviktiga verksamheter. MSB driver, utvecklar och stödjer användning av Rakel tillsammans med användarna.

I dokumentet *Krissamverkan i Uppsala län* identifieras företag från näringslivet som en aktör i krissamverkan men ingen vidare beskrivning om dess funktion i samverkan framgår. Vi noterar att det inte finns någon krissamverkansplan lokalt för kommunen.

Kommunen har enligt RSA¹⁰ inte haft någon samverkan med frivilliga resursgruppen (FRG) och detta bedömdes som en risk samt att samverkan med FRG bör initieras. Enligt intervjuer har samverkan med FRG inte initierats sedan upprättandet av RSA. Det finns vid tiden för granskningen inga planer på att detta ska ske. Orsaken uppges vid intervjuer vara att det bedöms vara för resurskrävande. Detta utifrån erfarenheter från andra kommuner som man tagit del av där det visat sig krävas mycket utbildning och arbete för att få denna samverkansform att fungera.

2.4.3. Bedömning samverkan

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

Håbo kommun har en ändamålsenlig samverkan med andra myndigheter, exempelvis Polisen, Länsstyrelsen och övriga kommuner i Uppsala län genom nätverket C-sam. Kommunen har enligt LEH ansvar att se till att det finns en ändamålsenlig samverkan inom kommunens geografiska samverkansområde, vi bedömer att detta är ett förbättringsområde. Det saknas en lokal krissamverkansplan och det saknas strukturerade forum för samverkan med frivilligorganisationer samt förenings- och näringslivet inom krisberedskapsområdet.

¹⁰ Risk- och sårbarhetsanalys 2015, 6 kap. ss.26-27

3. *Revisionell bedömning*

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen **delvis uppfyller** kontrollmålen 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

Motivering: På grund av avsaknad av formell Tjänsteman i Beredskap (TiB) och Kommunikatör i Beredskap (KiB), bedömer vi att kontrollmålet är delvis uppfyllt snarare än fullständigt uppfyllt. Kommunen har, vid händelse av en extraordinär händelse/störning en inlämningslista, men utöver denna finns det ingen ansvarsfördelning avseende det inledande arbetet som normalt omfattas av en TiB samt KiB. Detta bedömer vi som en brist i kommunens krisberedskapsorganisation.

Vidare konstaterar vi att det finns önskemål om tydligare direktiv från politiken avseende kommunens ambitionsnivå vid krisberedskapsarbetet.

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

Delvis uppfyllt

Motivering: Håbo kommuns risk- och sårbarhetsanalys (RSA) följer MSB:s föreskrift om kommunernas risk- och sårbarhetsanalys (MSBFS 2015:5). I intervjuvar framgår att analysen i den innevarande risk- och sårbarhetsanalysen snarare bedöms vara en inventering än gedigen analys, vilket kommer att tas i beaktning till kommande framtagning. RSA:n bedöms inte vara känd i organisationen samt att det inte sker någon uppföljning under mandatperioden. Majoriteten av de åtgärdsbehov som identifierats i RSA har åtgärdats och flertalet har påbörjats, men att arbetet gällande vissa punkter har avstannat.

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

Delvis uppfyllt

Motivering: Det är tydligt att tiden har sprungit ifrån kommunens dokumentation för krisberedskap, då den inte är uppdaterad. Detta är tydligast gällande organisationsskissen i krisberedskapsplanen som inte överensstämmer med verkligheten. Den nya organisationen uppges i intervjuvar vara förankrad hos berörda, men då dokumentationen även ska vara ett stöd vid en kris krävs att denna är uppdaterad och överensstämmande med praktiken.

I intervjuer lyfts att det finns en motvilja till övning och utbildning bland framförallt ISF. Det är viktigt att de som

är ansvariga vid en kris engagerar sig i övning och utbildning för att upprätthålla den egna kompetensen. Vi bedömer att det är problematiskt att krisledningsnämnden endast övats en gång under mandatperioden och därtill med bristande resultat. Det är viktigt att krisledningsnämnden utbildas för att sedan övas.

Det är tydligt att kommunen arbetar med uppföljning och utvärderingar av skarpa händelser, men även efter utbildningar och övningar.

Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Delvis uppfyllt

Motivering: Håbo kommun har en ändamålsenlig samverkan med andra myndigheter, exempelvis Polisen, Länsstyrelsen och övriga kommuner i Uppsala län genom nätverket C-sam. Kommunen har enligt LEH ansvar att se till att det finns en ändamålsenlig samverkan inom kommunens geografiska samverkansområde, vi bedömer att detta är ett förbättringsområde. Det saknas en lokal krissamverkanplan och det saknas strukturerade forum för samverkan med frivilligorganisationer samt förenings- och näringslivet inom krisberedskapsområdet.

3.1. Rekommendationer

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 Håbo kommunstyrelse att beakta följande i kommande krisberedskapsarbete:

- Kommunens dokumentation bör revideras och uppdateras, i synnerhet när organisationsförändringar sker. Det är av vikt att kommunens dokumentation motsvarar krisorganisationen och dess tillvägagångssätt för att vid en eventuell kris undvika missförstånd.
- Planera in och genomför fler utbildningsinsatser och övningar. Dela information och lärdomar från inträffade händelser och krisövningar, i syfte att öka robustheten.
- Överväg att se över systemet med Tjänsteman i Beredskap (TiB) för att säkerställa att den tjänsteman som har ansvaret inte riskerar att vara upptagen med andra uppgifter som kan fördröja larmprocessen.
- Överväg att utse en kriskommunikatör i beredskap för att säkerställa god och snabb kommunikation vid en kris och för att säkerställa uthållighet och robusthet i kommunens krisorganisation. En rutin för vem som är ansvarig för kriskommunikation bör dokumenteras.
- Upprätta en lokal plan för samverkan samt strukturerade samverkansforum med det lokala närings- och föreningslivet.
- Fortsätt arbeta aktivt med samverkan inom samverkansforumet C-sam.

4. Bilagor

4.1. Bilaga 1 – Granskad dokumentation

- C-Sam - samverkan och ledning inför och vid samhällsstörningar i Uppsala län - regionala riktlinjer (upprättad av Länsstyrelsen Uppsala län - Utkast)
- Instruktion till kontinuitetshandling (upprättat av säkerhetssamordnaren 2016-10-12 senast reviderad 2017-05-18)
- Krisberedskap 2015-2018 (fastställd av kommunfullmäktige 2015-11-26)
- Reglemente för kommunstyrelsen (fastställt av kommunfullmäktige 2017-06-12)
- Reglemente för krisledningsnämnden
- Risk- och sårbarhetsanalys 2015 (fastställd av kommunstyrelsen 2015-08-31)
- Krissamverkan i Uppsala län (upprättat av länsstyrelsen i Uppsala län UÅ).
- Årlig uppföljning av LEH 2015
- Årlig uppföljning av LEH 2016
- Årlig uppföljning av LEH för Håbo kommun 2018
- Uppföljning LEH 2018

4.2. Bilaga 2 – Lista med förkortningar

C-Sam – Samverkansorgan för krisberedskap inom Uppsala län

FRG – Frivillig resursgrupp

ISF – Inriktning strategifunktion - kommunchef och förvaltningschefer

KiB – Kommunikatör i Beredskap

KLN – Krisledningsnämnd

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

Stöd- ISF – stöd till Inriktning strategifunktion - frivilliga kommunanställda

TiB – Tjänsteman i Beredskap

2018-10-23

Henrik Fagerlind

Uppdragsledare

Sofie Åberg

Projektledare

