

Revisionsrapport

Organisation och beredskap för extra- ordinära händelser

Nynäshamns kommun

Juni 2013
Jan Nilsson

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och avgränsning	3
2.3.	Metod.....	4
2.4.	Redovisning.....	4
3.	Organisation inkl utbildning, övning och styrdokument	5
3.1.	Säkerhets- och trygghetsorganisation.....	5
3.2.	Krisledningsorganisation	5
3.3.	Utbildning och övning.....	6
3.4.	Styrdokument.....	6
3.5.	Kommentarer	7
4.	Krishanteringsplan samt risk- och sårbarhetsanalyser	9
4.1.	Krishanteringsplan.....	9
4.2.	Risk- och sårbarhetsanalyser	9
4.3.	Kommentarer	10
5.	Geografiskt samordningsansvar och ersättningssystem	12
5.1.	Geografiskt samordningsansvar.....	12
5.2.	Ersättningssystem	12
5.3.	Kommentarer	14
6.	Avslutande kommentarer	15
	Bilaga: Underlag för självskattning av förmåga att upprätthålla viktiga verksamheter i kris.....	16

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi granskat kommunens organisation och beredskap för extraordinära händelser. Granskningen är intagen i 2013 års revisionsplan och kommunstyrelsen utgör granskningsobjekt.

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

Kommunen har formerat en krisledningsorganisation, både när det gäller politisk nivå och tjänstemannanivå. I detta sammanhang vill vi särskilt lyfta fram funktionen tjänsteman i beredskap (TiB), som generellt bedöms vara ett bra sätt att stärka beredskapen i organisationen. För närvarande upprätthålls funktionen av kommunchefen och inte inom cheftjänstemannagruppen, enligt vad som beskrivs i krishanteringsplanen.

Säkerhetssamordnaren har en nyckelroll i tjänstemannaorganisation, när det gäller att på uppdrag av kommunchefen fungera som *”operativ motor”* i det kommunövergripande risk- och säkerhetsarbetet. I och med detta bedöms det vara väsentligt att säkerhetssamordnaren har en tydlig och strategisk roll i organisationen och inom kommunens samlade ledningsgrupp, vilket vederbörande bedöms ha via sin organisatoriska placering och nära samarbete med kommunchefen.

Säkerhetssamordnaren har ett brett arbets- och ansvarsområde i kommunen innefattande hela trygg- och säkerhetsområdet. Detta är en vanlig organisation inom denna kommunstorlek, men innebär även en sårbarhet i organisationen.

I dagsläget finns ingen politiskt fastställd säkerhetspolicy i kommunen, även om vissa övergripande delar som brukar finnas i en säkerhetspolicy ingår i kommunens krishanteringsplan. Ett alternativ till att utarbeta en säkerhetspolicy, och därigenom få parallella styrdokument inom området, är att ta ett helhetsgrepp och utarbeta ett sammantaget handlingsprogram per mandatperiod för en säkrare och tryggare kommun, t ex som Nyköpings kommun gjort. Deras program innehåller delarna internt säkerhetsarbete, rent, snyggt och tryggt, trafiksäkerhetsarbetet, brottsförebyggande arbete, skydd mot olyckor, säkerhetsskydd samt krishantering.

Utbildning och övning av berörda politiker och tjänstemän, när det gäller hantering av extraordinära händelser, är ett viktigt område. Vi bedömer att kommunen ligger väl i fas med utbildnings- och övningsverksamheten samt har en fastställd plan för denna verksamhet som ingår i krisledningsplanen.

Kommunens nu gällande risk- och sårbarhetsanalys är upprättad under 2011 och är en uppdatering av tidigare analys. Vi bedömer att kommunen ligger väl framme i detta arbete och att analysen även är ett *”levande dokument”*. Risk- och sårbar-

hetsanalysen har över tid utvecklats och förbättrats, bl a utifrån de utvärderingar som gjorts av genomförda övningar med kommunens krisledningsorganisation. I detta sammanhang vill vi särskilt lyfta fram att en handlingsplan har upprättats utifrån nuvarande risk- och sårbarhetsanalys, vilket är ett bra sätt att säkerställa att det som framkommit i analysen åtgärdas och inom rimlig tid. Handlingsplanen avser åren 2012 och 2013 samt uppdateras fortlöpande utifrån har arbetet fortskrider.

Av kommunfullmäktige fastställd krishanteringsplan är ett ambitiöst dokument som bedöms uppfylla kraven inom granskat område. Planen är dock inte aktuell i alla delar, utifrån det faktum att den inte uppdaterats sedan den antogs av fullmäktige 2008-06-11. Den operativa krisplanen uppdateras däremot löpande och bedöms vara aktuell. Kommunen har även ett skade- och incidentrapporterings-system, vilket bedöms vara ett viktigt verktyg i det förebyggande arbetet inom det samlade området trygghet och säkerhet.

Kommunen har formerat ett krishanteringsråd tillsammans med lokala aktörer. Vår bedömning är att kommunen har en ändamålsenlig och väl fungerande samverkan inom området med de viktigaste aktörerna. Samverkan med frivilliga resurser bedöms dock vara ett utvecklingsområde.

Vi bedömer även att kommunen, ur redovisningsteknisk synvinkel, hanterar det specialdestinerade statsbidraget för krishantering på ett ändamålsenligt sätt, genom att det särredovisas och avräknas årligen mot bokförda kostnader.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Utarbeta ett separat och fullständigt reglemente för krishanteringsnämnden. I detta sammanhang behöver även ställningstagande ske till om kommunstyrelsens arbetsutskott ska direkt utgöra krisledningsnämnd och inte som nu via delegation.
- Överväg att fördela funktionen tjänsteman i beredskap inom chefstjänstemannagruppen för att minska sårbarheten och göra funktionen mindre personberoende.
- Överväg att utarbeta ett sammantaget handlingsprogram per mandatperiod för en tryggare och säkrare kommun, som ett alternativ till att utarbeta olika styrdokument inom det sammantagna området. Detta för att ta ett helhetsgrepp inom området samt i detta sammanhang även ta ställning till vilka ekonomiska och personella resurser som krävs utifrån formulerade målsättningar.
- Revidera krishanteringsplanen i inaktuella delar och säkerställ att de innehållsmässiga delarna i planen fastställs av kommunfullmäktige inför varje mandatperiod.
- Utveckla ytterligare samverkan inom ramen för frivilliga resursgruppen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

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

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

I lagstiftningen definieras en extraordinär händelse som en *”sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller landsting”*. Krisberedskap handlar alltså om en organisations förmåga att före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera extraordinära händelser.

Mot ovanstående bakgrund och på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC granskat kommunens organisation och beredskap för extraordinära händelser. Granskningen är intagen i 2013 års revisionsplan.

2.2. Revisionsfråga och avgränsning

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

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

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

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

Granskningskriterier är kommunallagen, LEH inkl motsvarande förordning samt föreskrifter från MSB¹.

2.3. Metod

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

Granskningsmetod utgörs av dokumentstudier och intervjuer. En analys av verksamhetens kostnader och intäkter har även skett för 2012. Vidare har vissa interkommunala jämförelser genomförts utifrån den nationella statistik som sammanställs inom området.

2.4. Redovisning

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

¹ 2009-01-01 skedde en sammanslagning av Statens räddningsverk (SRV), Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF), till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

3. Organisation inkl utbildning, övning och styrdokument

3.1. Säkerhets- och trygghetsorganisation

Kommunstyrelseförvaltningen leds av kommunchefen och består av fem avdelningar. Inom avdelningen för planering och samhällsutveckling finns en tjänst (1,0 årsarbetare) som säkerhetssamordnare benämnd säkerhetsansvarig², som har ett brett arbets- och ansvarsområde i kommunen innefattande hela trygg- och säkerhetsområdet, inkl IT-sårbarhet och kommunförsäkringar.

3.2. Krisledningsorganisation

Krisledningsnämnd

Kommunfullmäktige beslutade 2003-01-22 att kommunstyrelsen ska utgöra krisledningsnämnd och styrelsens reglemente kompletterades med en rubrik angående krisledning, försvar och beredskap samt en paragraf i reglemente som bland annat stadgar följande:

”Kommunstyrelsen är krisledningsnämnd. Kommunstyrelsen fullgör krisledningsnämndens uppgifter enligt lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting”.

Krisledningsnämnden leder kommunens verksamhet vid extraordinära händelser och får i sådana fall ta över den beslutanderätt och det verksamhetsansvar från övriga nämnder som krisledningsnämnden anser vara nödvändigt. I det fall det anses nödvändigt att aktivera krisledningsnämnden utgörs den av kommunstyrelsen samfällt, men via delegationsordning som senast reviderades 2012-06-19, har kommunstyrelsens beslutanderätt inom krisledningsområdet delegerats till arbetsutskottet. Vidare finns en delegation till kommunchefen kring ärenden avseende kriser och extraordinära händelser som är så brådskande att normalt beslutsfattande inte kan avvaktas.

Det är ordföranden i krisledningsnämnden eller, då denne har förhinder, vice ordföranden som bedömer när en extraordinär händelse enligt lagen medför att nämnden ska träda i funktion.

Kommunstyrelsens reglemente har över tid uppdaterats och nu gällande reglemente hänvisar till lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid en extraordinär händelse i fredstid och höjd beredskap (2006:544).

Krisledningsgrupp och stödfunktioner

En krisledningsgrupp finns inrättad i kommunen och har till uppgift att hantera och leda uppkomna kriser och allvarliga händelser i kommunen. Krisledningsgruppen har en sammansättning som både kan minskas och utökas utifrån de krav på ledning som situationen ställer. Krisledningsgruppen leds av kommunchefen och

² I rapporten används genomgående benämningen säkerhetssamordnare, utifrån att detta är ett samlingsbegrepp på denna typ av funktion bland annat i MSB:s årliga lägesrapporter.

består av i övrigt av informationssamordnare, säkerhetssamordnare, förvaltningschefer³ samt sekreterare. Krishanteringsgruppen är vid en extraordinär händelse formellt underställd krisledningsnämnden.

Det operativa krisledningsarbetet sköts av krisledningsgruppen. Flera ledningsplatser finns inrättad i kommunalhuset för gruppens arbete, som delfinansierats via statsbidrag⁴. Krisledningsgruppens arbetsuppgifter framgår i detaljerad form av upprättade checklistor o dyl som ingår i den operativa krisplanen.

Vidare finns en funktion i kommunen, som benämns tjänsteman i beredskap (TiB). Dessa personer utsågs tidigare av kommundirektören bland kommunens chefstjänstemän och förtecknades i en särskild kommenderingslista. Funktionen ska säkerställa att kommunen har en beredskap att dygnet runt ta emot meddelanden om allvarliga och extraordinära händelser samt kunna påbörja krisledningsarbetet, enligt gällande plan och bemyndigande. I dagsläget upprätthålls funktionen av kommunchefen.

3.3. Utbildning och övning

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

Det finns en övergripande utbildnings- och övningsplan som är intagen i kommunens krishanteringsplan (delavsnitt 3.4). Utbildnings- och övningsplanen innehåller bland annat en beskrivning av målgrupper, frekvens och omfattning. Säkerhetssamordnaren ansvarar för planering av verksamheten, medan utbildning och övning genomförs via samarbetsavtal med externt konsultföretag. Övningar för 2012 har genomförts enligt plan.

3.4. Styrdokument

Inom säkerhets- och beredskapsområdet finns ett styrande dokument i form av plan för hantering av kriser över hela hotskalan (krishanteringsplan), som innehåller följande delar:

- Inledning
- Mål för kommunens krishantering
- Kommunalt säkerhetsarbete
- Kommunens krishantering
- Krisledningsorganisation
- Samverkan
- Information
- Utbildning och övning
- Finansiering
- Avveckling och utvärdering

³Barn- och utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen samt miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen.

⁴ Kommunen erhåll under 2011 ett riktat statsbidrag från MSB på 600 tkr för ledningsplatser.

Riskhanteringsplanen fastställdes av kommunfullmäktige 2008-06-11. Planen innehåller förutom delarna enligt LEH även en beskrivning av kommunens samlade risk- och säkerhetsarbete i form av internt säkerhetsarbete, brottsförebyggande arbete, säkerhetsskydd och skydd mot olyckor. Detta är delar som normalt ingår i en säkerhetspolicy eller handlingsprogram. Vidare finns en operativ krisplan som fortlöpande uppdateras, innehållande checklistor, kontaktuppgifter m m.

Ansvaret för risk- och säkerhetsfrågorna följer det normala verksamhetsansvaret på alla nivåer i kommunen (ansvarsprincipen). Vidare beskrivs likhetsprincipen och närhetsprincipen som även är viktiga utgångspunkter i planen. Säkerhets-samordnaren, som är underställd kommunstyrelsen, handlägger och samordnar övergripande risk- och säkerhetsfrågor i kommunen.

Södertörns brandförsvarsförbund (Sbff) är ett kommunalförbund, som sköter räddningstjänsten för Nynäshamns kommun och ytterligare nio andra kommuner. Förbundsledningen fastställer för varje mandatperiod ett handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO), för skadeavhjälpan och skadeförebyggande verksamhet inom sitt ansvarsområde. Av programmet framgår att förbundet arbetar för att i nära samarbete med medlemskommunerna öka skyddet mot olyckor som kan leda till räddningsinsats. Utöver Sbff:s arbete ska kommunen bli att som fastighetsägare och verksamhetsutövare ha det yttersta ansvaret för sitt brandskydd genom ett systematiskt brandskyddsarbete (SBA) samt arbeta förebyggande med så kallade vanliga olyckor (oavsett räddningsinsats).

Dessutom är Sbff en resurs och samverkanspart i medlemskommunerna övriga arbete för att öka skyddet även mot andra olyckor och oönskade händelser, exempelvis inom ramen för LEH.

3.5. Kommentarer

Kommunfullmäktige beslutade 2003-01-22 att kommunstyrelsen utgör krisledningsnämnd, vilket skedde i nära anslutning till att lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting som trädde ikraft 2003-01-01. Något separat reglemente har inte utarbetats för nämnden, vilket innebär att det exempelvis inte framgår vilka verksamhetsområden som krisledningsnämnden får överta från andra nämnder. Kommunstyrelsens reglemente har dock reviderats löpande, varför nu gällande reglemente hänvisar till aktuell lagstiftning i form av LEH (2006:544).

- Utarbeta ett separat och fullständigt reglemente för krishanteringsnämnden. I detta sammanhang behöver även ställningstagande ske till om kommunstyrelsens arbetsutskott direkt ska utgöra krisledningsnämnd och inte som nu via delegation.

Kommunen bedöms i huvudsak ha formerat en ändamålsenlig krisledningsorganisation, både när det gäller politisk nivå och tjänstemannanivå. I detta sammanhang vill vi särskilt lyfta fram funktionen tjänsteman i beredskap (TiB), som generellt bedöms vara ett bra sätt att stärka beredskapen i organisationen. För närvarande upprätthålls funktionen av kommunchefen och inte inom chefs-tjänstemannagruppen, enligt vad som beskrivs i krishanteringsplanen.

- Överväg att bemanna funktionen tjänsteman i beredskap inom chefstjänstemannagruppen för att minska sårbarheten och göra funktionen mindre personberoende.

Säkerhetssamordnaren har en nyckelroll i tjänstemannaorganisation, när det gäller att på uppdrag av kommunchefen fungera som *”operativ motor”* i det kommunövergripande risk- och säkerhetsarbetet. I och med detta bedöms det vara väsentligt att säkerhetssamordnaren har en tydlig och strategisk roll i organisationen och inom kommunens samlade ledningsgrupp, vilket vederbörande bedöms ha via sin organisatoriska placering och nära samarbete med kommunchefen.

I MSB:s rapport kring uppföljning av riktat statsbidrag för krisberedskap 2012 konstateras *”att den särskilt viktigaste faktorn för att uppgifterna i lagen ska fullgöras är att det finns en säkerhetssamordnare med erforderlig kompetens som driver på arbetet med uppgifterna i lagen. Om denna säkerhetssamordnare sitter nära kommunens ledning och har ett starkt mandat får medlen ytterligare effekt”*.

Säkerhetssamordnaren har ett brett arbets- och ansvarsområde i kommunen innefattande hela trygg- och säkerhetsområdet. Detta är en vanlig organisation inom denna kommunstorlek, men innebär även en sårbarhet i organisationen.

I dagsläget finns ingen politiskt fastställd säkerhetspolicy i kommunen, även om vissa övergripande delar som brukar finnas i en säkerhetspolicy ingår i kommunens krishanteringsplan. Ett alternativ till att utarbeta en säkerhetspolicy, och därigenom få parallella styrdokument inom området, är att ta ett helhetsgrepp och utarbeta ett sammantaget handlingsprogram per mandatperiod för en säkrare och tryggare kommun, t ex som Nyköpings kommun gjort. Deras program innehåller delarna internt säkerhetsarbete, rent, snyggt och tryggt, trafiksäkerhetsarbetet, brottsförebyggande arbete, skydd mot olyckor, säkerhetsskydd samt krishantering.

- Överväg att utarbeta ett sammantaget handlingsprogram per mandatperiod för en tryggare och säkrare kommun, som ett alternativ till att utarbeta olika styrdokument inom det sammantagna området. Detta för att ta ett helhetsgrepp inom området samt i detta sammanhang även ta ställning till vilka ekonomiska och personella resurser som behövs utifrån formulerade målsättningar.

Utbildning och övning av berörda politiker och tjänstemän, när det gäller hantering av extraordinära händelser, är ett viktigt område. Vi bedömer att kommunen ligger väl i fas med utbildnings- och övningsverksamheten, samt har en fastställd plan för denna verksamhet som ingår i krisledningsplanen.

Krishanteringsplan och underliggande risk- och sårbarhetsanalyser behandlas närmare i avsnitt 4.

4. Krishanteringsplan samt risk- och sårbarhetsanalyser

4.1. Krishanteringsplan

Enligt gällande lagstiftning ska kommunerna varje mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera en extraordinär händelse. Krishanteringsplanen ska utgå från vad som kommit fram i den risk- och sårbarhetsanalys som kommunerna ska genomföra.

Nynäshamns kommun har valt att utarbeta en krishanteringsplan, som innehåller allmänna delar kring organisation, roller m m (policykaraktär) samt en operativ krisplan i form olika checklistor och larmlistor (fortlöpande uppdatering). Vidare finns en operativ krisplan och kompletterande planer, t ex kring Pandemi och oljeskydd.

På förvaltningsnivå finns krisplaner framtagna och implementerade för barn- och utbildningsförvaltningen samt socialförvaltningen. Målsättningen är att övriga förvaltningsars krisplaner ska vara implementerade under 2013.

4.2. Risk- och sårbarhetsanalyser

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

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

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

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

Länsstyrelsen i Stockholms län har utvecklat ett datorstött verktyg för risk- och sårbarhetsanalyser (IBERO), som kommun använder. Workshops har genomförts, via externt konsultstöd, tillsammans med strategiskt viktiga funktioner och verksamheter i kommunen. Resultatet av workshops och övrigt analysarbete har sammanställts i dokumentet risk- och sårbarhetsanalys daterad september 2011. Den detaljerade förmågebedömningen är hemligstämplad enligt 5 kap 8 § sekretesslagen.

4.3. Kommentarer

Kommunen är skyldig att anta en krishanteringsplan varje mandatperiod, vilket i praktiken betyder ett formellt beslut i kommunfullmäktige. Detta eftersom krishanteringsplanen bedöms vara ett ärende som är av *"principiell beskaffenhet eller annars av större vikt"*, utifrån reglerna i kommunallagen (KL 3 kap 9 §).

Av kommunfullmäktige fastställd krishanteringsplan är ett ambitiöst dokument som bedöms uppfylla kraven inom granskat område. Planen är dock inte aktuell i alla delar, utifrån det faktum att den inte uppdaterats sedan den antogs av fullmäktige 2008-06-11. Den operativa krisplanen uppdateras däremot löpande och bedöms vara aktuell. Exempel finns på kommuner i länet som gjort planen tillgänglig för berörda via en applikation för läsplatta.

- Revidera krishanteringsplanen i inaktuella delar och säkerställ att de innehållsmässiga delarna i planen fastställs av kommunfullmäktige inför varje mandatperiod.

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

Kommunens sammantagna risk- och sårbarhetsanalys⁵ från 2011 innehåller i allt väsentligt de uppgifter som stadgas i MSBFS 2010:6, även om dispositionen i föreskriften inte fullt ut följs. Analysen finns på en övergripande nivå samt för strategiska verksamheter. Vi bedömer att kommunen ligger väl framme i detta arbete och att analysen även är ett *"levande dokument"*. Risk- och sårbarhetsanalysen har över tid utvecklats och förbättrats, bl a utifrån de utvärderingar som gjorts av genomförda övningar med kommunens krisledningsorganisation samt skarpa lägen och incidenter.

I detta sammanhang vill vi särskilt lyfta fram att en handlingsplan har upprättats utifrån nuvarande risk- och sårbarhetsanalys, vilket är ett bra sätt att säkerställa att

⁵ Nynäshamnsbostäder AB har även utarbetat en risk- och sårbarhetsanalys, via samma konsultföretag som kommunen anlitat för ändamålet. Samverkan med bolaget sker bland annat kring det brottsförebyggande arbetet.

det som framkommit i analysen åtgärdas och inom rimlig tid. Handlingsplanen avser åren 2012 och 2013 samt uppdateras fortlöpande utifrån har arbetet fortskrider.

Kommunen har även tillsammans med berörda eldistributörer genomfört ett risk- och sårbarhetsarbete inom ramen för Styrel⁶.

I SKL:s öppna jämförelser inom trygghet och säkerhet 2012 finns en indikator som gäller risk- och sårbarhetsanalyser, som utgår från antalet verksamheter som kommunerna angivit att de omfattas av risk- och sårbarhetsanalysen. I måttet på indikatorn har varje område givits en poäng. Om man således har rapporterat att risk- och sårbarhetsanalysen omfattar samtliga områden⁷ får man 12 poäng, vilket är maxvärdet för indikatorn. 52 kommuner har 12 poäng (18 %), medan 238 kommuner har 11 poäng eller lägre (82 %). I dessa öppna jämförelser har Nynäshamns kommun 11 poäng, vilket bedöms vara ett bra värde i ett interkommunalt perspektiv.

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

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

Fr o m 2011 finns inte längre Mobitex⁸, som kommunikationskanal med bland annat Länsstyrelsen vid en kris. I dagsläget finns WIS⁹ inkl Rakel utbyggt i landet som ett kommunikationssystem för samverkan och ledning. Vid gransknings-tillfället hade kommunen beställt två sådana kommunikationsenheter, en till ledningsplats och en till skadeplats. Under mellanperioden kommunikationsenheter, enligt uppgift, med kort varsel kunnat införskaffas via Södertörns brandförsvärsförbund.

Ett skade- och incidentrapporteringssystem bedöms vara ett viktigt verktyg i det förebyggande arbetet inom det samlade området trygghet och säkerhet. Kommunen har ett sådant system benämnt Masch plus.

⁶ Styrel är ett landsomfattande planeringssystem för prioritering av samhällsviktiga elanvändare vid en oförutsedd eller plötsligt uppkommen kortvarig elbrist. Under 2011 har planeringen skett i alla kommuner, landsting och län.

⁷ Central administration inkl informationsverksamhet, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, stöd och service till funktionshindrade, skola, förskola, lokal elförsörjning, dricksvattenförsörjning, fjärr- och närvärmefförsörjning, miljö- och hälsoskydd samt annan verksamhet.

⁸ Systemet mobil textkommunikation.

⁹ Webbaserat informationssystem.

5. Geografiskt samordningsansvar och ersättningssystem

5.1. Geografiskt samordningsansvar

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

Det geografiska samordningsansvaret i Nynäshamns kommun sker via ett krishanteringsråd, som består av representanter från Statoil, AGA¹⁰, Nynas AB, Stockholms hamnar, Värmevärlden, Södertörns brandförsvarsförbund och kommunen. Säkerhetssamordnaren är sammankallande i rådet.

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

Vi en extraordinär händelse kommer kommunens ordinarie resurser att bli hårt ansträngda och behöver på olika sätt förstärkas med frivilliga. För detta ändamål utvecklas frivilliga resursgrupper (FRG) i kommunerna. FRG är ett begrepp som 2004 infördes av dåvarande Krisberedskapsmyndigheten som ett rekommenderat stöd i kommunernas krishantering. I Nynäshamns kommun pågår en samverkan med frivilliga resurser, bland annat i form av frivilliga radioorganisationen (FRO). Målsättningen är att ytterligare utveckla samverkansformer inom detta område.

Vid gäller information och samordning kring krishantering i vardagen sprids varje vecka minnesanteckningar från det möte som genomförs i Samverkansfunktion Stockholmsregionen (SfSr¹¹), där Länsstyrelsen är sammankallande. Vidare finns ett nätverk bestående av säkerhetssamordnarna eller motsvarande i Södertörns-kommunerna, som frekvent sammanträffar.

5.2. Ersättningssystem

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och staten har kommit överens om ett ersättningssystem som trädde i kraft 2006-01-01, den s k kommunöverenskommelsen. Inom detta system betalar staten en årlig ersättning för kommunernas särskilda uppgifter i krishanteringssystemet, vilken för 2012 uppgick till 289 mnkr exkl bidrag för upprustning av kommunala ledningsplatser och räddningscentraler.

¹⁰ Bolagets LNG-terminal hanterar kylkondenserad naturgas och omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, den s k Sevesolagstiftningen. På kommunens webbplats finns även LNG-terminalens säkerhetsinformation.

¹¹ Länsstyrelsen i Stockholms län, Polismyndigheten i Stockholms län, Trafikverket, SOS Alarm, Stockholms läns landsting, Storstockholms brandförsvär, Brandkåren Attunda, Räddningstjänsten Norrtälje, Trafikkontoret i Stockholms Stad, Stockholms hamn, Storstockholms Lokaltrafik samt kommunerna i Stockholms län.

Under 2013 kommer en ny kommunöverenskommelse att ingås, vilket utifrån gällande förslag kommer att innebära minskade statsbidrag. Detta bland annat eftersom startbidraget avvecklas.

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

Nedan redovisas en kostnads- och intäktsanalys avseende Nynäshamns kommuns intäkter och kostnader kring krishanteringsarbetet 2012.

Belopp i tkr	2012
Intäkter	
Erhållet statsbidrag	751
Summa	751
Kostnader	
Personalkostnader	397
Köpta tjänster räddningstjänst	60
Övriga verksamhetskonsulter	272
Summa	729
Resultat	22

Kommunen har erhållit ett statsbidrag på 751 tkr, vilket är 16 tkr högre än budget. Kostnaderna är vidare 72 tkr lägre än budget. Resultatet visar att kostnaderna understiger intäkterna med 22 tkr. I detta sammanhang bör observeras att inga fördelade overheadkostnader ingår i resultatet, t ex för lokaler och andra kontorskostnader.

I kommunens bokslut för 2012 finns inga fonderade medel för krishantering, eftersom verksamheten inte genererat några reella överskott. Enligt uppgift har det specialdestinerade statsbidraget historiskt förbrukats. Bidraget särredovisas och en årlig avräkning sker gentemot bokförda kostnader. Vid eventuella framtida reella ekonomiska överskott i verksamheten kommer fondering, enligt uppgift, att ske.

I nedanstående tabell redovisas MSB:s sammanställning av kommunernas årsarbetskrafter för beredskapssamordning/krishantering under perioden 2006 till 2012.

Andel årsarbetskraft	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mindre än 0,25	48	24	16	24	5	2	3
Mellan 0,25-0,49	143	142	145	111	80	39	33
Mellan 0,50-0,74	28	52	47	47	118	120	124
Mellan 0,75-1,0	36	47	55	67	24	52	64
Mer än 1,0	30	25	27	33	57	69	64
Antal enkätsvar	285	290	290	282	284	282	288

Nynäshamns kommun ligger i intervallet 0,50 till 0,74 årsarbetare, vilket är det intervall som närmare hälften av landets kommuner ligger i. Antalet kommuner som finansierar mer än en halvtidstjänst med statsbidraget har vidare ökat från 94 år 2006 (33 %) till 212 år 2012 (88 %).

5.3. Kommentarer

Kommunen har formerat ett krishanteringsråd tillsammans med lokala aktörer. Vår bedömning är att kommunen, inom krishanteringsområdet, har en ändamålsenlig och väl fungerande samverkan med de viktigaste aktörerna. Samverkan med frivilliga resurser bedöms dock vara ett utvecklingsområde.

- Utveckla ytterliga samverkan inom ramen för frivilliga resursgruppen.

Vi bedömer vidare att kommunen, ur redovisningsteknisk synvinkel, hanterar det specialdestinerade statsbidraget för krishantering på ett ändamålsenligt sätt, genom att det särredovisas och avräknas årligen mot bokförda kostnader.

6. Avslutande kommentarer

I SKL:s öppna jämförelser inom trygghet och säkerhet 2012 finns en självskattning av landets kommuner kring deras förmåga att upprätthålla viktiga verksamheter i kris, utifrån det delmål och de indikatorer som redovisas i bilaga, och som även ingår i MSB och Länsstyrelsernas årliga uppföljning av kommunernas krishanteringsarbete.

Vi har valt att redovisa ovanstående öppna jämförelse 2012, eftersom delmål och indikatorer till stor del sammanfaller med våra formulerade kontrollmål (delavsnitt 1.2). Av landet 290 kommuner bedömer 145 kommuner (50 %) att de helt uppnått delmålet kring krishanteringsarbetet. Nynäshamn är en av dessa kommuner och vår bedömning är att kommunens självskattning ligger väl i linje med granskningsresultatet.

Länsstyrelsen har även genomfört ett tillsynsbesök i kommunen för uppföljning av krisberedskapen. I tillsynsprotokoll 2013-03-12 framgår följande sammanfattande bedömning:

”Länsstyrelsen bedömer att Nynäshamns kommun sammantaget utfört ett gott krisberedskapsarbete enligt kapitel 2 LEH rörande förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid”

Avslutningsvis vill vi framhålla att Nynäshamns kommun hamnar på plats 225 av 290 i de öppna jämförelser inom området trygghet och säkerhet¹², vilket visar att det finns en förbättringspotential inom det samlade området trygghet och säkerhet.

2013-06-10

Jan Nilsson
Projektledare

Anders Hägg
Uppdragsansvarig

¹² Detta utifrån en sammanvägning av indikatorerna personsador, utvecklade bränder i byggnad, våldsbrott samt stöld- och tillgreppsbrott.

Bilaga: Underlag för självskattning av förmåga att upprätthålla viktiga verksamheter i kris

Delmål

Kommunen har en god förmåga att hantera en extraordinär händelse, där det vill säga att kunna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa de verksamheter som kommunen har bedömt alltid måste kunna upprätthållas och ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen.

Kriterierna för de tre alternativen är:

Helt uppnått

- Kommunens krisledning (förtroendevalda och personal) samt förvaltningsledningen för de verksamheter som alltid måste kunna upprätthållas har utbildats och övats under den senaste tvåårsperioden.
- Kommunen har beredskap (organisation, personal och övriga resurser) för information till invånare och den egna personalen vid en extraordinär händelse.
- Kommunen har en plan för fortlöpande utbildning och övning av kommunledningen och berörda förvaltningar.
- Kommunen har vidtagit åtgärder som säkerställer ledningsförmågan genom tekniska förstärkningsåtgärder av sin ledningsplats med reservkraft, avbrottsfri strömförsörjning, skalskydd och ökad kommunikationssäkerhet (tele och data).

Delvis uppnått

- Kommunens krisledning (förtroendevalda och personal) samt förvaltningsledningen för de verksamheter som alltid måste kunna upprätthållas har utbildats och övats någon gång under mandatperioden.
- Kommunen har beredskap (organisation, personal och övriga resurser) för information till invånare och den egna personalen vid en extraordinär händelse.
- Kommunledningens ledningsplats har tillgång till reservkraft.

Inte uppnått

- Inget av ovanstående alternativ har uppnåtts.