

Vaxholms stad
Revisorerna

Till:
Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige

2018-07-04

VAXHOLMS STAD Kommunledningskontoret	
DNR. 2018/136.007	UTT.
2018 -07- 0-9	
HANDLÄGGARE	
DELGES	EXP.

Revisionsrapport: Granskning av Säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

De förtroendevalda revisorerna i Vaxholms Stad har uppdragit till KPMG att genomföra en granskning av säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Efter genomförd granskning är vår sammantagna bedömning att Kommunstyrelsens säkerhets- och beredskapsarbete inte har bedrivits helt ändamålsenligt.

Kommunen har en ändamålsenlig krisledningsorganisation. Säkerhets- och beredskapsarbetet brister dock inom andra områden, detta grundar sig på följande iakttagelser och bedömningar;

- Att Kommunstyrelsen inte säkerställt att risk- och sårbarhetsanalyser hålls levande i samtliga kommunens förvaltningar i syfte att upprätthålla en så god krisberedskap som möjligt.
- Att Kommunstyrelsen saknar en tillfredsställande förmågebedömning kopplat till de risker som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen i kommunen.
- Att Kommunstyrelsen saknar en utbildnings- och övningsplan under den senaste mandatperioden.
- Att Kommunstyrelsen behöver säkerställa att samtliga åtgärder som beslutades i risk- och sårbarhetsanalysen 2016 blir genomförda.

Med anledning av detta finns det utvecklingsområden vad gäller Kommunstyrelsens systematiska arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Således rekommenderas Kommunstyrelsen:

- Att arbeta för att risk- och sårbarhetsanalyser arbetet förankras i kommunens förvaltningar,
- Att genomföra en förmågebedömning kopplat till de viktiga beroendena och riskerna som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen,
- Att dokumentera insatserna kring utbildning och övning i en särskild plan,
- Att utarbeta och följa upp en plan för åtgärderna i risk- och krisberedskapsarbetet i syfte att säkerställa att beredskapsarbetet utförs.

Revisionen beslutar att överlämna rapporten till Kommunstyrelsen för yttrande senast 2018-10-31 och till Kommunfullmäktige för kännedom.

För Vaxholms stads förtroendevalda revisorer

Caroline Åkerhielm
Ordförande



Granskning av säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

Revisionsrapport

Vaxholms stad

KPMG AB

2018-06-18

Antal sidor 16



Vaxholms stad

Granskning av säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-06-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Ansvarig nämnd	4
2.4	Projektorganisation/granskningsansvariga	4
2.5	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation och planering för extraordinär händelse	5
3.2	Risk- och sårbarhetsanalys	9
3.3	Samverkan, utbildning och övning	12
3.4	Uppföljning och rapportering	13
4	Svar på revisionsfrågor och rekommendationer	15
4.1	Rekommendationer	15



Vaxholms stad

Granskning av säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-06-18

1 Sammanfattning

KPMG har av Vaxholms stads revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner. Dessa händelser kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Efter genomförd granskning är vår sammantagna bedömning att säkerhets- och beredskapsarbetet i Vaxholms stad inte fullt ut har bedrivits ändamålsenligt.

Kommunen har en ändamålsenlig krisledningsorganisation. Säkerhets- och beredskapsarbetet brister dock inom andra områden, detta grundar sig på följande iakttagelser och bedömningar;

- Kommunstyrelsen inte säkerställt att risk- och sårbarhetsanalyser hålls levande i samtliga kommunens förvaltningar i syfte att upprätthålla en så god krisberedskap som möjligt.
- Kommunen saknar även en tillfredsställande förmågebedömning kopplat till de risker som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen i kommunen.
- Kommunen saknar en utbildnings- och övningsplan under den senaste mandatperioden.
- Kommunstyrelsen behöver slutligen säkerställa att samtliga åtgärder som beslutades i risk- och sårbarhetsanalysen 2016 blir genomförda.

Med anledning av detta finns det utvecklingsområden vad gäller kommunens systematiska arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Således rekommenderas Kommunstyrelsen att:

- Arbeta för att risk- och sårbarhetsanalysarbetet förankras i kommunens förvaltningar,
- Genomföra en förmågebedömning kopplat till de viktiga beroendena och riskerna som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen,
- Dokumentera insatserna kring utbildning och övning i en särskild plan,
- Utarbeta och följa upp en plan för åtgärderna i risk- och krisberedskapsarbetet i syfte att säkerställa att beredskapsarbetet utförs.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av revisorerna i Vaxholms stad fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete gällande krisberedskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Att en kommun organiserar och systematiserar sitt beredskaps- och säkerhetsarbete är en förutsättning för att nå de krav som ställs i aktuella lagar. Utan en organisation kring dessa frågor ökar risken markant att den kommunala verksamheten, kommunens medarbetare och medborgare drabbas av olägenheter i samband med en extraordinär händelse. Kommunen kan dessutom mista det statsbidrag som betalas ut för arbetet.

Vaxholms stad står, i och med att kommunen har många öar, inför ytterligare utmaningar vad gäller krisberedskapsarbete jämfört med många andra svenska kommuner. Detta ställer särskilt krav på planeringen och arbetet med riskidentifiering.

Granskningen utgår från de krav som ställs i Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). I lagen ges kommun och landsting i uppdrag att inrätta en särskild krisorganisation och fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet har varit att granska om kommunstyrelsen har säkerställt att säkerhets- och krisberedskapsarbete för hantering extraordinära händelser och höjd beredskap bedrivs ändamålsenligt.

För att nå syftet besvaras ett antal delfrågor. Frågorna uttrycker övergripande det som bör vara uppfyllt för ett ändamålsenligt säkerhets- och krisberedskapsarbete.

Nedanstående revisionsfrågor besvaras:

- Är krisledningsorganisationen ändamålsenlig?
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i händelse av extraordinära händelser?
- Vilken samverkan sker med olika aktörer internt och externt?
- Har kommunen utformat sin risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps riktlinjer?
- Är risk- och sårbarhetsanalysen anpassad till kommunens specifika behov?
- Finns en tillräcklig uppföljning av beredskapsarbetet?

2.2 Revisionskriterier

Granskningens revisionskriterier är följande:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §



Vaxholms stad

Granskning av säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-06-18

- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Gällande föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalys från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser Kommunstyrelsen och Krisledningsnämnden.

2.4 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Patrik Hellberg, verksamhetsrevisor och Andreas Endrédi, certifierad kommunal yrkesrevisor under ledning av Anders Petersson uppdragsansvarig och certifierad kommunal yrkesrevisor.

Rapporten är faktagranskad av kommunens säkerhetschef.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studier av relevanta dokument
- Intervjuer eller avstämningar med berörda tjänstemän

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och planering för extraordinär händelse

3.1.1 Bedömningsgrunder - Nationella krav och rekommendationer samt krisledningsplan

2006 utfärdades Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Lagen syftar till att minska sårbarheten i kommuners och landstings verksamhet samt att de ska ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. I 2 kap 1 § återges att kommunerna ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och vilken påverkan dessa händelser kan tänkas ha på verksamheten. Resultatet ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). För varje ny mandatperiod ska kommuner och landsting fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser. Planen ska ta RSA:n i beaktande.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) beskriver i dokumentet "Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser" vad som krävs för att en kommun ska kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet, oavsett situationens omfattning och karaktär. De måste även kunna tillgodose de särskilda behov av information och stöd till enskilda som uppstår i samband med en kris. För att klara verksamhetsansvaret måste kommunen bl.a. ha en organisation för krishantering, kontinuitetsplaner och förberedda lokaler. I ansvaret ingår också att kontinuerligt utbilda och öva krishanterings-organisationen, något som behandlas i avsnitt 3.3.

Enligt MSBs dokument "Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap" bör ett systematiskt arbete med krisberedskap ta sin utgångspunkt i kommunernas ordinarie planerings- och uppföljningsprocesser. Det systematiska arbetet med krisberedskap kan delas in i följande moment:

1. identifiera risker och brister i förmågor samt behov av åtgärder
2. planera och fatta beslut om åtgärder
3. genomföra åtgärder samt
4. följa upp genomförd verksamhet och utvecklingen av förmågor

Krisledningsplan

2013 träffades en överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (SKL 12/6159, MSB 2012-5541). I överenskommelsen regleras kommunernas ersättning för de uppgifter som kommunerna har enligt LEH (2006:544). Vidare finns det även preciserat i överenskommelsen de förväntningar som staten har på hur uppgifterna ska genomföras i form av målbeskrivningar och riktlinjer för olika uppgifter i lagen. Enligt MSBs "Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap" ska kommunen för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Denna plan ska sedan ingå i styrdokumentet för det kommunala arbetet med krisberedskap. Styrdokumentet ska innehålla:



Vaxholms stad

Granskning av säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-06-18

- en beskrivning av det arbete och de åtgärder som ska ske under mandatperioden för att reducera eller ta bort risker och sårbarheter samt öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet,
- en beskrivning av hur kommunen avser att fullgöra åtgärderna i enlighet med överenskommelsen från 2013 mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting om kommunernas krisberedskap
- en övnings- och utbildningsplan för mandatperioden,
- en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser som beskriver:
 - I. Hur kommunen ska organisera sig under en extraordinär händelse (krishanteringsorganisation),
 - II. Hur kommunens krishanteringsorganisation leder, samordnar, samverkar samt säkerställer samband för att hantera en extraordinär händelse,
 - III. Vilka lokaler för ledning och samverkan som disponeras vid en extraordinär händelse.

Krisledningsorganisationen bör vara organiserad utifrån de tre grundprinciperna för svensk krishantering. Dessa är:

- **Ansvarsprincipen** - Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det också under en krissituation.
- **Likhetsprincipen** - Under en kris ska verksamheten fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden – så långt det är möjligt. Verksamheten ska också, om det är möjligt, skötas på samma plats som under normala förhållanden.
- **Närhetsprincipen** - Med närhetsprincipen menas att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga. Det är alltså i första hand den drabbade kommunen och det aktuella landstinget som ansvarar för insatsen.

3.1.2 Iakttagelser

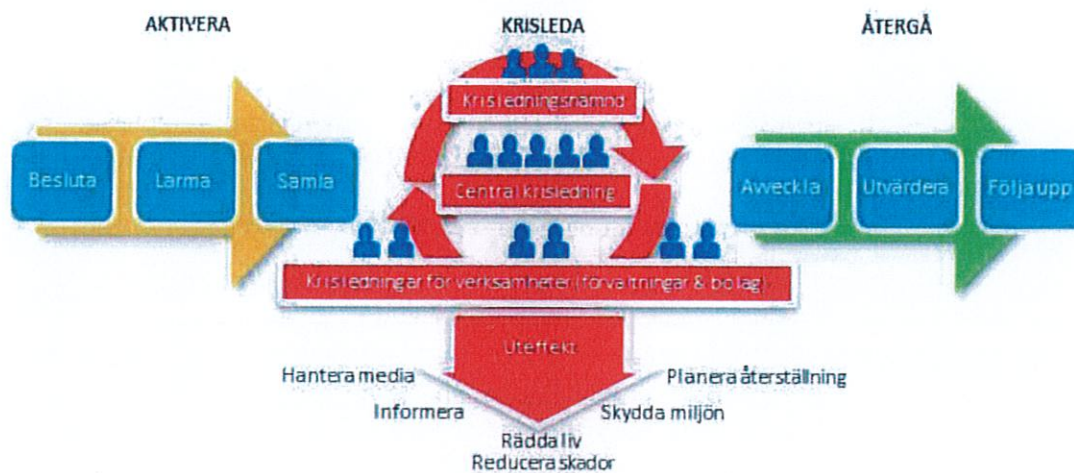
Kommunfullmäktige antog 2016 kommunens krisledningsplan. Planen beskriver kommunens förberedande arbete, dess krisorganisation samt uppgifter vid extraordinära händelser. Vidare beskrivs det att krisledningsplanen är tänkt att användas i ett förberedande skede, men att det även kan användas som ett utbildande material.

I krisledningsplanen beskrivs Vaxholms krisledningsorganisation. Utformningen av krisledningsorganisationen syftar att hjälpa kommunen i deras arbete med att skapa och bibehålla kunskap och förmåga att agera enligt den gällande rutinen för central krisledning och förvaltningarnas och bolagens krishanteringsplaner. Vaxholms stad har fyra nivåer för hantering av kriser med olika ansvar och mandat:

1. Central politisk nivå – Krisledningsnämnd
2. Stadens centrala tjänstemannanivå – Central krisledning (CKO)
3. Förvaltningsnivå – Krisledningsgrupp (KLO)

4. Verksamhetsnivå – krisledare och kristeam

Krisledningsorganisationen är tänkt att aktiveras när en oönskad händelse inträffar som inte kan hanteras av den ordinarie organisationen inom ramen för den vanliga verksamheten. I dokumentet beskrivs samtliga nivåers uppgifter. Vaxholm stads krisledning beskrivs övergripande i figur 1.



Figur 1

Krisledningsnämnden, som är den centrala politiska nivån, utses av Kommunfullmäktige och är stadens politiska krisledning. Nämnden har vid en extraordinär händelse rätt att överta andra nämnders befogenheter och beslutsrätt i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till händelsens art och omfattning. Det är ordförande, eller vid dennes frånvaro vice ordförande, som har ansvaret att bedöma när en extraordinär händelse medför att krisledningsnämnden aktiveras. I dokumentet står det att det eftersträvaransvärda är att ansvaret så snart som möjligt ska återgå till de ordinarie nämnderna.

I den *centrala krisledningsorganisationen (CKO)* - som utgörs av stadens centrala tjänstemannanivå - ingår alltid kommunchefen, säkerhetschefen¹ och kommunikationschefen. Det har, enligt säkerhetschefen, på senare tid förts diskussioner avseende huruvida förvaltningscheferna ska vara del av CKO. Diskussionerna har landat i att de förvaltningschefer som krävs av situationen ska vara del av CKO.

Den centrala krisledningen ansvarar för att:

- Fastställa övergripande mål och direktiv för krisledningsorganisationens arbete vid den aktuella händelsen.
- Göra prioriteringar och fördela resurser enligt Vaxholm stads plan för hantering av extraordinära händelser.

¹ Säkerhetschefen är anställd på 20 % i Vaxholm och 80 % i Danderyds kommun



Vaxholms stad

Granskning av säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-06-18

- lämna sammanställd lägesinformation till krisledningsnämnden.
- Bereda ärenden och ta fram beslutsunderlag åt krisledningsnämnden.
- Omsätta krisledningsnämndens riktlinjer och beslut till anvisningar för beredningar av ärenden och operativa insatser.
- Samverka och samråda med externa aktörer.

CKO-nivån kan även få stöd från ett antal funktioner i syfte att avlasta i krishanteringsarbetet. Till exempel kan CKO få stabsstöd vars uppgift är att stödja med samordning och beredning av ärenden. Vidare kan CKO även få administrationsstöd som har till uppgift att inhämta och sammanställa information som berör den aktuella situationen och på så vis skapa och upprätthålla stadens lägesbild. Administrationsfunktionen ska även föra anteckningar vid möten och registrera inkommande och utgående handlingar.

Krisledningsgrupp (KLO) på förvaltningsnivå leds av respektive förvaltningschef eller dennes ersättare. Det är respektive förvaltningschefs ansvar att det finns en bemannad och utbildad krisledning inom förvaltningen. Förvaltningschefen ska även:

- Ansvara för att krisorganisationen aktiveras/larmas.
- Inhämta och presentera uppgifter och underlag för CKO om vad som händer.
- Samordna och föreslå nödvändiga prioriteringar av insatser och resurser.
- Säkerställa att berörda delges de beslut som fattats i CKO.
- Samverka med berörda aktörer.
- Föra personlig logg avseende viktigare beslut och åtgärder.

Precis som CKO kan KLO tillsätta funktioner som stöd för sitt krishanteringsarbete, så som stabsstöd och administrationsstöd.

Den lägsta nivån som kommunens krisledningsplan berör är *verksamhetsnivån*. På denna nivå gör planen gällande att den ansvarige chefen på varje avdelning/enhet ska kunna organisera en egen krisledning med kunskap om krishantering inom sitt ansvarsområde. Därtill ska avdelningar/enheter vid behov ha förmåga att stödja andra avdelningar i kommunen med deras krishantering.

Utöver beskrivningar av de olika nivåerna så klargörs även de centrala funktionernas roller och ansvar vid en extraordinär händelse. Till exempel redogörs det för kommunchefens och säkerhetschefens roller och ansvar. Därtill beskrivs ansvaret för funktionen "Tjänsteman i beredskap" (TiB). TiB har bland annat ansvar för att dygnet runt motta meddelanden om allvarliga och extraordinära händelser. Det har utsetts ett antal tjänstemän i kommunen som en åt gången tjänstgör i en vecka och under den veckan ska inställelse på kommunledningskontoret kunna ske inom en och en halv timme.

I krisledningsplanen beskrivs även krishanteringsprocessen vad gäller vid vilka situationer aktivering av krisledningsorganisationen ska genomföras; hur krisledningen ska agera samt hur verksamheterna ska återgå till normalläge.

3.1.3 Kommentarer och bedömningar

En ändamålsenlig krisledningsplan är en nödvändighet för att kommunen ska klara av eventuella kriser. Vaxholms stad har en krisledningsplan som beskriver hur krisledningsorganisationen ser ut och fungerar, ingående rutiner samt ansvar och roller för olika delar av organisationen. Generellt sätt kan det konstateras att dokumentet lever upp till de förväntningar som finns på dess innehåll. Det är även positivt att kommunen har en uppdaterad krisinformationsplan.

Då säkerhetschefen endast är anställd 20 % av heltid och resterande 80 % arbetar hos en närliggande kommun finns det risk att denne inte kan delta i krishanteringsarbetet. Kommunen bör därmed planera för hur övriga personal ska hantera en situation där säkerhetschefen inte kan delta i krishanteringsarbetet.

3.2 Risk- och sårbarhetsanalys

3.2.1 Bedömningsgrunder

Alla kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter ska sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) enligt 2 kap 1 § LEH. RSA-arbetet ger viktig kunskap om hur vi kan förebygga, förbereda oss inför och hantera kriser enligt MSBs faktablad för risk- och sårbarhetsanalyser. Här står att RSA syftar till att;

- ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga,
- ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten och anställda,
- ge underlag för samhällsplanering, samt
- bidra till att ge en riskbild för hela samhället.

Risk- och sårbarhetsanalyserna ska tillgodose nyttan för den egna organisationen eller verksamheten, vilket uttrycks i de tre första punkterna. Punkt fyra handlar om att aktörerna rapporterar en redovisning av RSA-arbetet som ett bidrag till en samlad nationell riskbild för samhället.

RSA-arbetet består i att systematiskt identifiera samhällsviktig verksamhet och olika oönskade händelser, bedöma de omedelbara negativa konsekvenserna, analysera verksamhetens sårbarheter samt bedöma förmågan att hantera olika påfrestningar. Resultatet av RSA ska sedan redovisas enligt en särskild föreskrift. Analysen som görs bör enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) "Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser" inkludera hot och risker som kan få allvarliga konsekvenser, exempelvis:

- naturolyckor,
- andra olyckor,
- teknisk infrastruktur och försörjningssystem,
- antagonistiska hot och social oro, samt
- sjukdomar.



Vaxholms stad

Granskning av säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-06-18

I analysen ska beaktas till den påverkan som hoten och riskerna kan ha på:

- människors liv och hälsa,
- samhällets funktionalitet,
- demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter,
- miljön och ekonomiska värden samt
- nationell suveränitet.

Riktlinjer för risk- och sårbarhetsanalyser

I sin vägledning för RSA har MSB angett vilka grundläggande delar som bör finnas med i en risk- och sårbarhetsanalys. De olika delarna återges nedan.

Den första delen i RSA är *riskidentifiering*. Det handlar om att identifiera tänkbara scenarion genom att både se till tänkbara riskkällor och riskscenarion. Ett exempel på en riskkälla är en cistern med giftig gas där ett möjligt riskscenario är ett utsläpp av denna gas. Tillsammans med ovanstående bör även finnas beskrivet hur identifieringen togs fram. Enligt MSB bör arbetet med riskidentifiering samordnas utifrån flera lagar och övriga delar i det systematiska säkerhetsarbetet för att vara så effektivt som möjligt. Då kommuner har ett geografiskt ansvarsområde är riskidentifieringsdelen extra viktig och kan med fördel samordnas med arbetet som ligger till grund för kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO).

Nästa steg är *riskanalys* med syfte att besvara följande frågor: vad kan hända, varför kan det inträffa och hur ofta samt vilka blir konsekvenserna för samhället? De scenarier som identifierats tidigare bedöms nu utifrån hur troliga de faktiskt är och hur allvarliga eventuella konsekvenser är. Konsekvenserna är kopplade till de värderingar som analysen bygger på, exempelvis att värna befolkningens liv och hälsa. Detta innebär t.ex. att ett scenario som skadar befolkningens liv och hälsa kommer att anses som värre än ett som skadar egendom och miljö. Bedömningen av tänkbara scenarion och sannolikheten för att de inträffar är viktiga underlag för riskbedömningen.

Efter riskanalysen kommer *riskvärderingen* som innebär att verksamheten bedömer om en viss risknivå är acceptabel eller inte. Fördelar och nackdelar med de föreslagna åtgärderna analyseras för att avgöra om åtgärderna bör genomföras. Enligt MSB bör utgångspunkten vara hur mycket den föreslagna åtgärden reducerar risken i förhållande till de kostnader som åtgärden innebär (kostnadsnyttoperspektiv). Det är lämpligt i riskvärderingen att utgå från riskanalysens tre frågor och se hur åtgärden påverkar svaren.

De sista stegen i RSA består av *sårbarhetsbedömningar* där MSB endast tar upp *sårbarhetsanalysen*. En sårbarhetsanalys syftar till att detaljerat analysera hur allvarligt och omfattande en specifik händelse påverkar samhället eller den egna organisationen. Till skillnad från riskanalysen sker sårbarhetsanalysen med avseende på ett specifikt riskscenario och sårbarheten granskas på ett mer detaljerat plan. Tyngdpunkten är att analysera konsekvenserna av en viss händelse och hur organisationen hanterar, motstår och återhämtar sig från denna.

RSA ska leda fram till *resultat och slutsatser* vilka tillsammans med en processbeskrivning sammanfattas i en rapport till MSB.

Enligt MSBs "Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser" bör viktiga samhällsfunktioner alltid ha en beredskap för och en förmåga att hantera allvarliga händelser. När något sådant inträffar måste olika funktioner på olika samhällsnivåer aktiveras för att undvika en kris och återställa funktionaliteten. På så sätt underlättas samhällets förmåga att hantera en allvarlig händelse eller kris.

Vissa verksamheter är särskilt betydelsefulla för en befolkning, exempelvis individens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt grundläggande värden. Enligt MSBs vägledning är dessa verksamheter därmed nödvändiga eller mycket väsentliga för samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera allvarliga händelser och kriser. Varje sådan samhällsviktig verksamhet bör därför vara så robust och upprätthålla en sådan kontinuitet att den alltid kan fortgå, åtminstone på en miniminivå (grundläggande säkerhetsnivå, GSN), oavsett händelser eller tillstånd i samhället. GSN i samhällsviktiga funktioner och verksamheter är den lägsta nivån på funktionalitet, förmåga eller säkerhet som bör råda, oavsett händelse eller påfrestning på samhället.

Regeringen har framhållit betydelsen av arbetet med att ta fram, och om möjligt fastställa, grundläggande säkerhetsnivåer för samhällsviktig verksamhet. Dessa nivåer kan fastställas i form av exempelvis avtal, handlingsprogram, planer, standarder, överenskommelser eller lagstiftning. Vilka verksamheter som berörs särskilt vid en extraordinär händelse beror på den aktuella händelsen eller händelseutvecklingen. Inför och under en pandemi är exempelvis hälso- och sjukvården särskilt viktiga verksamheter, medan en IT-attack mot finansiella system innebär att andra viktiga funktioner och verksamheter kan drabbas av allvarliga störningar. De verksamheter som vid en viss extraordinär händelse inte utsätts för påfrestningar är trots det inte mindre samhällsviktiga. De kan i stället drabbas vid nästa händelse. Detta synsätt innebär att samhället planerar för och kan upprätthålla en bred beredskap och förmåga att motstå olika typer av extraordinära händelser som annars skulle kunna leda till en kris. Förutom samhällsviktig verksamhet kan det finnas viktiga materiella och personella förstärkningsresurser som inte är samhällsviktiga i sig, men som är viktiga för att kunna hantera en extraordinär händelse eller kris till exempel expertfunktioner, frivilligresurser, skyddsvallar m.m.

3.2.2 **lakttagelser**

Detta avsnitt av rapporten behandlar sekretessbelagda uppgifter. Det innebär att detta avsnitt är placerat i bilaga 1. Bilaga 1 är belagd med sekretess.

3.2.3 **Kommentarer och bedömningar**

Detta avsnitt av rapporten behandlar sekretessbelagda uppgifter. Det innebär att detta avsnitt är placerat i bilaga 1. Bilaga 1 är belagd med sekretess.



Vaxholms stad

Granskning av säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-06-18

3.3 Samverkan, utbildning och övning

3.3.1 Bedömningsgrunder

Kommunen bör ha en dokumenterad övningsplan. Detta är inte ett formellt krav men nödvändigt för att upprätthålla en översikt över vilka verksamheter och funktioner som är i behov av att övas inom specifika delar av krisberedskapen. Det är även av stor vikt att varje övning utvärderas och att verksamheterna vid dessa tillfällen identifierar brister som behöver åtgärdas.

För att samverkan ska bedömas vara ändamålsenlig krävs en tydlig ansvarsfördelning mellan parterna samt en kontinuerlig dialog där parterna uppdaterar varandra och utifrån det beslutar om förbättringsåtgärder.

3.3.2 Iakttagelser

I Vaxholms stad finns ingen övningsplan dokumenterad, något som inte heller är ett formellt krav. Enligt säkerhetschefen i kommunen genomförs övningsverksamhet och samträning enligt följande:

- Regionala övningar.
- Utbildning och övning i civilt försvar och säkerhetsskydd.

Under det senaste året har kommunen framför allt fokuserat på att utbilda centrala funktioner i krisorganisationen. Vidare genomförs även en övning av centrala krisledning och förvaltningschefer och tjänsteperson i beredskap (TiB) i regional krishantering utifrån Länsstyrelsens och Samverkan Storstockholms-regionens regionala krisövningspaket. Nästkommande mandatperiod har kommunen planerat att en övnings- och utbildningsplan för hela kommunen utarbetas centralt.

Vaxholm stad samverkar med centrala och regionala myndigheter, länets kommuner samt andra organisationer. Enligt säkerhetschefen finns det en god och välutvecklad samverkan med andra aktörer. Nedan presenteras de samverkansforum som kommunen är delaktig i:

- *SäkSam* – samverkansforum för kommuner inom Stockholms län. SäkSam innefattar samtliga 26 stockholmskommuner. SäkSam träffas en gång per termin och vid dessa tillfällen etableras kontakt och ömsesidigt förtroende, erfarenheter utbyts och gemensamma lösningar diskuteras.
- *Samverkan Storstockholm, SSR* – regionalt samverkansforum för ett 40-tal aktörer inom Stockholms län där chefer och medarbetare på flera nivåer i varje organisation är engagerade. I forumet sker allt från uppföljning, analys och utveckling till beslut och genomförande. Samverkanskonferens genomförs varje vecka och från Vaxholm deltar alltid TiB.
- *Samverkansregion Stockholm (mittkommunerna)* – Hit hör Vaxholm, Norrtälje, Vallentuna, Solna, Täby, Danderyd, Lidingö, Stockholm och Sundbyberg. Detta samarbete sker på säkerhetschefsnivå.

Utöver samverkan genom forum finns det enligt säkerhetschefen även ett samarbete som är förankrat på högsta tjänstemannanivå tillsammans med kommunerna Lidingö, Täby och Danderyd. De tre kommunerna har en liknande struktur och sammansättning i sin organisation som Vaxholm, något som innebär att det vid arbetet kring eller under extraordinära händelser kan dela med sig av kompetens/personal inom vissa områden.

3.3.3 Kommentarer och bedömningar

Övning av krisorganisationen är en viktig förutsättning för en fungerande krisberedskap. En välövad krisberedskap ger möjligheter till att kunna hantera olika former av större eller mindre händelser utanför det normala. Vi ser det som positivt att Vaxholms Stad fortlöpande genomför övningsverksamhet och samträning. Det är dock en brist avseende den övergripande planeringen av övningsverksamheten att det saknas en övningsplan. Genom en plan säkerställs kvaliteten och inriktningen genom hela organisationen och samverkan mellan förvaltningarna i övningssyfte underlättas.

Vad gäller samverkan deltar kommunen i ett flertal forum med externa aktörer. Vi kan konstatera att kommunen har ett nära samarbete med ett flertal andra aktörer för att kunna hantera en eventuell extraordinär händelse. Då dessa händelser ofta berör mer än en kommuns geografiska område och befolkning är det av stor betydelse att en fungerande samverkan finns. Utifrån vår intervju med säkerhetschefen drar vi slutsatsen att den samverkan som bedrivs inom och utanför kommunen sker på ett tillfredsställande sätt och i nuläget är tillräcklig för att möta de förväntningar som finns på samverkan vid en extraordinär händelse.

3.4 Uppföljning och rapportering

3.4.1 Bedömningsgrunder – Nationella krav och rekommendationer

Kommunens regelbundna uppföljning och rapportering

Kommunen ska regelbundet följa upp sin risk- och sårbarhetsanalys och med utgångspunkt i denna bedöma sin generella krisberedskap. Uppföljningen och bedömningen ska rapporteras till Länsstyrelsen senast den 15 februari året efter vart och ett av mandatperiodens fyra år. Rapporteringen ska ske i elektronisk form enligt de indikatorer som anges i bilagan till denna författning.²

Kommunen redovisar senast den 15 februari varje år en *årsuppföljning av kommunens krisberedskap*. Uppföljningen består av följande delar:

- En beskrivning av vilka åtgärder som kommunen genomfört under året för att stärka kommunens krisberedskap,
- Indikatorerna i RSA-föreskriften, som inkluderar målen i överenskommelse om kommunernas krisberedskap,
- En redovisning av hur den statliga ersättningen för arbete enligt överenskommelse om kommunernas krisberedskap har använts,

² Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling, MSBFS 2015:5, s3

Vaxholms stad

Granskning av säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-06-18

- En kortfattad redogörelse för eventuellt inträffade kriser under det gångna året. Kommunen ska här även ange huruvida krisledningsnämnden i samband med de aktuella händelserna har informerats, sammankallats, samt fattat beslut.

Kommunens uppföljning av krisberedskapen bygger således på en självskattning som baseras på de åtgärder som genomförts. Redovisningen sker via ett särskilt rapporteringsverktyg som även används vid redovisningen av RSA.³

3.4.2 Iakttagelser

Vaxholms stad redovisar årligen kommunens beredskapsarbete enligt MSB:s anvisningar. Vid sidan av detta genomför Länsstyrelsen kontinuerliga tillsynsbesök för att följa upp beredskapsarbetet. Den senaste tillsynen skedde den 6 november 2017. Vid detta tillfälle var Länsstyrelsens samlade bedömning att kommunen utfört de uppgifter som krävs för att leva upp till lagen om extraordinära händelser (2006:544) samt i riskanalysen redovisat risker som i huvudsak är relevanta för kommunens organisation.

Vad gäller den interna styrningen utgår processen från Budget 2018-2020 för att sedan brytas ned till mer konkreta mål i verksamheterna. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av stadens ekonomi och verksamheter. I dokumentet finns det en skrivning som tydligt är kopplad till beredskaps- och säkerhetsarbetet. Den avser nämnden för teknik, fritid och kultur och lyder: *"Ett viktigt fokusområde under 2018 för nämnden för teknik, fritid och kultur är säkerhet och beredskap. Ett arbete med att inventera och uppdatera kommunens anläggningar har påbörjats."* Utöver denna skrivning beskrivs inte hur beredskaps- och säkerhetsarbetet ska utvecklas ytterligare. Det finns således inte några ytterligare preciseringar eller specifika indikatorer och måttal. Avseende uppföljning av de åtgärdsförslag som tagits fram under RSA-arbetet saknas det planering för dessa och således även en uppföljning.

3.4.3 Kommentarer och bedömningar

Att följa upp säkerhetsarbetet inom kommunen är viktigt för att utveckla det framtida arbetet åt rätt håll. Kommunen redovisar årligen kommunens beredskapsarbete till Länsstyrelsen i enlighet med lag. Kommunen har även ett tydligt uppdrag till teknik- och fritidsnämnden om att utveckla beredskapsarbetet. Vår bedömning är dock att Vaxholms stad kan stärka uppföljningen av sitt beredskapsarbete genom att följa utarbeta en tidsplan för de åtgärdsförslag som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen (se avsnitt 3.2). Detta i syfte att kunna följa upp huruvida åtgärderna har genomförts inom målsatt tid.

³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap "Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap" 20150304, diarienummer:2015-1370, s 9

4 Svar på revisionsfrågor och rekommendationer

Revisionsfrågor	Svar
Är krisledningsorganisationen ändamålsenlig?	Ja, Vaxholms stads krisledningsorganisation är ändamålsenligt utformad och dokumenterad i en aktuell krisledningsplan.
Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i händelse av extraordinära händelser?	Ja, detta är tydligt dokumenterat i krisledningsplanen.
Vilken samverkan sker med olika aktörer internt och externt?	Vaxholms stad samverkar på flera nivåer och med många aktörer (se avsnitt 3.3.2).
Har kommunen utformat sin risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSBs riktlinjer?	Delvis. Vaxholms stad har identifierat risker och till viss del analyserat dessa. Kommunen har dock inte gjort någon förmågebedömning avseende hantering av de identifierade riskerna.
Är risk- och sårbarhetsanalysen anpassad till kommunens specifika behov?	Kommunen har delvis anpassat sitt RSA-arbete efter kommunens specifika behov. Ett exempel på detta är kommunens oljeskyddsplan. Kommunen behöver dock genomföra en mer heltäckande översyn för att kartlägga kommunens förmågor att hantera risker.
Finns en tillräcklig uppföljning av beredskapsarbetet?	Ja, Vaxholms stad följer årligen upp sitt krisberedskapsarbete genom rapportering till Länsstyrelsen. Vår bedömning är dock att kommunen kan stärka sin uppföljning av åtgärderna som tagits fram i risk- och sårbarhetsanalysen.

4.1 Rekommendationer

Med anledning av ovanstående rekommenderas Kommunstyrelsen att:

- Arbeta för att risk- och sårbarhetsanalysarbetet förankras i kommunens förvaltningar,



Vaxholms stad

Granskning av säkerhetsarbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2018-06-18

- Genomföra en förmågebedömning kopplat till de viktiga beroendena och riskerna som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen,
- Dokumentera insatserna kring utbildning och övning i en särskild plan,
- Utarbeta och följa upp en plan för åtgärderna i risk- och krisberedskapsarbetet i syfte att säkerställa att beredskapsarbetet utförs.

Datum som ovan

KPMG AB

Patrik Hellberg
Verksamhetsrevisor

Andreas Endrédi
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

