

Munkedal, Orust, Strömstad och Tanums kommuner

Förstudie avseende krisberedskap



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och frågeställningar	3
2.3. Ansvarig nämnd	3
2.4. Metod och begrepp	3
3. Munkedals kommun.....	5
3.1. Organisation gällande säkerhet och krisberedskap	5
3.2. Styrdokument	6
4. Orust kommun.....	8
4.1. Organisation gällande säkerhet och krisberedskap	8
4.2. Styrdokument.....	10
5. Strömstads kommun.....	11
5.1. Organisation gällande säkerhet och krisberedskap	11
5.2. Styrdokument.....	13
6. Tanums kommun.....	14
6.1. Organisation gällande säkerhet och krisberedskap	14
6.2. Styrdokument.....	15
7. Likheter och skillnader mellan kommunerna	17
7.1. Jämförelse av kommunernas arbete med säkerhet och krisberedskap.....	17
8. Slutsatser och svar på förstudiens frågor	18
8.1. Våra slutsatser	18
8.2. Sammanfattande svar på förstudiens frågor	18
8.3. Identifierade risker.....	18

Bilagor:

Bilaga 1: Källförteckning

Bilaga 2: Krav på styrdokument

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna i Munkedal, Orust, Strömstad och Tanums kommuner genomfört en förstudie avseende kommunernas arbete med säkerhet och krisberedskap. Syftet med förstudien har varit att översiktligt kartlägga kommunernas organisation i arbetet med krisberedskap.

Förstudien visar att arbetet med säkerhet och krisberedskap sker på ett i huvudsak likartat sätt i kommunerna. Det framgår att kommunerna i till stor del har de styrdokument och planer för området som krävs enligt lagstiftningen. Gällande organisationen och det löpande arbetet med krisberedskap noterar vi både skillnader och likheter samt gemensamma utmaningar i arbetet.

Utifrån förstudiens resultat har ett antal risker identifierats inom respektive kommun:

Munkedals kommun

- ▶ Risk för att verksamheterna inte är tillräckligt involverade i krisberedskapsarbetet samt inte får tillräcklig stöttning i krisberedskapsarbetet
- ▶ Risk för att verksamheterna inte arbetar enligt kommunens krisledningsplan, då samtliga sektorer inte upprättar egna krisledningsplaner
- ▶ Risk för att övningar inte genomförs i önskad utsträckning
- ▶ Risk för bristande tillgänglighet avseende TiB eftersom TiB även är RCiB.
- ▶ Risk för otillräcklig samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret

Orust kommun

- ▶ Risk för otydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och krisledningsnämnden eftersom ansvaret inte preciseras i styrelsens reglemente
- ▶ Risk för bristande tillgänglighet avseende TiB eftersom TiB även är RCiB.
- ▶ Risk att verksamheterna inte är involverade i tillräcklig utsträckning i krisberedskapsarbetet
- ▶ Risk för otillräcklig samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret

Strömstads kommun

- ▶ Risk för att verksamheterna inte är tillräckligt involverade i krisberedskapsarbetet samt inte får tillräcklig stöttning i krisberedskapsarbetet
- ▶ Risk för att övningar inte genomförs i önskad utsträckning
- ▶ Risk för bristande tillgänglighet avseende TiB eftersom TiB även är RCiB.

Tanums kommun

- ▶ Risk för att verksamheterna inte får tillräcklig stöttning i krisberedskapsarbetet
- ▶ Risk för bristande tillgänglighet avseende TiB eftersom TiB även är RCiB.
- ▶ Risk för otillräcklig samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska samtliga kommuner ha en krisledningsnämnd.

Kommunerna har en central roll i det svenska samhällets krishantering. Det är viktigt att det finns rutiner och arbetssätt för att hantera alla typer av kriser, även sådana som inte har identifierats i förväg. Kommunerna måste kunna hantera situationer som präglas av stor osäkerhet. De måste därför aktivt arbeta för att minska sårbarheten i sin verksamhet.

I takt med att nya hotbilder vuxit fram mot det svenska samhället och att den tekniska utvecklingen ökat sårbarheten trädde ny lagstiftning i kraft 2006 som reglerar kommunernas ansvar inom ramen för svensk krishantering. Lagstiftningen ställer en rad krav på att åtgärder vidtas för att säkerställa kommunens krishanteringsförmåga. Kraven handlar dels om hur en kris ska hanteras när den väl inträffat, dels om hur kommunen ska arbeta för att säkerställa rutiner för att kunna fullgöra sina åtaganden vid händelse av en kris.

I Munkedals kommun, Orust kommun, Strömstads kommun och Tanums kommun är det kommunstyrelsen, eller i vissa fall kommunstyrelsens arbetsutskott, som utgör krisledningsnämnderna. Detta omfattar ansvaret för krisberedskapen i kommunen

Mot bakgrund av vad som framkommer av årets risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna i Munkedal, Orust, Strömstad och Tanums kommuner beslutat att genomföra en förstudie avseende kommunernas arbete med säkerhet och krisberedskap.

2.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med förstudien är att översiktligt kartlägga kommunernas organisation i arbetet med krisberedskap. Förstudien besvarar följande frågor:

- ▶ Hur är kommunernas arbete med säkerhet och krisberedskap organiserat?
- ▶ Vilka planer och styrdokument för arbetet med säkerhet och krisberedskap finns fastställda?
- ▶ Vilka väsentliga likheter och skillnader finns det mellan kommunerna?

2.3. Ansvarig nämnd

Förstudien avser kommunstyrelsen i respektive kommun.

2.4. Metod och begrepp

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och telefonintervjuer. Källförteckning och intervjuförteckning framgår av bilaga 1. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakförsöka rapporten.

I föreliggande rapport används förkortningar för ett antal centrala begrepp gällande arbetet med krisberedskap. Nedan följer en sammanställning av de förkortningar som används:

- ▶ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor: LSO
- ▶ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap: LEH
- ▶ MSB föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5): MSBFS 2015:5
- ▶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: MSB
- ▶ Psykiskt och social omhändertagande: POSOM
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys: RSA
- ▶ Räddningschef i Beredskap: RCiB
- ▶ Tjänsteman i beredskap: TiB

3. Munkedals kommun

3.1. Organisation gällande säkerhet och krisberedskap

I kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen har ett övergripande ansvar för interna säkerhetsfrågor i kommunen och ska samordna kommunens säkerhetsarbete. I avsnittet nedan beskrivs de tre huvudsakliga funktionerna inom kommunens krisorganisation¹.

Kommunens krisorganisation

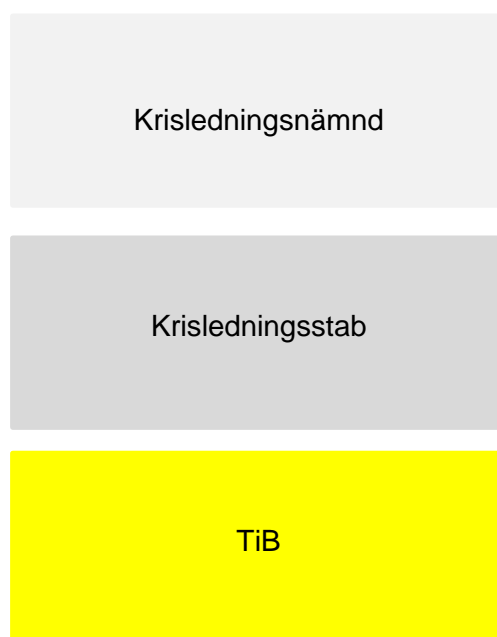


Bild 1. Organisationsschema över kommunens krisorganisation.

I Munkedals kommun består *krisledningsnämnden* av samma ordinarie ledamöter som kommunstyrelsens arbetsutskott. Krisledningsnämndens uppgifter regleras i lag och förtydligas i nämndens reglemente. Krisledningsnämnden har vid en extraordinär händelse rätt att fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till händelsens art och omfattning. Ordföranden i krisledningsnämnden, bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i kraft.

Krisledningsstaben bereder ärenden åt krisledningsnämnden och ansvarar för kommunens strategiska ledning. Krisledningsstaben samverkar med externa aktörer, samordnar arbetet, svarar för kriskommunikation, dokumentation samt beslutar om inriktning för omfallsplanering. Krisledningsstaben är en tjänstemannastab bestående av kommunchefens ledningsgrupp, kommunikatör samt säkerhetssamordnare. Funktionerna i staben är kommunchef, stabschef,

¹ Utöver kommunens krisorganisation, som huvudsakligen ansvarar för arbetet enligt LEH, finns ytterligare aktörer som är involverade i krisberedskapsarbetet, såsom Räddningstjänstförbundet Mitt Bohuslän som håller i merparten av arbetet enligt LSO, POSOM-grupp samt beredskapsråd.

ledningsstöd, ekonomifunktion, informationsfunktion, lägesuppföljningsfunktion samt bemanings- och servicefunktion. De tre sistnämnda kan vid behov stärkas med ytterligare personal. Krisledningsstabens arbete leds av en stabschef som utses av kommunchefen från händelse till händelse.

Munkedals kommuns *TiB* är tillika RCiB vid Räddningstjänstförbundet Mitt Bohuslän. Dess uppgift är att larma kommunens centrala krisledningsorganisation enligt en särskild larmrutin och inledningsvis stötta kommunchefens beslutsfattande genom en redogörelse av händelsen som utgör en första lägesbild över situationen. Enligt uppgift finns vissa utmaningar med att *TiB* är tillika RCiB. Exempelvis beskrivs att det finns risk för bristande tillgänglighet för *TiB* vid olyckor. Vidare beskrivs att om *TiB* finns inom ramen för förvaltningsorganisationen bidrar det till att förvaltningarna involveras mer i krisberedskapsarbetet.

För *säkerhetssamordnare* finns ett samverkansavtal mellan Lysekils kommun och Munkedals kommun. Avtalet innebär att kommunerna delar på tjänsten säkerhetssamordnare. Säkerhetssamordnaren har en strategisk roll i krisberedskapsarbetet och stöttar verksamheterna i arbetet.

Krisledningsstaben har aktiverats en gång under de senaste åren. Det skedde under 2017 i samband med sexualbrott inom skolverksamheten. Enligt säkerhetssamordnaren fungerade arbetet i krisledningsstaben väl under aktiveringstiden.

3.1.1. Utmaningar och utvecklingsarbete

Enligt intervju finns utmaningar för säkerhetssamordnaren att stötta verksamheterna i tillräcklig utsträckning samt genomföra övningar i önskvärd omfattning. Det beskrivs även finnas utmaningar vad gäller att involvera verksamheterna i krisberedskapsarbetet. Respektive sektor ska ha en egen krisledningsplan. I dagsläget saknar sektor omsorg en krisledningsplan.

Samverkan inom det geografiska områdesansvaret² beskrivs som ett utvecklingsområde. Det har i kommunen saknats ett samlat forum för samverkan avseende krisberedskap. Munkedals kommun har inrättat ett krisberedskapsråd som leds av kommunstyrelsens ordförande. Vid tillfälle för förstudien beskrivs arbetet i krisberedskapsrådet som nystartat. Det uppges att rådet ska stärka samverkan genom att involvera flera lokala aktörer såsom privata bolag, försvarsmakten och räddningstjänsten.

3.2. Styrdokument

Vid genomgång av styrande dokument har vi jämfört hur dokumenten förhåller sig till de lagkrav som anges i bilaga 2. Resultatet redovisas i tabellen nedan. Grönt innebär att lagkraven är uppfyllda, orange att kraven delvis är uppfyllda och rött att kraven inte är uppfyllda.

Dokument	Överensstämmelse med lagkrav	Fastställt
Handlingsprogram		Förbundsdirectionen 2015-06-15
Risk- och sårbarhetsanalys		Kommunfullmäktige 2017-11-23

² Kommunens geografiska områdesansvar innebär att kommunen inom sitt geografiska område ska se till att samverkan och samordning sker för att uppnå en samlad krishanteringsförmåga och ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser vid en kris.

Krisledningsplan		Kommunfullmäktige 2017-02-08
Övningsplan		Kommunstyrelsen 2016-10-19

Vi noterar följande i en översiktlig granskning av styrdokumentet:

- ▶ Kommunen fick under 2017 anmärkningar på sin RSA från länsstyrelsen vilket ledde till att kommunen arbetade fram en ny sådan. Den nuvarande uppfyller alla krav i föreskriften MSBFS 2015:5. Kommunens RSA innehåller förslag till åtgärder med anledning av de sårbarheter och brister som identifierats.
- ▶ Krisledningsplanen sågs över under hösten 2016 och ny version antogs i februari 2017.

4. Orust kommun

4.1. Organisation gällande säkerhet och krisberedskap

I kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen fullgör kommunens uppgifter enligt LSO med undantag för myndighetsutövning mot enskild. Däremot framgår inte uttryckligen vilket ansvar styrelsen har inom ramen för LEH och kommunens säkerhetsarbete. I avsnittet nedan beskrivs de tre huvudsakliga funktionerna inom kommunens krisorganisation³.

Kommunens krisorganisation

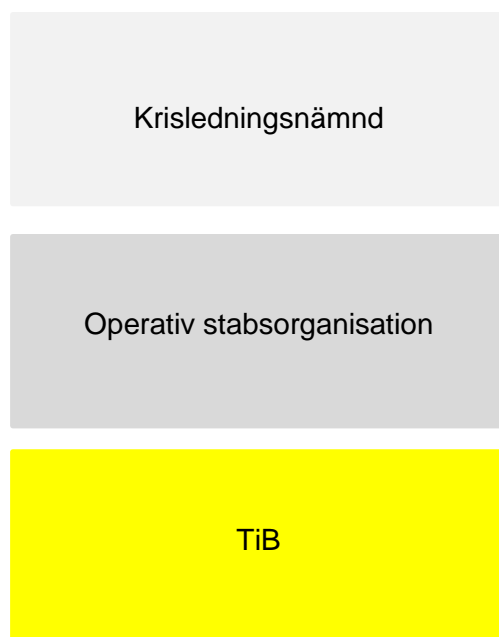


Bild 2. Organisationsschema över kommunens krisorganisation.

I Orust kommun är *krisledningsnämnden* samma som kommunstyrelsens arbetsutskott. Krisledningsnämndens uppgifter regleras i lag och förtydligas i nämndens reglemente. Krisledningsnämnden utgör kommunens högsta ledning i samband med extraordinära händelser då det bedöms att krisledningsnämnden ska träda i funktion. Ordförande, eller vice ordförande när ordföranden har förhinder, bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Krisledningsnämnden får överta beslutanderätt från andra nämnder i den omfattning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsen.

Orust kommun har en *operativ krisledningsorganisation* på tjänstemannanivå i tre steg enligt nedan:

- Grön stab: Grön stab utgör första steget i ledningsorganisationen och består av TiB, RCiB samt berörda chefer eller tjänstemän⁴. Denna grupp anpassas och kompletteras efter behov. TiB och RCiB är de funktioner som har mandat att

³ Utöver kommunens krisorganisation som huvudsakligen ansvarar för arbetet enligt LEH finns ytterligare aktörer som är involverade i krisberedskapsarbetet, såsom Räddningstjänst som håller i merparten av arbetet enligt LSO, POSOM och beredskapsråd.

⁴ Krisledningsplanen uttrycker att TiB och RCiB ingår i grön stab men för nuvarande är TiB tillika RCiB.

aktivera grön stab. Grön stab rapporterar till de chefer vars verksamheter är drabbade samt till kommunchefen. Syftet med grön stab är att den ska utgöra en höjd förmåga att skapa lägesbild och informera. Om ytterligare informationsinsatser eller resurser krävs ska gul stab aktiveras.

- Gul stab: Gul stab är steg två i ledningsorganisationen. Staben utgörs av en stabschef, analysansvarig, informationsansvarig, resursansvarig, samverkansansvarig samt en samverkansperson från räddningstjänsten. Adjungerad i gul stab är TiB. Till staben kan knytas ytterligare resurser. TiB, kommunchef, räddningschef, informatör och säkerhetsstrateg har mandat att på eget initiativ aktivera gul stab. Gul stab rapporterar till kommunchef, kommunstyrelsens ordförande och länsstyrelsen. Syftet med gul stab är att den ska utgöra en höjd förmåga att hantera en händelse samt informera. Gul stab saknar förmågan till verksamhet dygnet runt. Om denna förmåga krävs ska röd stab aktiveras.
- Röd stab: Röd stab är steg tre i ledningsorganisationen. Röd stab består dels av en stab och dels av en beslutsfattande del. Staben utgörs av stabschef, analysansvarig, informationsansvarig, resursansvarig, samverkansansvarig samt en samverkansperson från räddningstjänsten. Till staben kan knytas ytterligare resurser. Den beslutsfattande delen utgörs av kommunchefens ledningsgrupp. Krisledningsnämndens ordförande, kommunchefen, TiB, grön stab, gul stab, förvaltnings- och verksamhetschefer, räddningschefen, säkerhetsstrategen och informatören har mandat att aktivera röd stab. När krisledningsnämnden träder i funktion ska röd stab aktiveras och utgör då beredningsgrupp till nämnden. Bemanning ska säkerställas för hantering av en samhällsstörning kontinuerligt under minst 72 timmar. Staben rapporterar till beslutsfattarna och till länsstyrelsen.

I Orust kommun roterar funktionen *TiB* mellan fyra personer. Dessa är desamma som roterar funktionen *RCiB*. *TiB* utgör kommunens lägsta krisberedskapsnivå och ska kunna hantera mindre informationsinsatser själv, delta i regionala samverkanskonferenser samt kunna ta emot och förmedla ärenden som inte kan vänta tills nästkommande vardag. Vidare har *TiB* som uppgift att bedriva omvärldsbevakning samt, vid en samhällsstörning, sköta det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera. Vid behov av mer resurser för att hantera en uppkommen händelse har *TiB* mandat att kalla in grön, gul eller röd stab.

I Orust kommun finns funktionen *säkerhetsstrateg* som utgör en heltidstjänst. Säkerhetsstrategen arbetar centralt och strategiskt avseende säkerhet och krisberedskap. Exempelvis ansvarar säkerhetsstrategen för inhämtning av underlag och sammanställning av kommunens RSA. Till stöd för säkerhetsstrategens arbete finns sedan 2018 en administrativ funktion.

Av intervju med säkerhetsstrateg framgår att krisledningsnämnden, gul stab och röd stab inte har aktiverats under mandatperioden. Grön stab aktiverades senast under 2017 i samband med storm.

4.1.1. Utmaningar och utvecklingsarbete

Enligt säkerhetsstrateg finns utvecklingsbehov avseende arbetet med samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret. Exempelvis nämns behov av att involvera tullen och sjöräddningssällskapet i arbetet. Enligt säkerhetsstrategen behövs en samlad struktur, såsom ett krishanteringsråd, för att få med alla aktörer.

Det pågår en översyn av arbetsfördelningen inom ramen för säkerhets- och krisberedskapsarbetet. Inom ramen för översynen ingår att bland annat se över den interna krisledningsorganisationen samt samverkansarbetet. Den nya administrativa tjänsten förväntas bidra till att öka antalet övningar i kommunen.

4.2. Styrdokument

Vid genomgång av styrande dokument har vi jämfört hur dokumenten förhåller sig till de lagkrav som anges i bilaga 2. Resultatet redovisas i tabellen nedan. Grönt innebär att lagkraven är uppfyllda, orange att kraven delvis är uppfyllda och rött att kraven inte är uppfyllda.

Dokument	Överensstämmelse med lagkrav	Fastställt
Handlingsprogram	Grönt	Kommunstyrelsen 2015-12-16
Risk- och sårbarhetsanalys	Grönt	Kommunfullmäktige 2015-08-13
Krisledningsplan	Orange	Kommunstyrelsen 2015-12-16
Övningsplan	Grönt	Kommunstyrelsen 2015-12-16

Vi noterar följande i en översiktlig granskning av styrdokumenterna:

- ▶ Kommunfullmäktige fastställde 2015-12-10 övergripande handlingsprogram Trygghet och Säkerhet för 2015-2018. Handlingsprogram enligt LSO och Krisledningsplanen enligt LEH utgör delprogram till det övergripande programmet.
- ▶ Kommunens RSA baseras på både LEH och LSO. Dokumentet innehåller en lista över planerade, pågående och genomförda åtgärder med anledning av de sårbarheter och brister som identifierats.
- ▶ Enligt MSBFS 2015:5 ska krisledningsplanen beskriva vilka lokaler för ledning och samverkan som disponeras vid en extraordinär händelse. I krisledningsplanen anges att lokaler för krisledning beskrivs i ett separat dokument, krisplanen. I den övergripande krisplanen, dokumentet Trygghet och Säkerhet 2015-2018, finns dock ingen förteckning över lokaler till förfogande.
- ▶ Det framkommer inte uttryckligen i övningsplanen hur den förhåller sig till kommunens RSA. Övningsplanen ska utgå från kommunens RSA enligt överenskommelsen om kommuners krisberedskap som preciserar förväntningarna utifrån LEH.

5. Strömstads kommun

5.1. Organisation gällande säkerhet och krisberedskap

I kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen har ett övergripande ansvar för interna och externa säkerhetsfrågor i kommunen. Styrelsen ansvarar också för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. I avsnittet nedan beskrivs de tre huvudsakliga funktionerna inom kommunens krisorganisation⁵.

Kommunens krisorganisation



Bild 3. Organisationsschema över kommunens krisorganisation.

I Strömstads kommun består *krisledningsnämnden* av fyra ledamöter och fyra ersättare. Krisledningsnämndens uppgifter regleras i lag och förtydligas i nämndens reglemente. Krisledningsnämnden utgör kommunens ledande politiska organ om kommunen drabbas av en extraordinär händelse. Krisledningsnämndens sammansättning väljs av kommunfullmäktige. Ordförande för krisledningsnämnden är tillika ordförande i kommunstyrelsen. Ordförande, eller vice ordförande när ordföranden har förhinder, bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Nämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den omfattning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens omfattning och art.

⁵ Utöver kommunens krisorganisation som huvudsakligen ansvarar för arbetet enligt LEH finns ytterligare aktörer som är involverade i krisberedskapsarbetet, såsom Räddningstjänst som håller i merparten av arbetet enligt LSO, POSOM och beredskapsråd.

Strömstads kommun har en *operativ krisledningsstab* i tre nivåer enligt nedan:

- Grön stab: Grön stab är den lägsta nivån av kommunens beredskapsnivåer. Grön stab består av kommunchef, säkerhetssamordnare, kommunikationsfunktion, förvaltningschef, verksamhetschef (eller den dessa utser) samt kommunstyrelsens ordförande (eller den denna utser). Inom grön stab fortgår ordinarie verksamhet som vanligt men staben ansvarar för att sammanställa lägesbild, besluta kring eventuella informations- och kommunikationsbehov, besluta om eventuella åtgärder samt informera kommunchef och kommunstyrelsens ordförande.
- Gul stab: Gul stab är den andra nivån av kommunens beredskapsnivåer. Gul stab föranleds av en händelse som kräver utökade verksamhetsformer, övergripande beslut av operativ eller ekonomisk karaktär, utökad samverkan och samordning samt en större informationsinsats. I gul stab ingår stabschef, stabssekreterare, säkerhetssamordnare, personalchef, utvecklingschef, ekonomischef, IT-chef, berörd förvaltningschef/verksamhetschef samt kommunstyrelsens/nämndens ordförande. Staben ansvarar för samverkan och samordning, information och kommunikation samt kommunens åtaganden enligt kommunallagen.
- Röd stab: Röd stab är den högsta nivån av kommunens beredskapsnivåer. I den röda staben ingår samma funktioner som i den gula staben. Röd stab aktiveras när krisledningsnämnden träder i funktion. Röd stab utgör beredningsgrupp till krisledningsnämnden.

I Strömstads kommun är *TiB* tillika RCiB.

I kommunen finns funktionen *säkerhetssamordnare* som i dagsläget utgör en halvtidstjänst och innehas av tillförordnad säkerhetssamordnare. Ordinarie säkerhetssamordnare har en tjänst på 75 procent. För funktionen finns en befattningsbeskrivning. Säkerhetssamordnaren leder och utvecklar kommunens strategiska arbete med krisberedskap och övergripande säkerhetsfrågor. Uppdraget innebär att organisera, samordna och genomföra aktiviteter enligt gällande handlings- och verksamhetsplaner. I ansvaret ingår att ha en god omvärldsbevakning samt att delta i aktuell benchmarking. Utöver säkerhetssamordnare finns även en utredare i kommunen som arbetar med krisberedskapsfrågor i en tjänst på 60 %.

Av intervju med säkerhetssamordnare framgår att krisledningsnämnden i Strömstads kommun aktiverades senast under 2015 i samband med flyktingsituationen.

5.1.1. Utmaningar och utvecklingsarbete

Enligt säkerhetssamordnare finns en utmaning med att *TiB* är tillika RCiB.⁶ Det beskrivs även att det finns en utmaning med att integrera säkerhets- och krisberedskapsarbetet i verksamheterna samt att det finns behov av att utveckla övningsarbetet i verksamheterna.

Enligt säkerhetssamordnare pågår ett arbete med att se över krisberedskapsorganisationen på förvaltningsnivå. Vidare framgår att kommunen har återupprättat ett krishanteringsråd⁷ under 2018.

⁶ Se avsnitt 3.1 för exempel på utmaningar som beskrivs finnas när *TiB* är tillika RCiB.

⁷ Krishanteringsrådet är kommunens kontakt med viktiga aktörer i kommunen, både i förebyggande syfte och vid akuta situationer. I krishanteringsrådet ingår representanter för näringsliv, ideella föreningar, trossamfund och myndigheter.

5.2. Styrdokument

Vid genomgång av styrande dokument har vi jämfört hur de förhåller sig till de lagkrav som anges i bilaga 2. Resultatet redovisas i tabellen nedan. Grönt innebär att lagkraven är uppfyllda, orange att kraven delvis är uppfyllda och rött att kraven inte är uppfyllda.

Styrdokument	Överensstämmelse med lagkrav	Fastställt
Handlingsprogram		Kommunfullmäktige 2016-06-16
Risk- och sårbarhetsanalys		Kommunfullmäktige 2016-04-28
Krisledningsplan		Kommunfullmäktige 2016-10-13
Övningsplan		Kommunfullmäktige 2016-10-13

Vi noterar följande i en översiktlig granskning av styrdokumenterna:

- ▶ Kommunens RSA innehåller förslag till åtgärder för de brister och sårbarheter som identifierats. I RSA:n framgår dock inte fullt ut i vilken utsträckning kommunen har reservlösningar för att minska de kritiska beroendena eller hur de arbetar med detta.
- ▶ Det framkommer inte uttryckligen i övningsplanen hur den förhåller sig till kommunens RSA. Övningsplanen ska utgå från kommunens RSA enligt överenskommelsen om kommuners krisberedskap som preciserar förväntningarna utifrån LEH.

6. Tanums kommun

6.1. Organisation gällande säkerhet och krisberedskap

Styrelsen ansvarar för kommunens uppgifter enligt LEH samt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. I avsnittet nedan beskrivs de tre huvudsakliga funktionerna inom kommunens krisorganisation⁸.

Kommunens krisorganisation

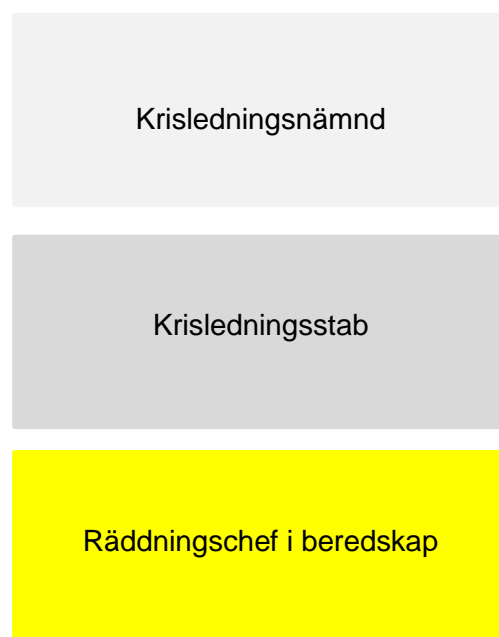


Bild 4. Organisationsschema över kommunens krisorganisation.

Krisledningsnämnden i Tanums kommun är samma som kommunstyrelsens arbetsutskott. Ordförande, eller vice ordförande när ordföranden har förhinder, bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Nämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den omfattning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsen.

*Krisledningsstab*en utgörs av förvaltningschefgruppen och säkerhetssamordnaren. Kommunchefen leder krisledningsstabens arbete. Krisledningsstabens uppgift är att bistå krisledningsnämnden med sakkunskap samt utgöra en länk mellan krisledningsnämnden och facknämnder.

Tanums kommuns *TiB* är tillika RCiB. Enligt de intervjuade finns en utmaning med att *TiB* är tillika RCiB.⁹

Funktionen *säkerhetssamordnare* delas tillsammans med Sotenäs kommun. Uppdraget som säkerhetssamordnare i kommunen utgör en deltidstjänst om 25 procent av en heltidstjänst.

⁸ Utöver kommunens krisorganisation som huvudsakligen ansvarar för arbetet enligt LEH finns ytterligare aktörer som är involverade i krisberedskapsarbetet, såsom Räddningstjänsten som håller i merparten av arbetet enligt LSO, POSOM och beredskapsråd.

⁹ Se avsnitt 3.1 för exempel på utmaningar som beskrivs finnas när *TiB* är tillika RCiB.

Säkerhetssamordnaren arbetar operativt, samordnande och stödjande med krisberedskapsfrågorna i kommunen. I kommunen finns ytterligare funktion som arbetar med personlig säkerhet i kommunen, exempelvis med frågor som rör våld och hot. Kanslichefen arbetar även strategiskt med krisberedskapsfrågor och ingår i krisledningsstaben.

Av intervju framgår att krisledningsnämnden och krisledningsstaben inte har aktiverats under de senaste åren.

6.1.1. Utmaningar och utvecklingsarbete

De intervjuade uppger att det finns en utmaning att möta verksamheternas behov av stöttning i krisberedskapsarbetet. Det uppges att säkerhetssamordnarens tjänstgöringsgrad är en anledning till detta. Det lyfts även finnas utvecklingsbehov avseende samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret. I dagsläget saknas formaliserad samverkan med flera aktörer och det anges vara en utmaning att få med exempelvis näringslivet och försvaret i samverkan. Vidare uppges att det finns behov av att anpassa krisledningsstabens organisation för att kunna klara längre kriser.

I kommunen finns en nystartad civilförsvarsförening som kommunen är delaktig i. Enligt de intervjuade pågår arbete med att inrätta ett krishanteringsråd. Det uppges även att det i samband med arbetet inför den nya mandatperioden pågår arbete för att anpassa krisledningsstabens organisation för att kunna klara längre kriser.

6.2. Styrdokument

Vid genomgång av styrande dokument har vi jämfört hur dokumenten förhåller sig till de lagkrav som anges i bilaga 2. Resultatet redovisas i tabellen nedan. Grönt innebär att lagkraven är uppfyllda, orange att kraven delvis är uppfyllda och rött att kraven inte är uppfyllda.

Styrdokument	Överensstämmelse med lagkrav	Fastställt
Handlingsprogram		Kommunfullmäktige 2016-02-15
Risk- och sårbarhetsanalys		Kommunfullmäktige 2016-09-26
Krisledningsplan		Kommunfullmäktige 2016-02-15
Övningsplan		Kommunfullmäktige 2016-09-26

Vi noterar följande i en översiktlig granskning av styrdokumenterna:

- ▶ Kommunens RSA innehåller förslag till åtgärder för alla risker som kommit fram i analysen fördelat på alla kommunens verksamhet. Däremot saknar RSA:n tydlig struktur vad gäller att presentera beroenden, brister och åtgärder. I RSA:n framgår inte heller fullt ut i vilken utsträckning kommunen har reservlösningar för att minska kritiska beroendena eller hur de arbetar med detta. Länsstyrelsen har rekommenderat kommunen att presentera åtgärderna samlat i det styrdokument som tas fram inför den nya mandatperioden.

- ▶ Kommunen har en plan för övningar som bygger på RSA. Vi noterar dock att planen inte beskriver när övningarna ska ske eller vem som ska delta. Länsstyrelsen har rekommenderat kommunen att ta fram en långsiktig planering för utbildning och övning samt fastställa denna i det nya styrdokumentet inför nästa mandatperiod. Det noteras dock att kommunen utför övningar i enlighet med gällande krav.

7. Likheter och skillnader mellan kommunerna

7.1. Jämförelse av kommunernas arbete med säkerhet och krisberedskap

Utifrån förstudien konstateras att kommunernas styrdokument för säkerhet och krisberedskap i huvudsak är likartade. Även om styrdokumentet i vissa avseenden skiljer sig åt avseende struktur och innehåll uppnår de flesta kraven i gällande regelverk. Gällande organisationen och det löpande arbetet med krisberedskap noterar vi både skillnader och likheter samt gemensamma utmaningar i arbetet. Nedan följer en beskrivning av våra iakttagelser för ett antal områden.

Område	Beskrivning av likheter och skillnader mellan kommunerna
TiB	Vi noterar att TiB i samtliga kommuner är tillika RCiB. Flera av de intervjuade uppger att det vore att föredra om TiB ingick i kommunens förvaltning. Exempelvis beskrivs att det finns risk för bristande tillgänglighet för TiB vid olyckor. Vidare beskrivs att om TiB finns inom förvaltningsorganisationen bidrar det till att förvaltningarna involveras mer i krisberedskapsarbetet.
Tjänstgöringsgrad för säkerhetssamordnare/säkerhetsstrateg	Vi noterar att tjänstgöringsgraden för säkerhetssamordnare/säkerhetsstrateg skiljer sig mellan kommunerna. Munkedals och Tanums kommuner delar säkerhetssamordnare med andra kommuner. I Strömstad utgör funktionen säkerhetssamordnare i dagsläget en halvtidstjänst. I Orust kommun utgör tjänsten säkerhetsstrateg en heltidstjänst och kommunen har även inrättat en administrativ funktion till stöd för säkerhetsstrategen. De intervjuade i kommunerna med deltidsanställda säkerhetssamordnare uppger att det finns utmaningar att stötta verksamheterna i tillräcklig utsträckning och i vissa fall genomföra tillräckligt med övningar.
Geografiskt områdesansvar	I kommunerna beskrivs samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret som ett utvecklingsområde. Munkedals kommun och Strömstads kommun har under 2018 startat upp respektive återupprättat krisberedskapsråd/krishanteringsråd för att skapa en samlad struktur för samverkan. Både för Orust och Tanums kommuner uppges det finnas behov av en mer samlad struktur för samverkan, såsom ett krishanteringsråd. I Orust pågår en översyn av krisberedskapsorganisationen som även omfattar samverkansformerna. I Tanums kommun pågår inrättande av ett krishanteringsråd och en civilförsvarsförening har startats upp under året.

8. Slutsatser och svar på förstudiens frågor

8.1. Våra slutsatser

Förstudien visar att arbetet med säkerhet och krisberedskap sker på ett i huvudsak likartat sätt i kommunerna. Det framgår att kommunerna i till stor del har de styrdokument och planer för området som krävs enligt lagstiftningen. Samtliga kommuner har även en relativt liknande krisorganisation för extraordinära händelser.

8.2. Sammanfattande svar på förstudiens frågor

Frågeställningar	Bedömning
<i>Hur är kommunernas arbete med säkerhet och krisberedskap organiserat?</i>	Förstudien visar att kommunerna har en relativt likartad krisorganisation för extraordinära händelser. I samtliga kommuner finns krisledningsnämnd och en krisledningsorganisation på tjänstemannanivå. Vi noterar att det finns skillnader i tjänstgöringsgrad avseende säkerhetssamordnare/säkerhetsstrateg mellan kommunerna. Vidare noterar vi att arbetet med det geografiska områdesansvaret skiljer sig mellan kommunerna. Munkedals och Strömstads kommuner har under 2018 startat upp krisberedskapsråd/krisshanteringsråd för att skapa en samlad struktur för samverkan. Orust och Tanums kommuner saknar i dagsläget en sådan samlad struktur.
<i>Vilka planer och styrdokument för arbetet med säkerhet och krisberedskap finns fastställda?</i>	Förstudien visar att kommunerna i huvudsak har styrdokument och planer i enlighet med gällande regelverk. Det noteras att Tanums kommun RSA inte helt uppfyller regelverkens krav. Vidare noteras att Orust kommuns krisledningsplan inte helt uppfyller regelverkens krav.
<i>Vilka väsentliga likheter och skillnader finns det mellan kommunerna?</i>	Förstudien visar att kommunernas styrdokument för säkerhet och krisberedskap i huvudsak är likartade. Gällande organisationen och det löpande arbetet med krisberedskap noterar vi både skillnader och likheter samt gemensamma utmaningar i arbetet vilket återges i avsnitt 7.

8.3. Identifierade risker

Förstudiens övergripande syfte är att översiktligt kartlägga kommunernas organisation i arbetet med krisberedskap. Utifrån förstudiens resultat har ett antal risker identifierats inom respektive kommun:

Munkedals kommun

- ▶ Risk för att verksamheterna inte är tillräckligt involverade i krisberedskapsarbetet samt inte får tillräcklig stöttning i krisberedskapsarbetet
- ▶ Risk för att verksamheterna inte arbetar enligt kommunens krisledningsplan, då samtliga sektorer inte upprättar egna krisledningsplaner
- ▶ Risk för att övningar inte genomförs i önskad utsträckning
- ▶ Risk för bristande tillgänglighet avseende TiB eftersom TiB även är RCiB.
- ▶ Risk för otillräcklig samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret

Orust kommun

- ▶ Risk för otydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och krisledningsnämnden eftersom ansvaret inte preciseras i styrelsens reglemente
- ▶ Risk för bristande tillgänglighet avseende TiB eftersom TiB även är RCiB.
- ▶ Risk att verksamheterna inte är involverade i tillräcklig utsträckning i krisberedskapsarbetet
- ▶ Risk för otillräcklig samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret

Strömstads kommun

- ▶ Risk för att verksamheterna inte är tillräckligt involverade i krisberedskapsarbetet samt inte får tillräcklig stöttning i krisberedskapsarbetet
- ▶ Risk för att övningar inte genomförs i önskad utsträckning
- ▶ Risk för bristande tillgänglighet avseende TiB eftersom TiB även är RCiB.

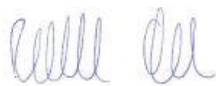
Tanums kommun

- ▶ Risk för att verksamheterna inte får tillräcklig stöttning i krisberedskapsarbetet
- ▶ Risk för bristande tillgänglighet avseende TiB eftersom TiB även är RCiB.
- ▶ Risk för otillräcklig samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret

Göteborg den 12 november 2018



Christoffer Henriksson
Verksamhetsrevisor



Rebecka Rask
Verksamhetsrevisor



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuer:

- ▶ Säkerhetssamordnare i Munkedals kommun
- ▶ Säkerhetsstrateg och administratör i Orust kommun
- ▶ Säkerhetssamordnare i Strömstads kommun
- ▶ Säkerhetssamordnare och kanslichef i Tanums kommun

Dokumentation:

Munkedals kommun

- ▶ Delegationsordning kommunstyrelsen
- ▶ Förbundsordning för Räddningstjänsten Mitt Bohuslän
- ▶ Handlingsprogram 2015-2019 Räddningstjänsten Mitt Bohuslän
- ▶ Krisledningsplan Munkedal 2017
- ▶ Munkedals kommuns risk- och sårbarhetsanalys 2017 – 2018
- ▶ Plan för Munkedals kommuns för arbete med krisberedskap
- ▶ Rapport MUNKEDAL uppföljningsbesök Länsstyrelsen
- ▶ Reglemente Kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente Krisledningsnämnd
- ▶ Sammanfattning krisledningsövning Munkedal 7 feb
- ▶ Svar Munkedal uppföljningsbesök 2017

Orust kommun

- ▶ Delprogram krisberedskap
- ▶ Delprogram Skydd mot olyckor
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente för krisledningsnämnden
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys för Orust kommun
- ▶ Trygghet och säkerhet 2015-2018

Strömstads kommun

- ▶ Anteckningar uppföljningsbesök Strömstad kommun 180313
- ▶ Befattningsbeskrivning Säkerhetssamordnare
- ▶ Beslut uppföljning LEH Strömstad 2018
- ▶ Förvaltningsorganisation 2017 för utskrift
- ▶ Handlingsplan enligt Lag om extra ordinära händelser
- ▶ Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor 2003:778. 2016 – 2019
- ▶ Inbjudan Krishanteringsrådet
- ▶ Protokoll från Krishanteringsrådet
- ▶ Reglemente för Kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente för Krisledningsnämnden
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys Strömstads kommun 2015-2018
- ▶ Utvärdering POSOM Övning 13 sept 2017
- ▶ Utvärderingsrapport

Tanums kommun

- ▶ Delegationsordning kommunstyrelsen beslutad

- ▶ Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor 20160129 Tanums kommun
- ▶ Larmprincip
- ▶ Pandemipolicy
- ▶ Plan krishantering
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente för krisledningsnämnden
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys för Tanums kommun
- ▶ Tanums kommun beslut och anteckningar uppföljning av kommunens krisberedskap
- ▶ Årlig uppföljning av LEH för Tanums kommun 2018

Bilaga 2. Krav på styrdokument

LSO, LEH och föreskrifter från MSB anger ett antal planer och styrdokument som kommunerna ska upprätta för sitt säkerhets- och krisberedskapsarbete. I följande avsnitt beskrivs dessa styrdokument för Munkedal, Orust, Strömstad och Tanums kommuner.

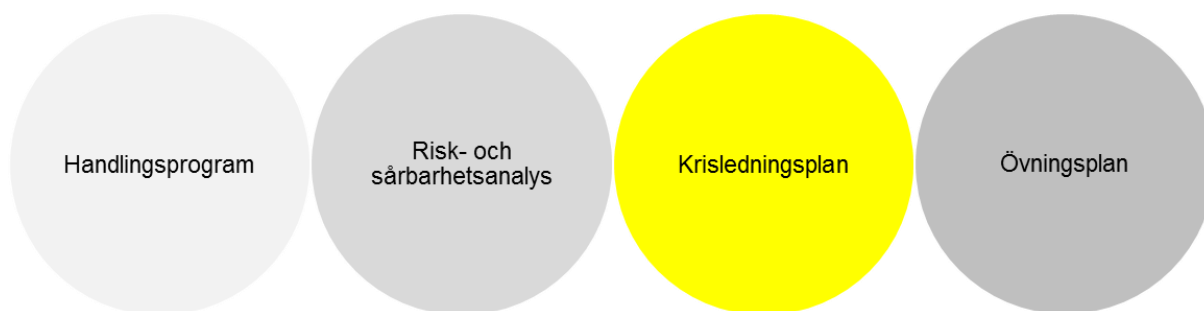


Bild 5. Planer och styrdokument för kommunernas säkerhets- och krisberedskapsarbete.

Enligt LSO ska alla kommuner anta ett handlingsprogram för den olycksförebyggande verksamheten samt ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet ska kommunen ange mål för verksamheten och analysera de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska kommunen också ange vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser, såväl i fred som under höjd beredskap. Handlingsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige eller av den beslutande församlingen i ett kommunalförbund för varje ny mandatperiod.

Enligt LEH ska kommunen analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en RSA. MSB har tagit fram föreskrifter för kommunernas RSA som även innehåller kriterier för bedömning av krisberedskapsarbetet¹⁰. Föreskrifterna anger sju punkter som kommunen ska redovisa i sin risk- och sårbarhetsanalys, däribland beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskapen samt behov av åtgärder med anledning av analysens resultat. Föreskrifterna anger att kommunen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige ska sammanställa och rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys.

Enligt LEH ska kommuner med beaktande av RSA för varje mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Planen ska bland annat beskriva styrning och samverkan inom krisledningsorganisationen. Kommunen ska varje år kontrollera planen och revidera den vid behov.

Enligt LEH ansvarar kommunen för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser. RSA ska ligga till grund för vilka övningar som genomförs.

¹⁰ MSBFS 2015:5.