

Granskning av kommunens krisberedskap

Vi har låtit genomföra en granskning av kommunens krisberedskap. Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att Österåkers kommun delvis arbetar med krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Vår sammanfattande bedömning baseras på nedanstående bedömningar:

- Österåkers kommun har en ändamålsenligt organiserad krisledningsorganisation som dock innehåller ett högt mått av nyckelpersonberoende.
- Risk- och sårbarhetsanalysen genomförs i enlighet med MSB:s riktlinje. Däremot har majoriteten av risker och sårbarheter som identifierats inte åtgärdats.
- Uppföljning och kontroll är något som ur ett övergripande perspektiv saknas i Österåkers kommun, dels gällande dokumentation men även gällande utbildning och övning.
- Samverkan sker ändamålsenligt till stor del, men det saknas formaliserad samverkan med det privata näringslivet och det finns även här ett tydligt nyckelpersonberoende.

Utifrån granskningen rekommenderar vi följande till Kommunstyrelsen:

- Säkerställ att all dokumentation för krisberedskap är beslutad, har diarienummer och är aktuell.
- Säkerställ att samtlig dokumentation innehåller samma uppgifter, exempelvis gällande samlingsplats för krisledningsgruppen.
- Vidta åtgärder för att minska nyckelpersonberoendet
- Säkerställ redundans i förmåga till ledning under kris
- Upprätta rutiner för att utvärdera och vid behov revidera risk- och sårbarhetsanalysen årligen, i enlighet med MSBs riktlinjer (MSBFS 2015:5).
- Inför ett tydligt utpekat ansvar för de åtgärder som upprättas i kommunens risk -och sårbarhetsanalys (RSA) och inför även ett slutdatum för när åtgärderna ska vara genomförda. Utred lämpliga insatser för att öka medvetenheten och förståelsen för syftet med RSA och hur den bör implementeras i övriga planer. Kommunen bör även formalisera processen för uppföljning av RSA och den åtgärdsplan som tagits fram vid tidigare analyser.
- Analysera relationen till privata aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet och säkerställ att Österåkers kommun har kapaciteten och

ÖSTERÅKERS KOMMUN
Revisorerna

- kompetensen att kontrollera att dessa är inkluderade i kommunens krisberedskapsarbete.
- Fortsätt att arbeta aktivt med samverkan i krishanteringsnätverket inom kommunen, samt utred behov av att upprätta ytterligare forum/nätverk med frivilligorganisationer samt förenings- och näringsliv inom krisberedskapsområdet.
 - Säkerställ att samverkan med kritiska aktörer såväl inom som utanför kommunens geografiska område fungerar, både i förebyggande syfte och för att underlätta samarbete under kris.
 - Inrätta uppföljning som en obligatorisk del i Österåkers kommuns krisberedskapsarbete för att kunna säkerställa att åtgärder genomförs, att dokumentation upprättas i önskad utformning och omfattning samt att utvärderingar och erfarenhetsåterföring genomförs ändamålsenligt.
 - Upprätta en formaliserad övnings- och utbildningsplan för att på ett strukturerat sätt vidmakthålla och utveckla kommunens kunskap och förmåga vad gäller krisberedskap, exempelvis med stöd i MSB:s Vägledning för kommunens utbildnings- och övningsplan 2019-2022 (MSB 2018-13415).
 - Ta fram en introduktionsutbildning för nya personer som är involverade i kommunens krisberedskapsarbete och säkerställ att samtliga i krisledningsgruppen genomgått samma utbildning. Introduktionsutbildningen bör minst innehålla en genomgång av den framtagna dokumentationen, rutiner och metodik för övningar.
 - Utvärdera vilken roll FRG bör ha i Österåkers kommuns krisberedskap.
 - Identifiera vilka aktörer i civilsamhället som har en relevant roll i kommunens krisberedskapssystem.
 - Fastställ en rutin för erfarenhetsåterföring efter övningar, utbildningar och skarpa händelser.

Vi översänder revisionsrapporten till Kommunstyrelsen med begäran om yttrande rörande åtgärder utifrån granskningens resultat och rekommendationer senast den 30 september 2019.

För Österåkers kommuns revisorer, 2019-05-13



Bengt Olin
Ordförande i kommunrevisionen

Granskning av krisberedskap Österåkers kommun

*Martin Bernhardtz
Fredrika Jönander*

Maj 2019



Innehåll

Sammanfattning och bedömning	3
Inledning	6
1.1. Bakgrund	6
1.2. Syfte och revisionsfråga	6
1.3. Kontrollmål	6
1.4. Revisionskriterier	6
1.5. Avgränsning	7
1.6. Metod	7
2. Iakttagelser	7
2.1. Organisation för krisledning och krisberedskap	7
2.1.1. Introduktion	8
2.1.2. Krisledningsorganisation	8
2.1.3. Beredskap	10
2.1.4. Bedömning organisation	11
2.2. Risk- och sårbarhetsanalys	12
2.2.1. Introduktion	12
2.2.2. Österåkers kommuns risk- och sårbarhetsanalys	12
2.2.3. Bedömning risk- och sårbarhetsanalys	13
2.3. Systematiskt arbete	14
2.3.1. Introduktion	14
2.3.2. Dokumentation	14
2.3.3. Utbildning och övning	15
2.3.4. Uppföljning	15
2.3.5. Bedömning systematiskt arbete	16
2.4. Samverkan	17
2.4.1. Introduktion	17
2.4.2. Österåkers kommuns samverkan	18
2.4.3. Bedömning samverkan	18
3. Revisionell bedömning	19
3.1. Rekommendationer	20
Bilagor	22

Sammanfattning och bedömning

PwC har på uppdrag av Österåkers kommuns förtroendevalda revisorer granskat kommunens krisberedskap. Efter genomförd granskning bedömer vi att Österåkers kommun **delvis** arbetar med krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Vår sammanfattande bedömning baseras på nedanstående bedömningar av respektive kontrollmål:

Kontrollmål	Bedömning
Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.	Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt . Österåkers kommun har en ändamålsenligt organiserad krisledningsorganisation som dock innehåller ett högt mått av nyckelpersonberoende.
Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer.	Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt . Risk- och sårbarhetsanalysen genomförs i enlighet med MSB:s riktlinje. Däremot har majoriteten av risker och sårbarheter som identifierats inte åtgärdats.
Kommunen har ändamålsenlig dokumentation och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.	Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt . Uppföljning och kontroll är något som ur ett övergripande perspektiv saknas i Österåkers kommun, dels gällande dokumentation men även gällande utbildning och övning.
Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.	Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt . Samverkan sker ändamålsenligt till stor del, men det saknas formaliserad samverkan med det privata näringslivet och det finns även här ett tydligt nyckelpersonberoende.

Rekommendationer

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

- Säkerställ att all dokumentation för krisberedskap är beslutad, har diarienummer och är aktuell.
- Säkerställ att samtlig dokumentation innehåller samma uppgifter, exempelvis gällande samlingsplats för krisledningsgruppen.
- Minska nyckelpersonberoendet genom att:
 - Säkerställa en jämn kunskapsnivå och fortsätt uppmuntra en god säkerhets- och kriskultur samt medvetenhet genom att löpande lyfta krishanteringsfrågor på exempelvis ordinarie månadsmöten eller liknande.
 - Se över behovet av resurser i relation till framtida krav på civilt försvar.
 - Överväga att utöka antalet personer som arbetar med frågor kopplade till krisberedskap och krishantering. Detta minskar såväl sårbarheter som personberoende i nyckelfunktioner och stärker kommunens krisberedskap vad gäller såväl kompetens som uthållighet.
 - Utredda och formalisera kommunens beredskapsfunktion.
- Säkerställ redundans i förmåga till ledning under kris genom att:
 - Säkerställa att krisledningsorganisationen består av tillräckligt med personal för att ledningsfunktionen ska kunna vara aktiverad under längre händelser.
 - Inrätta reserver/ersättare i krisledningsgruppen och säkerställ att reserverna övas och utbildas i samma utsträckning som den ordinarie krisledningsgruppen.
- Upprätta rutiner för att utvärdera och vid behov revidera risk- och sårbarhetsanalysen årligen, i enlighet med MSBs riktlinjer (MSBFS 2015:5).
- Inför ett tydligt utpekat ansvar för de åtgärder som upprättas i kommunens risk -och sårbarhetsanalys (RSA) och inför även ett slutdatum för när åtgärderna ska vara genomförda. Utred lämpliga insatser för att öka medvetenheten och förståelsen för syftet med RSA och hur den bör implementeras i övriga planer. Kommunen bör även formalisera processen för uppföljning av RSA och den åtgärdsplan som tagits fram vid tidigare analyser.
- Analysera relationen till privata aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet och säkerställ att Österåkers kommun har kapaciteten och kompetensen att kontrollera att dessa är inkluderade i kommunens krisberedskapsarbete.

-
- Fortsätt att arbeta aktivt med samverkan i krishanteringsnätverket inom kommunen, samt utred behov av att upprätta ytterligare forum/nätverk med frivilligorganisationer samt förenings- och näringsliv inom krisberedskapsområdet. Förslagsvis bör utredningen grundas i RSA där analys har genomförts för vilka samhällsviktiga verksamheter som finns inom kommunens geografiska områdesansvar. Kommunen bör skapa eller inkludera krisberedskapsfrågor i redan existerande samverkansforum med det privata näringslivet.
 - Säkerställ att samverkan med kritiska aktörer såväl inom som utanför kommunens geografiska område fungerar, både i förebyggande syfte och för att underlätta samarbete under kris.
 - Inrätta uppföljning som en obligatorisk del i Österåkers kommuns krisberedskapsarbete för att kunna säkerställa att åtgärder genomförs, att dokumentation upprättas i önskad utformning och omfattning samt att utvärderingar och erfarenhetsåterföring genomförs ändamålsenligt.
 - Upprätta en formaliserad övnings- och utbildningsplan för att på ett strukturerat sätt vidmakthålla och utveckla kommunens kunskap och förmåga vad gäller krisberedskap, exempelvis med stöd i MSB:s *Vägledning för kommunens utbildnings- och övningsplan 2019-2022* (MSB 2018-13415).
 - Ta fram en introduktionsutbildning för nya personer som är involverade i kommunens krisberedskapsarbete och säkerställ att samtliga i krisledningsgruppen genomgått samma utbildning. Introduktionsutbildningen bör minst innehålla en genomgång av den framtagna dokumentationen, rutiner och metodik för övningar.
 - Utvärdera vilken roll FRG bör ha i Österåkers kommuns krisberedskap. Utred behovet av att inkludera FRG i utbildnings- och övningsinsatser för kommunen, beroende på vilken roll kommunen vill att FRG ska ha samt upprätta rutiner för att uppdatera befintligt avtal vid behov.
 - Identifiera vilka aktörer i civilsamhället som har en relevant roll i kommunens krisberedskapssystem. Inkludera dessa i övningar, utbildningar och system
 - Fastställ en rutin för erfarenhetsåterföring efter övningar, utbildningar och skarpa händelser. Erfarenheter och iakttagelser från utvärdering av ovanstående ger underlag för förbättringsåtgärder.

Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunerna har en viktig roll i samhällets krisberedskap. Ju bättre kommunerna är på att hantera kriser, desto bättre blir hela samhället på att hantera kriser.

En viktig grund för kommunernas krisberedskap är de uppgifter som framgår av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Lagen syftar till att kommuner skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun.

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

Kommunen ansvarar bland annat för den kommunala räddningstjänsten, stöd, service och information till invånarna.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att besvara revisionsfrågan:

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

1.3. Kontrollmål

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

- Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.
- Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB: s riktlinjer.
- Kommunen har ändamålsenlig dokumentation och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.
- Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

1.4. Revisionskriterier

Följande utgör kriterier som grund för att besvara revisionsfrågan:

- Lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5).
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2012-5541).¹
- Kommunens regler, policys och riktlinjer motsv för krisberedskap .

1.5. Avgränsning

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

1.6. Metod

PwC har inom ramen för granskningen granskat dokumentation som reglementen, krisplan, kommunikationsplan och risk- och sårbarhetsanalys (se *bilaga 1* för fullständig förteckning av granskad dokumentation). Intervjuer har genomförts med berörda tjänstemän och politiker.

Intervjuer har genomförts med:

- Säkerhetsstrateg
- Kommunikationschef
- Kommundirektör
- Produktionschef
- Ordförande Kommunstyrelsen
- Andra vice ordförande Kommunstyrelsen

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

2. Iakttagelser

2.1. Organisation för krisledning och krisberedskap

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

¹ Överenskommelse om kommuners krisberedskap (2012-5541) har justerats och den nya överenskommelsen, *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (2019-2022)*, trädde i kraft 1 januari 2019. Båda överenskommelser grundas i lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och beskrivning av kommunens uppgifter är i sin helhet överensstämmande med föregående överenskommelse. Den nya överenskommelsen förtydligar statliga myndigheters (MSB och Länsstyrelse) stöd till kommuners arbete med krisberedskap.

2.1.1. *Introduktion*

Samhällets krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Krisberedskapen bygger på att samhällets normala verksamhet förebygger och hanterar olyckor och mindre omfattande störningar. Vid allvarliga händelser eller kriser kan de vardagliga resurserna förstärkas genom aktivering av krisledningsorganisation.

Kommunens kommunikation kan påverka händelseutvecklingen vid en kris såväl positivt som negativt. Effektiv kriskommunikation innefattar intern och väl samordnad kriskommunikation.

2.1.2. *Krisledningsorganisation*

Det framkommer i *Krisledningsplan Österåkers Kommun* att det är Kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för Österåkers kommuns kris- och säkerhetsarbete. Det framkommer även i planen att det är ålagt samtliga medarbetare inom kommunens organisation att, i enlighet med sitt uppdrag och utifrån fastlagda mål, verka för ökad säkerhet i kommunens verksamheter samt inom sina ansvarsområden.

Vid en allvarlig händelse är det den aktuella krisens omfattning och innebörd som styr var i kommunen ansvaret vilar samt hur krisledningen ska vara organiserad. I *Krisledningsplan Österåkers Kommun* framkommer det att krisledningsgruppen, baserat på händelsen, kan kalla in berörda förvaltningschefer och övriga aktörer för att så effektivt som möjligt hantera den händelse som uppstått. Det finns i grunden fyra olika nivåer för krisledning som i olika sammanhang kan verka separat eller i samverkan med antingen en eller flera övriga nivåer. De fyra nivåerna är enligt *Krisledningsplan Österåkers Kommun* följande:

- **Krisledningsnämnden** är kommunens politiska beslutsnivå
- **Krisledningsgruppen** är kommunens centrala operativa ledning på tjänstemannanivå
- **Krisledning på förvaltningsnivå** verkar då krisens karaktär eller omfattning inte kräver krisledning på övergripande nivå
- **Krisledning på enhetsnivå** verkar på motsvarande sätt som krisledning på förvaltningsnivå

Under intervjuer framkom att en kris på förvaltningsnivå, givet kommunens storlek, i de flesta fall är att betrakta som en angelägenhet för den centrala krisledningen och hanteras mest effektivt där. Detta gör att krisledning på förvaltningsnivå i praktiken är ovanligt. Det saknas formella krav på inställelsetider samt metoder för inkallning för personer som ingår i krisledningsorganisationen. I intervju framkom att det finns en diskrepans i dokumentation och praktik gällande vilka funktioner som ingår i kommunens krisledningsgruppen. Det framgår även att det saknas en roll med särskild kompetens inom informationssäkerhet i krisledningsgruppen.

Under granskningen framkom att det i tjänstemannaorganisationen finns ett nyckelpersonberoende, något som också nämns under ett flertal intervjuer. Beredskapsfunktionen, som motsvarar tjänsteman i beredskap (beskrivs vidare i avsnitt 2.1.2. *Beredskap*) finns inte dokumenterad och uppföljning och kontroll genomförs oregelbundet och utan systematik eller dokumentering. Det saknas reservfunktioner till krisledningsgruppen, vilket kan resultera i att uthålligheten blir bristande vid en mer långvarig kris.

Krisledningsnämnden i Österåkers kommun för mandatperioden 2019-2022 består av sju ledamöter, desamma som ingår i Kommunstyrelsens arbetsutskott. Krisledningsnämnden är till viss del övade och utbildade, men enligt intervju svar framgår att nämnden inte är insatt i kommunens krisberedskapsarbete till fullo, exempelvis när det gäller innehållet i den risk- och sårbarhetsanalys som tagits fram. Det saknas även medvetenhet om vilka samhällsviktiga verksamheter och sårbarheter som identifierats i kommunen.

Vid en allvarlig händelse ansvarar kommunens säkerhetsstrateg för att uppdatera krisledningsnämndens ordförande och orientera denne om händelsens art och utveckling. Nämnden informeras alltid vid kris, men aktiveras endast om övrig krisledning med befintliga resurser inte klarar av att hantera den uppkomna händelsen samt om den uppkomna händelsen leder till att resurser måste flyttas mellan nämnder. Det är krisledningsnämndens ordförande som beslutar om krisledningsnämnden skall samlas eller inte. Enligt intervju svar är tröskeln för att sammankalla krisledningsnämnden relativt låg, medan tröskeln för att *aktivera* krisledningsnämnden är betydligt högre. Exempelvis har det startats en SMS-chatt med alla i Kommunstyrelsen samt krisledningsnämnden för att informera.

I Österåkers kommun finns en stödfunktion för krishantering, psykologiskt och socialt omhändertagande (POSOM), som arbetar med att tidigt hantera personer som drabbats av en kris för att förhindra utveckling av allvarlig psykisk ohälsa och negativa sociala följdverkningar hos de som potentiellt är drabbade. I Österåkers kommuns *Kriskommunikationsplan* framkommer att POSOM är ett samarbete mellan polisen, Svenska kyrkan och socialtjänsten i Österåkers kommun och samordnas av socialchefen. Det framkom dock under intervjuer att polisen och Svenska kyrkan inte längre är en del av POSOM-gruppen utan att POSOM idag är en stödfunktion till krisledningen och utgörs av socialförvaltningen. Stödet aktiveras av förvaltningschef eller kommundirektör.

Österåkers kommun har även ett avtal med Civilförsvarsföreningen Täby Österåker angående Frivilliga Resursgrupper (FRG) som kan agera stöd vid händelser. FRG kan ge kommunen tillgång till extra personalresurser vid olika typer av kriser och är en form för samarbete mellan en kommun och organiserade frivilliga resurspersoner. Denna resurs kompletterar de ordinarie resurser som finns tillgängliga för framtida kriser i enlighet med SKL:s och MSB:s *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap*. Kommunens arbete med FRG är inte dokumenterat eller systematiserat på annat sätt än i ovan nämnda avtal, men det framkommer i intervju att nya FRG-medlemmar informerats om kommunens krisberedskapsarbete.

Angående kriskommunikation så framkommer det i kommunens *Kriskommunikationsplan* att kommunens organisation så långt som möjligt ska återspegla den ordinarie organisationen och att kommunikationsfunktionen huvudsakligen utgörs av kommunikationsenheten. Det är enligt planen kommunikationsfunktionen som bemannar kommunikatör i beredskap (KiB) och kommunikationschef som enligt dokumentation ingår i den centrala krisledningsgruppen.

Det finns en ordinarie krisledningslokal som är förberedd med reservkraft i upp till en vecka. I lokalen finns även konferenstelefon för Rakel, extratelefoner, kartor, whiteboard och TV. Vid behov finns även en reservlokal. Dessa lokaler nämns i dokumentet *Checklista Krisledning* och finns i kommunens krispärm. Lokal för krisledning omnämns även i kommunens *Kriskommunikationsplan*, men den primärt angivna samlingslokalen skiljer sig i dokumenten.

Slutligen bör det tilläggas att samtliga intervjuade uppger att de känner sig trygga med krisorganisationen och att krisledningsorganisationen upplevs fungera väl. Däremot framkom det att det potentiellt skulle kunna uppstå problem kopplade till nyckelpersonberoendet.

2.1.3. Beredskap

I Österåkers kommun har det tidigare funnits en TiB-funktion (Tjänsteman i Beredskap), dock uppgavs att denna inte fungerade på ett ändamålsenligt sätt varför den avskaffades. I dagsläget utgörs beredskap av kommunens säkerhetsstrateg som har en förväntan på sig att vara anträffbar och tillgänglig året om samt utgöra första kontaktpunkt vid händelse av kris. Detta är dock inte ett formaliserat uppdrag och det saknas styrande dokumentation för denna förväntade beredskap i form av arbetsuppgifter och ansvarsområde. Enligt intervjusvar är det inte heller tydligt eller klarlagt i praktiken. Vidare framkom att organisationen förlitar sig på säkerhetsstrategens tillgänglighet och kunskap i stor utsträckning.

Utöver säkerhetsstrategen finns det även en form av chefsberedskap som kallas "chef i beredskap" på enhetsnivå där exempelvis vårdchefer alltid är tillgängliga. Detta är dock primärt inte en uppgift inom ramen för krisberedskap, utan snarare för att säkerställa tillgång till chef i det ordinarie arbetet oavsett tid på dygnet. För "chef i beredskap" finns det dokumentation och ersättning utbetalas för denna uppgift. Enligt intervjusvar finns även en tydlig rutin att ha en tillförordnad som har beredskap när ordinarie funktion inte har möjlighet att vara tillgänglig.

Avseende kommunikation finns en formaliserad beredskap i form av att Österåkers kommun har fem stycken Kommunikatörer i Beredskap (KiB). Det är kommunikationsenheten som bemannar KiB och beredskapen roterar veckovis. Enligt Österåkers kommuns *Kriskommunikationsplan* ska KiB säkerställa att kommunen har beredskap att dygnet runt informera allmänhet och kommunens medarbetare om allvarliga och extraordinära händelser som kan innebära att Österåkers kommun och dess invånare påverkas. KiB ska inom två timmar kunna inställa sig till kommunens krisledningsplats och ska inom en timme kunna publicera information på kommunens interna och externa webbplats samt sociala medier.

KiB är aktiv tills dess att kommunikationschef och operativ kriskommunikationsgrupp är sammankallade och samlade. Enligt kommunens kriskommunikationsplan är det säkerhetsstrategen som larmar KiB. Säkerhetsstrateg och KiB kommer därefter överens om åtgärd och vid behov informeras kommundirektören. Det finns en checklista med instruktioner för KiB som bilaga i Österåkers kommuns *Kriskommunikationsplan*.

Det finns i Österåkers kommun tre Rakel-apparater², hos kommundirektör, säkerhetsstrateg och kommunikationsenheten. Då Österåkers kommun är en kommun med öar utan broförbindelse finns det även kommunikationsradioapparater som är placerade på de olika öarna och runt om i verksamheterna, vilka används vid behov i krislägen.

² Rakel är ett kommunikationssystem för trygg och säker kommunikation mellan medarbetare inom samhällsviktiga verksamheter. MSB ansvarar för systemet som har hög driftsäkerhet, täckning i hela Sverige och används av cirka 550 organisationer.

2.1.4. *Bedömning organisation*

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**. Österåkers kommun har en ändamålsenligt organiserad krisledningsorganisation och den upplevs fungera väl. Det framgår däremot i granskningen att Österåkers kommuns krisledning har ett högt mått av nyckelpersonberoende, där mycket av krishanteringsarbetet vilar på individuella personers engagemang och där processer och tillvägagångssätt inte är dokumenterade. Exempel på detta är att kommunens beredskapsfunktion, som består av säkerhetsstrategen, inte innehar ett formaliserat uppdrag i form av formaliserade krav och förväntningar. Detta bedömer vi vara en brist. Denna lösning innebär ett nyckelpersonsberoende där en stor del av beredskapen utanför ordinarie kontorstid hänger på en enskild individ. En väl underbyggd krisledning ska sträva mot funktionaliteter snarare än outhärliga personer, därav riskerar Österåkers kommuns krisledning bli lidande i händelse av personalbortfall och det saknas nödvändig redundans. Organisationen innehåller flera viktiga, rutinerade nyckelpersoner och när dessa byts ut måste rutinerna finnas dokumenterade.

Österåkers kommuns krisledningsnämnd (KLN) har god kontakt med tjänstemannaorganisationen genom kommunens säkerhetsstrateg. Granskningen belyser dock att det finns behov av att involvera KLN ytterligare i krisberedskapsarbetet och att det finns önskemål om ytterligare utbildning och övning. Detta för att säkerställa kompetens och kunskap. Vidare ser vi det som angeläget att KLN får utökad kännedom om kommunens risk- och sårbarhetsanalys där bland annat kommunens samhällsviktiga verksamhet framgår.

Kommunens arbete med POSOM beskrivs som ändamålsenligt i praktiken. Det kan dock konstateras att det förekommer en skillnad mellan dokumentation och hur POSOM-gruppen är utformad i praktiken. Det finns även andra exempel där dokumentation skiljer sig från den faktiska implementeringen, exempelvis vilka funktioner som ingår i den centrala krisledningsgruppen. Detta gäller även krisledningslokaler, där den primärt angivna i *Checklista Krisledning* och den i kommunens *Kriskommunikationsplan* inte är samma.

Vidare kan det konstateras att det vid en kris som berör informationssäkerhet saknas informationssäkerhetskompetens i krisledningsgruppen. Detta ser vi som en brist då det i samhället idag sker en tydlig ökning av IT-relaterade kriser såsom dataintrång, bedrägerier och spridning av skadlig kod. Det gäller såväl hos enskilda som organisationer i både privat och offentlig sektor. Informationssäkerhet omfattar hela samhället, och är en angelägenhet för alla. För att hindra att informationssäkerhetsincidenter och händelser kopplade till området utvecklar sig till större, allvarliga kriser ställs krav på ett etablerat och systematiskt informationssäkerhetsarbete samt en informationssäkerhetsfunktion, både i vardagen men givetvis även i krisledningsorganisation, något som Österåkers kommun saknar.

Civilsamhället och frivilliga krafter får en allt större plats i krisberedskap och det finns möjligheter att inkludera allmänheten och civilsamhället i krisberedskapen. De frivilligas insats under både skogsbranden i Västmanland 2014 och under skogsbränderna under sommaren 2018 var mycket central och kunde bidra med viktiga resurser. Därmed är det viktigt att även i vardagen ha en etablerad kontakt och organisation med civilsamhället redan *innan* en allvarlig händelse, extraordinär händelse eller kris inträffar. Det samarbete med FRG som bedrivs i

kommunen skulle kunna utvecklas för att bli en etablerad del av krisledningen och fungera som en resurs vid allvarliga och extraordinära händelser samt kriser.

Inom ramen för kriskommunikation finns idag ett fungerande upplägg. Det finns rutiner för hur Österåkers kommun arbetar med kommunikation och information under en kris och även utpekade personer som ansvarar för detta vid en kris. Det finns även en beredskap i form av kommunikatörer i beredskap (KiB) som säkerställer tillgång till kriskommunikation med kort varsel och därigenom formaliseras och säkerställs tillgängliga resurser för kriskommunikation. Kommunikationsenheten bedriver även regelbundna övningar samt utbildningar i framtagna dokumentation för att se till att kompetensen upprätthålls.

2.2. Risk- och sårbarhetsanalys

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

2.2.1. Introduktion

Varje kommun ska enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap identifiera, värdera och analysera sina risker och sårbarheter i en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys (RSA). RSA:n ligger med fördel till grund för kommunens riktlinjer för hantering av extraordinära händelser, för handlingsprogrammet för skydd mot olyckor samt för en eventuell säkerhetsanalysen. En RSA ska enligt lagstiftning tas fram för varje mandatperiod och RSA:n ska även lämnas in till Länsstyrelsen en gång per mandatperiod, och däremellan ses över årligen. Enligt MSBFS 2015:5 ska risk- och sårbarhetsanalysen användas som underlag vid planering och beslut om åtgärder för att minska sårbarheten i verksamheten eller stärka kommunens krishanteringsförmåga hos berörda verksamheter, kommunalägda bolag och kommunalförbund.

2.2.2. Österåkers kommuns risk- och sårbarhetsanalys

Österåkers kommun innehar en *Risk- och sårbarhetsanalys Österåkers Kommun 2015- 2018* och det pågår även ett arbete med att ta fram en ny risk- och sårbarhetsanalys. Enligt intervju svar har det i samband med fastställandet även gjorts en bedömning enligt *Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)*(OSL). Innehållsmässigt är RSA:n ändamålsenlig och strukturen motsvarar MSB:s riktlinjer (MSBFS 2015:5) och den innehåller även de sju allmänna råd som beskrivs i förordningen.

I Österåkers kommuns RSA framgår det att metodiken som skulle användas under framtagning har sin utgångspunkt i lag 2006:544, lag 2003:778 samt tillhörande förordningar. Processen har enligt planen utformats för att kunna täcka in MSB:s föreskrifter (2015:5) och Kammarkollegiets riskhanteringsstöd. Metoden som använts för att identifiera och värdera risker och sårbarheter har enligt kommunens RSA utgått från ROSA, FORSA och IBERO³. Syftet med planen är att sammankoppla identifierade risker med den identifierade samhällsviktiga verksamheten.

Arbetet med att ta fram kommunens RSA innehåller enligt risk -och sårbarhetsanalysen tre steg: *verksamhetskartläggning*, där samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden identifieras, *riskbedömning*, där risker och sårbarheter identifieras, samt *förmåge- och*

³ ROSA, FORSA och IBERO är exempel på vedertagna metoder för framtagning av RSA

sårbarhetsbedömning, där förvaltningens egen förmåga att hantera de identifierade riskerna avgörs.

Detta beskrivs under intervjuer som ett ständigt pågående arbete där Österåkers kommuns säkerhetsstrateg bearbetar samtliga enheter och verksamhetsdelar. Vidare träffar säkerhetsstrategen relevanta personer för framtagandet i form av verksamhetschefer för att undersöka vad som inte fungerat och om något har utvecklats under analysens gällande period. Det genomfördes ett antal workshops med representanter från förvaltningar och bolag och säkerhetsstrategen har medverkat på personalmöten för att diskutera RSA-relaterade frågor.

Det framgår av intervjusvar att det finns en diskrepans mellan hur processen står beskriven i dokumenterat och vad som sker i praktiken inom ramen för framtagandet av RSA:n. Arbetet i *praktiken* sker inte systematiskt och enligt det som står beskrivet i planen, utan snarare ad hoc-mässigt. Det framkommer att det saknas central styrning gällande RSA och att en faktisk process saknas för arbetet.

I kommunens RSA redovisas identifierade kritiska beroenden och samhällsviktiga verksamheter inom kommunen (bland annat barnomsorg, hemtjänst, boenden för äldre & funktionshindrade, dricksvattenleverans, räddningstjänst och livsmedelstransporter), de identifierade riskerna (personal- och kompetensbrist, eleffektbrist, brister i dokumentation och efterlevnad av rutiner och störning i matdistribution till samhällsviktig verksamhet) samt de sårbarheter och brister i krisberedskap som identifierats inom kommunen och dess geografiska område.

De åtgärder som presenteras i kommunens RSA är inte periodiserade, vilket innebär att det inte framgår när bristerna ska ha åtgärdats och det finns ingen utpekad ansvarig för åtgärderna och dess implementation. Enligt intervjusvar är majoriteten av de åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat som identifierats ännu inte genomförda, trots att de identifierats som allvarliga. Detta tas vidare upp under avsnitt 2.3.3. *Uppföljning*. Innehållet i Österåkers kommuns RSA är, enligt intervjuer, inte känt hos vare sig KLN eller i tjänstemannaorganisationen. Det framkom även att RSA:n och dess innehåll har använts under övning men varken i löpande arbete eller i processer.

2.2.3. Bedömning risk- och sårbarhetsanalys

Kontrollmålet bedöms vara **delvis uppfyllt**. Österåkers kommun genomför RSA i enlighet med de kriterier som ställs i MSB:s riktlinjer (MSBFS 2015:5). Kommunen har analyserat vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Uppföljning och bedömning av RSA rapporteras till länsstyrelsen årligen enligt MSB:s riktlinjer.

Vi bedömer att risk- och sårbarhetsanalysen i allt väsentligt genomförs i enlighet med MSB:s riktlinjer. Arbetet med RSA följs däremot inte upp och har inte reviderats under mandatperioden. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalys bör ses som en ständigt pågående utvecklingsprocess och inte något som enbart genomförs i samband med rapportering vart fjärde år. Vi ser det som en brist att de behov av åtgärder som beskrivs i RSA inte är tidsatta och att ingen ansvarig är utsedd. De identifierade åtgärderna har inte följts upp och i enlighet med intervjuer kvarstår flertalet. Detta, givet att dessa åtgärder identifierats som nödvändiga, torde påverka kommunens

krisberedskapsförmåga. Det faktum att den framtagna RSA inte är förankrad i kommunens krisberedskapsarbete är en brist.

Det lyfts under granskningens gång att RSA är ett område som har identifierats för förbättring och att ambitionen finns inför framtida risk- och sårbarhetsanalyser att i större utsträckning systematisera processen med att ta fram och identifiera risker och sårbarheter.

2.3. Systematiskt arbete

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

2.3.1. Introduktion

Enligt lag (2005:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap ska kommunen för varje mandatperiod ta fram en plan för att hantera extraordinära händelser, vilken ska utgå från en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) över de risker och sårbarheter som finns i kommunen. Kommunen ska ansvara 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. Vidare förtydligas i *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* (MSB 2012-5541) att personal regelbundet ska utbildas och övas inom krisorganisationen, att övningar ska ta sin utgångspunkt utifrån identifierade risker i risk- och sårbarhetsanalysen, samt att varje övning ska utvärderas avseende såväl styrkor som svagheter. Kommunen ska även efter en extraordinär händelse utvärdera hur händelser hanteras och ta tillvara på erfarenheter.

Kommunen ska enligt 2 kapitlet 1§ LEH upprätta en plan och en organisation för hur extraordinära händelser ska hanteras, utifrån risk- och sårbarhetsanalysens resultat. I planen ingår att ha förberedda lokaler samt en utbildad och övad krisledningsorganisation. Planen ska fastställas av Kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Risk- och sårbarhetsanalysen ska utgå från det geografiska området och den riskbild som råder.

2.3.2. Dokumentation

De styrande dokumenten för Österåkers kommuns krisberedskap består enligt *Riktlinjer för krishantering Österåkers kommun* av *Krisledningsplan Österåkers Kommun*, *Riktlinjer för krishantering Österåkers kommun* och *Krisledningsnämndens reglemente KF § 4:17/2015*. Utöver den styrande dokumentationen finns även stöddokumentation för olika funktioner i ett krisläge.

Österåkers kommun har, som nämns ovan, även genomfört en *Risk- och sårbarhetsanalys Österåkers Kommun 2015 - 2018* innan framtagandet av de styrande dokumenten. Det framgår i MSB riktlinjer för RSA att kommunen regelbundet ska följa upp sin risk- och sårbarhetsanalys och med utgångspunkt i denna bedöma sin generella krisberedskap. Österåkers kommun har inte följt upp sin RSA sedan framtagandet.

Det framkommer i både *Krisledningsplan Österåkers kommun* samt *Riktlinjer för krishantering Österåkers kommun* att det på förvaltnings- och enhetsnivå ska upprättas nödvändiga riktlinjer och dokument för krishantering för respektive nivå. Gällande förvaltningar har det upprättats

krisdokumentation på några, inte samtliga, förvaltningar i form av rutindokument som checklistor och instruktioner.

Österåkers kommuns *Kriskommunikationsplan* är konkret och följs regelbundet upp vilket resulterar i att den ständigt är aktuell och känd i verksamheten. Kommunikationsavdelningen har regelbundna möten och utbildningar i planen. Kriskommunikationsplanen revideras enligt uppgifter vid behov.

Under granskningen noterades att ett flertal av planerna och dokumenten varken är beslutade eller har diarienummer, se *Bilaga 1* för lista över vilken dokumentation som innehåller vad. Vidare framkom det under intervjuer att det övergripande saknas vetskap om styrdokument och rutiner gällande krisberedskap såväl, hos tjänstemän som hos politiker. Slutligen framkom det att kommunen saknar ett arbete för dokumenthantering samt rutiner för hur dokument ska implementeras när de väl är beslutade.

2.3.3. *Utbildning och övning*

Österåkers kommun har en *Utbildning & Övningsplan 2016-2019*, som inte är beslutad. Enligt intervjuer framkom att detta är ett arbetsdokument som kan förändras utifrån de krishändelser som sker. Planens målgrupp är Krisledningsnämnden, krisledningsgruppen, kriskommunikation och POSOM. Det framkommer i planen vilket år övningar och utbildningar skall genomföras för respektive målgrupp, dock inte mer än så. Det framkommer inte vad övningarna eller utbildningarna ska innehålla, vilket fokus de skall inneha eller hur övning och utbildning ska genomföras i form av metoder för att höja förmågan. Det framgår inte heller i planen varför kommunen övar eller syfte eller mål med respektive övningsaktivitet. Övning eller utbildning nämns inte i resterande styrande dokumentation.

Krisledningsnämnden, krisledningsgruppen och kriskommunikation uppger att utbildning och övning bedrivs i enlighet med den frekvens som står i övnings- och utbildningsplanen. Övning och utbildning hålls vartannat år, bortsett från krisledningsgruppen som övas och utbildas årligen. Enligt intervjusvar framkom att det övningsscenario som tas fram inte alltid varierar i önskad utsträckning, utan tenderar att handla om samma typ av kriser. Vidare uppges under intervjuer att det finns en tydlig medvetenhet om vikten av övnings- och utbildningsinsatser och det framgår att det skulle kunna ske än mer frekvent än i dagsläget. Det framhävs även att vissa ytterligare funktioner skulle kunna inkluderas i utbildningar och övningar, exempelvis tillförordnade när ordinarie funktioner är frånvarande.

Österåkers kommun deltar i de övningar som hålls av *Samverkan Stockholmsregionen*, vilket omfattar kriskommunikationsspecifika övningar till regionala samverkansövningar. Under intervjuer framkom att kommunen har anordnat övningar för FRG, dock finns dessa inte dokumenterade eller omnämnda i Österåkers kommuns utbildning- och övningsplan.

2.3.4. *Uppföljning*

Österåkers kommun genomför inte uppföljning av de krisplaner som ska upprättas på förvaltnings- och enhetsnivå. Det framgår av intervjusvar att erfarenhetsåterföring och utvärderingar inte genomförs i önskad utsträckning. Vidare framkom det även att det saknas rutiner för uppföljning för att säkerställa att förbättringar som identifieras i verksamheten implementeras.

I samband med genomförandet av RSA är det av vikt att arbetet och åtgärderna ska ske under mandatperioden för att reducera identifierade risker och sårbarheter som uppkommit. Som tidigare nämnts har ett flertal åtgärder dokumenterats i Österåkers kommuns RSA, medan endast ett fåtal har implementerats i kommunens verksamhet. Kopplat till uppföljning har detta resulterat i att riskerna och sårbarheterna kvarstår, exempelvis de behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat som identifierats angående reservaggregat för el, där åtgärden var att säkerställa kunskapen i organisationen om funktion och åtkomst till kommunens reservaggregat. Ett antal åtgärder har dock implementerats, bland annat den "rutin för driftstörning" som önskats från verksamheterna.

I Österåkers kommuns RSA identifieras förmågan att hantera en risk som handlar om "störning i webb, nätverk eller kritiska IT-system" som ett område där kommunen enligt intervju svar besitter en mycket bristfällig förmåga att hantera en kris inom och därmed anses sårbarheten vara mycket hög. I dagsläget saknas ett övergripande arbete med systematisk informationssäkerhet, men det framkom att det under hösten kommer påbörjas ett arbete med informationssäkerhetsklassning.

Kommuner och regioner har möjligheten att överlämna vården av kommunala angelägenheter och en allt större andel av välfärden inom vård, skola och omsorg utförs idag av privata utförare. Grundprincipen är att kommunen har ett ansvar som huvudman för verksamhet som överlämnats till privata utförare. Det framkom under ett flertal intervjuer att det finns många aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet i privat regi, men att dessa i begränsad utsträckning inkluderas i kommunens krisberedskapssystem. Däremot finns det en avtalstext som uppges inkluderas i avtal med privata aktörer som tar upp krav som ställs gentemot privata utförare gällande allt från krisberedskap till brandskydd. Det saknas dock systematisk uppföljning och kontroll av dessa.

2.3.5. Bedömning systematiskt arbete

Kontrollmålet bedöms vara **delvis uppfyllt**. Vi anser att grundläggande dokumentation för krisberedskap finns på plats, men att det finns en begränsad medvetenhet om dess innehåll och existens i allmänhet. Österåkers kommuns risk- och sårbarhetsanalys följs inte upp i ändamålsenlig utsträckning. Kommunen har som tidigare nämnt genomfört en RSA, däremot saknas handlingsplaner innefattande *hur* Österåkers kommun ska arbeta med åtgärder, vilka åtgärder som ska genomföras när och av vem för att reducera identifierade risker och sårbarheter. Vidare kan konstateras att kommunen inte bedriver systematisk uppföljning och kontroll av organisationens krisdokumentation, bortsett från kommunens kriskommunikationsplan som på en regelbunden basis följs upp. I dagsläget bedrivs inte heller någon uppföljning eller kontroll av privata aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet. Det finns en avtalstext som aktörerna tagit del av, men det sker ingen regelbunden uppföljning att denna följs. Ytterligare en anmärkning på detta tema är att många dokument varken är beslutade eller innehar diarienummer. Om en plan inte är beslutad finns det inte heller något formellt stöd att referera till vid en allvarlig eller extraordinär händelse eller kris. Sammanfattningsvis kan sägas att uppföljning och kontroll är något som ur ett övergripande perspektiv saknas i Österåkers kommun, vilket är en brist. Systematiskt krisberedskapsarbete innebär att komma bort från det reaktiva arbetssättet och att börja arbeta långsiktigt förebyggande vilket skapar en mängd fördelar. En av fördelarna är att förändrade förutsättningar kan inarbetas kontinuerligt.

I Österåkers kommuns utbildnings- och övningsplan framgår inte vilken utgångspunkt eller fokus kommande utbildningar eller övningar skall inneha, vilket gör att det inte går att identifiera huruvida de tar sin utgångspunkt utifrån identifierade risker i risk- och sårbarhetsanalysen eller inte.

Det är viktigt att alla personer som är involverade i kommunens krisberedskapsarbete är utbildade och övade i samtliga rutiner och framtagen dokumentation. När en ny person börjar behövs någon form av introduktionsutbildning för att kunna säkerställa ändamålsenligt krisberedskapsarbete i form av metodik, användande av rutiner samt förståelse för dokumentation. På så vis kan den framtagna dokumentationen nyttjas till fullo. För att säkerställa en förberedd och samspelt organisation är det av vikt att inkludera samtliga aktörer vid övning och utbildning, även de från frivilliga resursgrupper och de som ansvarar för den samhällsviktig verksamhet som drivs i privat regi. På så vis kan kommunen säkerställa att organisationen genomgående känner sig trygg och förberedd på vad som kan ske.

2.4. Samverkan

Kontrollmål: Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

2.4.1. Introduktion

Samverkan beskrivs ofta som den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Att varje offentlig aktör är skyldig att samverka med andra är viktigt och det framgår även av ansvarsprincipen⁴. Regeringen har tydliggjort i olika förarbeten att ansvarsprincipen inte kan uppfyllas genom att man enbart ser till den egna verksamheten.

När samhällsstörningar uppstår kan det gå åt mycket energi och tid för att reda ut vem som får, kan eller ska göra något, tid som istället skulle kunna användas för att se till helheten och säkerställa att uppgiften blir löst. Regeringen anser därför att samverkan mellan både offentliga aktörer på alla nivåer och icke-offentliga aktörer bör stimuleras ytterligare. När samhällsstörningar eller kriser inträffar är det försent att börja förbereda sig. Aktörers roller måste redan i förväg vara inövade, kända och accepterade genom bland annat möten, planering, utbildning och övning. Förutsättningarna för lyckad samverkan är helt beroende av att det finns etablerade former för samverkan i det dagliga arbetet. Det innebär därför snarare en naturlig utveckling av rådande förhållanden än radikala förändringar. Kommunerna ska, inom sitt geografiska område, verka för att samordna de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse. De ska också verka för samordning av informationen till allmänheten under en sådan händelse.

⁴ En viktig del i svensk krishantering är vad som brukar kallas de tre grundprinciperna, ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen.

2.4.2. Österåkers kommuns samverkan

Österåkers kommun ingår, liksom samtliga kommuner i Stockholms län, i samverkansforumet *Samverkan Stockholmsregionen*. Sammanslutningen syftar till att stärka samhällets förmåga att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner i olika krisituationer. I ett krisläge, på länsövergripande nivå, kan samverkansfunktionen samordna kommunikation och information, skapa lägesbild samt ta fram underlag för beslut. Österåkers kommuns säkerhetsstrateg samt KiB deltar veckovis på *Samverkan Stockholmregionens* möten och via Rakel en gång i månaden, för att säkerställa att kompetensen att använda Rakel kvarhålls. Utöver *Samverkan Stockholmsregionen* deltar Kommunstyrelseordförande även på *Regionala rådet* för att diskutera krisberedskap. Österåkers kommun bedriver till stor del samverkan i det dagliga arbetet och goda relationer finns etablerade i kommunen, dock sker samverkan avseende krisberedskap i formella kanaler och forum i begränsad utsträckning.

Det genomförs regelbundna samverkansmöten med Eon, Roslagsvatten, Armada Fastighetsbolag, Polisen, Trafikverket och Färjerederiet. Österåkers kommun är sammankallande för samverkansmöten med Eon där bland annat regionchef, driftansvarig för el samt fjärrvärme deltar. Samverkansmöten med Roslagsvatten sker ungefär två gånger per år där krishantering diskuteras. Varannan vecka träffar Österåkers kommun Polisen, kopplat till det trygghetsarbete som bedrivs i kommunen inom ramen för det råd som kallas "Trygg i Österåker". Krisberedskapsfrågor kan lyftas på dessa möten, trots att frågorna inte är det primära området för rådet. Det framkom även att Österåkers kommun diskuterar krisberedskap på möten mellan socialtjänsten och de privata vårdbolagen, som hålls två gånger per år.

Det kan konstateras att det i kommunen saknas samverkan med det privata näringslivet ur ett krisberedskapsperspektiv. I Österåkers kommun är det många privata aktörer som arbetar med det som kommunen identifierat som samhällsviktiga verksamheter.

I kommunen finns det, som tidigare nämnt, ett avtal med Civilförsvarsföreningen Täby Österåker angående Frivilliga Resursgrupper (FRG). Det framgår av intervjuer att samarbetet med FRG sker i begränsad utsträckning samt att det saknas samverkan med civilsamhället både i vardag och under kris. Det har även framkommit att det finns önskemål om bättre samverkan med civilsamhället.

Enligt intervjusvar finns det en god informell samverkan i form av vardagliga dialoger där många relevanta områden tas upp och diskuteras. Däremot saknas det etablerade samverkansforum för krisberedskap, både för privata och offentliga aktörer.

2.4.3. Bedömning samverkan

Kontrollmålet bedöms vara **delvis uppfyllt**.

Vi bedömer att kommunen har upprättade forum/nätverk för samverkan, men anser att samverkansformerna har förbättringspotential. Utöver den samverkan som sker i *Samverkan Stockholmsregionen* saknas strukturerade forum för samverkan med frivilligorganisationer, civilsamhälle samt förenings- och näringsliv inom krisberedskapsområdet i kommunen. Ofta finns det anledning att samverka kring gemensamma frågor och det geografiska områdesansvaret innebär i detta fall att kommunen ska ta initiativ till samverkan. Det kan handla om verksamhet,

objekt, system eller miljöer som är viktiga att upprätthålla ur ett kommunalt perspektiv. Det kan också handla om en extraordinär händelse som kräver att kommunen och andra aktörer agerar gemensamt. Forum för samverkan med framförallt det privata näringslivet bör initieras av Österåkers kommun inom ramen för kommunens geografiska områdesansvar. Detta kan ta sin grund i RSA där analys har genomförts för vilka samhällsviktiga verksamheter som finns i Österåkers kommun, varav en mängd idag bedrivs av det privata näringslivet. Vi bedömer att samverkan, genom goda relationer och regelbunden kontakt, förvisso fungerar, men även innebär ett visst nyckelpersonberoende. Att formalisera samverkan ger även goda möjligheter till uppföljning och kontroll. Samverkan med kringliggande kommuner sker till viss del, dock har inga egna initiativ tagits till mer formaliserad samverkan med aktörer inom eller utanför kommunens geografiska område.

3. *Revisionell bedömning*

Efter genomförd granskning bedömer vi att Österåkers kommun **delvis** arbetar med krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Vår sammanfattande bedömning baseras på nedanstående bedömningar av respektive kontrollmål:

Kontrollmål	Bedömning
Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.	Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt . Österåkers kommun har en ändamålsenligt organiserad krisledningsorganisation som dock innehåller ett högt mått av nyckelpersonberoende.
Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer.	Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt . Risk- och sårbarhetsanalysen genomförs i enlighet med MSB:s riktlinje. Däremot har majoriteten av risker och sårbarheter som identifierats inte åtgärdats.
Kommunen har ändamålsenlig dokumentation och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.	Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt . Uppföljning och kontroll är något som ur ett övergripande perspektiv saknas i Österåkers kommun, dels gällande dokumentation men även gällande utbildning och övning.
Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.	Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt . Samverkan sker ändamålsenligt till stor del, men det saknas formaliserad samverkan med det privata näringslivet och

	det finns även här ett tydligt nyckelpersonberoende.
--	--

3.1. Rekommendationer

Utifrån våra iakttagelser bör nämnas att vissa åtgärder redan diskuterats alternativt planerats in avseende de utvecklingsområden som uppmärksammats i granskningen. Kopplat till ovanstående rekommenderar vi Österåkers kommunstyrelse att beakta följande i kommande krisberedskapsarbete:

- Säkerställ att all dokumentation för krisberedskap är beslutad, har diarienummer och är aktuell.
- Säkerställ att samtlig dokumentation innehåller samma uppgifter, exempelvis gällande samlingsplats för krisledningsgruppen.
- Minska nyckelpersonberoendet genom att:
 - Säkerställa en jämn kunskapsnivå och fortsätt uppmuntra en god säkerhets- och kriskultur samt medvetenhet genom att löpande lyfta krishanteringsfrågor på exempelvis ordinarie månadsmöten eller liknande.
 - Se över behovet av resurser i relation till framtida krav på civilt försvar.
 - Överväga att utöka antalet personer som arbetar med frågor kopplade till krisberedskap och krishantering. Detta minskar såväl sårbarheter som personberoende i nyckelfunktioner och stärker kommunens krisberedskap vad gäller såväl kompetens som uthållighet.
 - Utredda och formalisera kommunens beredskapsfunktion.
- Säkerställ redundans i förmåga till ledning under kris genom att:
 - Säkerställa att krisledningsorganisationen består av tillräckligt med personal för att ledningsfunktionen ska kunna vara aktiverad under längre händelser.
 - Inrätta reserver/ersättare i krisledningsgruppen och säkerställ att reserverna övas och utbildas i samma utsträckning som den ordinarie krisledningsgruppen.
- Upprätta rutiner för att utvärdera och vid behov revidera risk- och sårbarhetsanalysen årligen, i enlighet med MSBs riktlinjer (MSBFS 2015:5).
- Inför ett tydligt utpekat ansvar för de åtgärder som upprättas i kommunens risk -och sårbarhetsanalys (RSA) och inför även ett slutdatum för när åtgärderna ska vara genomförda. Utred lämpliga insatser för att öka medvetenheten och förståelsen för syftet med RSA och hur den bör implementeras i övriga planer. Kommunen bör även formalisera processen för uppföljning av RSA och den åtgärdsplan som tagits fram vid tidigare analyser.

-
- Analysera relationen till privata aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet och säkerställ att Österåkers kommun har kapaciteten och kompetensen att kontrollera att dessa är inkluderade i kommunens krisberedskapsarbete.
 - Fortsätt att arbeta aktivt med samverkan i krishanteringsnätverket inom kommunen, samt utred behov av att upprätta ytterligare forum/nätverk med frivilligorganisationer samt förenings- och näringsliv inom krisberedskapsområdet. Förslagsvis bör utredningen grundas i RSA där analys har genomförts för vilka samhällsviktiga verksamheter som finns inom kommunens geografiska områdesansvar. Kommunen bör skapa eller inkludera krisberedskapsfrågor i redan existerande samverkansforum med det privata näringslivet.
 - Säkerställ att samverkan med kritiska aktörer såväl inom som utanför kommunens geografiska område fungerar, både i förebyggande syfte och för att underlätta samarbete under kris.
 - Inrätta uppföljning som en obligatorisk del i Österåkers kommuns krisberedskapsarbete för att kunna säkerställa att åtgärder genomförs, att dokumentation upprättas i önskad utformning och omfattning samt att utvärderingar och erfarenhetsåterföring genomförs ändamålsenligt.
 - Upprätta en formaliserad övnings- och utbildningsplan för att på ett strukturerat sätt vidmakthålla och utveckla kommunens kunskap och förmåga vad gäller krisberedskap, exempelvis med stöd i MSB:s *Vägledning för kommunens utbildnings- och övningsplan 2019-2022* (MSB 2018-13415).
 - Ta fram en introduktionsutbildning för nya personer som är involverade i kommunens krisberedskapsarbete och säkerställ att samtliga i krisledningsgruppen genomgått samma utbildning. Introduktionsutbildningen bör minst innehålla en genomgång av den framtagna dokumentationen, rutiner och metodik för övningar.
 - Utvärdera vilken roll FRG bör ha i Österåkers kommuns krisberedskap. Utred behovet av att inkludera FRG i utbildnings- och övningsinsatser för kommunen, beroende på vilken roll kommunen vill att FRG ska ha samt upprätta rutiner för att uppdatera befintligt avtal vid behov.
 - Identifiera vilka aktörer i civilsamhället som har en relevant roll i kommunens krisberedskapssystem. Inkludera dessa i övningar, utbildningar och system
 - Fastställ en rutin för erfarenhetsåterföring efter övningar, utbildningar och skarpa händelser. Erfarenheter och iakttagelser från utvärdering av ovanstående ger underlag för förbättringsåtgärder.

Bilagor

Bilaga 1 – Granskad dokumentation

Dokumentnamn	Beslutsdatum	Diarienummer
Avtal mellan Österåkers kommun och Civilförsvarsföreningen Täby Österåker angående Frivillig/a/ Resurs Grupp/er/	-	KS 2017/0208
Avtalsskrivning krisberedskap och brandskydd	-	-
Instruktion för larmning av kommunala funktioner i Österåkers kommun	-	-
Kriskommunikationsplan	2016-04-07	-
Krisledningsplan Österåkers Kommun	2016-10-17	KS 2016/0213-05 - KF §7:12/2016
Reglemente för Krisledningsnämnden	2015-06-15	KS 2015/0173-003
Riktlinjer för krishantering Österåkers kommun	2016-12-15	-
Risk – och sårbarhetsanalys Österåkers Kommun 2015 - 2018	2015-09-07	KS 2015/0297
Säkerhetspolicy	-	-
Uppdragsbeskrivning 2018-2022 (Täby Österåkers Civilförsvarsförening)	-	-
UTBILDNING & ÖVNINGSPLAN 2016-2019	-	-
Checklista Krisledning	-	-
Protokoll Samverkansmöte Eon 2017-04-06	-	-
Protokoll Samverkansmöte Eon 2019-02-04	-	-
Protokoll Samverkansmöte Roslagsvatten 2018-03-12	-	-
Dagordning för samverkansmöte med Hemtjänstutförarna och socialförvaltningen i Österåkers kommun den 15 februari 2017	-	-

Bilaga 2 – Lista med förkortningar

FRG	Frivillig/a/ resursgrupp/er/
KiB	Kommunikatör i beredskap
KLN	Krisledningsnämnd
LEH	Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
RSA	Risk- och sårbarhetsanalys
TiB	Tjänsteman i beredskap

2019-05-13

<i>Uppdragsledare</i> Henrik Fagerlind	<i>Projektledare</i> Martin Bernhardtz
---	---