

Revisionsrapport 2019

Genomförd på uppdrag av revisorerna
April - juni 2019

Tyresö kommun

Granskning av kommunens kris- och
katastrofberedskap



EY

Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte.....	3
2.3. Avgränsning och ansvarig nämnd	4
2.4. Genomförande	4
2.5. Definitioner	4
2.6. Revisionskriterier.....	4
3. Kommunens styrning och planering av krisberedskap.....	6
3.1. Styrning och organisation	6
3.2. Kommunens risk- och sårbarhetsanalys.....	8
3.3. Nämndernas riskhanterings- och kontrollplan.....	9
4. Roll- och ansvarsfördelning vid krishantering.....	10
4.1. Krisledningsnämnd.....	10
4.2. Krisledning	11
4.3. Krisinformation	13
4.4. Krisstöd (POSOM).....	14
4.5. Frivilliga resursgruppen (FRG)	15
5. Samverkan internt och externt	16
5.1. Samverkansgrupp	16
5.2. Samverkan Stockholmsregionen.....	17
5.3. Södertörnsnätverk för beredskap och säkerhet	17
6. Övning och utbildning	18
7. Uppföljning	19
7.1. Rapportering till Länsstyrelsen	19
7.2. Återrapportering till kommunstyrelsen	20
Svar på revisionsfrågor	21
Bilaga 1: Källförteckning	24

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat kommunens kris- och katastrofberedskap. Granskningen syftar till att bedöma om kris- och katastrofberedskapen i Tyresö kommun är ändamålsenlig och anpassad till de krav som ställs i lagstiftningen.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen har att leda och samordna arbetet med säkerhet och krisberedskap. Kommunstyrelsens presidium fungerar som Tyresö kommuns krisledningsnämnd och är kommunens politiska beslutsnivå vid kris. Krisledningsgruppen utgör kommunens operativa krisledning och bistås av ledningsstöd beroende på krisens art.

Vår sammanfattande bedömning är, utifrån granskningens syfte och revisionskriterier, att kris- och katastrofberedskapen i kommunen i allt väsentligt är ändamålsenlig och anpassad till de krav som ställs i lagstiftningen. Vi ser positivt på att kommunen tar ett samlat grepp om trygghets- och säkerhetsfrågorna där krisberedskap är en av flera delar i ett mer övergripande arbete.

Vi baserar vår bedömning på att det finns en tydlig och ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning, att det finns styrdokument och genomförs riskanalyser i beredskapsarbetet, att övningar och utbildningar genomförs och att det finns en utvecklad samverkan inom det geografiska området. Kommunens säkerhetsenhet sammankallar en samverkansgrupp som omfattar väsentliga delar av den kommunala organisationen men även privata aktörer i det geografiska området.

Vid kriser har kommunen ett betydande ansvar och det är flera viktiga aspekter som kommunerna behöver ta ställning till vilket med fördel styrs av en tydlig politisk vilja. Vi noterar att kommunstyrelsen inte har varit involverade i framtagandet av kommunens handlingsplan eller risk- och sårbarhetsanalys. Åtterrapporering till kommunstyrelsen i krisberedskapsfrågor sker främst när det bedöms nödvändigt under sammanträden med kommunstyrelsen. Vi bedömer att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt behöver hålla sig mer informerad om väsentliga risker och hotbilder mot kommunens säkerhet. Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för att trygghets- och säkerhetsarbetet bedrivs på ett effektivt sätt inom kommunen samt ansvarar för kommunens uppgifter enligt LEH.

Mer utförliga bedömningar med svar på revisionsfrågorna återfinns i slutet av rapporten.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi att kommunstyrelsen:

- ▶ Inom ramen för sin uppsiktsplikt håller sig mer informerad om väsentliga risker och hotbilder mot kommunens säkerhet.
- ▶ Säkerställer att kommunens nämnder har kontrollplaner eller andra strukturer som ger ett fullgott underlag för att bedöma och värdera risker för kommunens krisberedskap.
- ▶ Säkerställer att samverkan inom ramen för kommunens psykiska och sociala omhändertagande vid kriser och katastrofer (POSOM) stärks och upprätthålls kontinuerligt.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunen ska bl.a. verka för en säker och trygg kommun genom att förebygga och hantera risker, förluster, störningar och skador på grund av oförutsedda händelser. Genom god planering ska kommunen förhindra eller minimera negativa konsekvenser för anställda, kommuninvånare, verksamhet, egendom, ekonomi och miljö. Om ändå negativa konsekvenser uppstår ska beredskap finnas för detta.

En extraordinär händelse är en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma beslut och insatser av en kommun (t.ex. extrem väderlek, långvarigt elavbrott etc.)

Enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska det i varje kommun finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter då extraordinära händelser i fredstid inträffar. Genom denna lagstiftning har bl.a. kommunernas skyldighet att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser och kommunernas ansvar för den fredstida krishanteringen i det egna geografiska området reglerats. Lagen syftar till att kommunerna ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. Kommunen ansvarar således för att den kommunala verksamheten fungerar så störningsfritt som möjligt. Ansvaret omfattar även de delar som externa entreprenörer utför för kommunens räkning.

För arbetet inom kommunens geografiska område finns olika riskhanteringsgrupper där, förutom säkerhetsenheten och säkerhetssamordnare, representanter från olika myndigheter och verksamheter inom kommunen deltar.

2.2. Syfte

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kris- och katastrofberedskapen i Tyresö kommun är ändamålsenlig och anpassad till de krav som ställs i lagstiftningen.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning för kris- och katastrofberedskapen, både inför och vid kriser?
- ▶ Finns erforderliga styrdokument samt risk- och sårbarhetsanalyser i beredskapsarbetet upprättade och fastställda av rätt instans¹?
- ▶ Genomförs ändamålsenliga utbildningar och/eller övningar avseende extraordinära händelser?
- ▶ Finns en ändamålsenlig samverkan med externa aktörer avseende krisberedskap?
- ▶ Finns en planering som är ändamålsenlig för hur information och krisstöd ska ske?
- ▶ På vilket sätt säkerställs att berörd lagstiftning följs?

¹ Med "rätt instans" menas utifrån krav som framgår av lagstiftning, eller av kommunfullmäktige upprättade styrdokument.

2.3. Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen avser det kommunövergripande arbetet med kris- och katastrofberedskap under kommunstyrelsens ansvar.

2.4. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Intervjuer har skett med kommundirektör, tjänsteman i beredskap (TiB), säkerhetschef samt representanter i POSOM². Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. All korrespondens kring faktakontrollen har arkiverats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar EY för. Granskningen är genomförd april – juni 2019.

2.5. Definitioner

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) definierar en kris i arbetet med samhällets krisberedskap som ett tillstånd i samhället där konsekvenserna av en händelse är så svåra och allvarliga att de vanliga resurserna inte räcker till för att hantera händelsen. En kris drabbar många människor och stora delar av samhället och kan hota grundläggande värden (som vår demokrati) och viktiga samhällsfunktioner (som elförsörjningen). Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisationer. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att hantera krisen kräver samordnade åtgärder från flera myndigheter, organisationer och företag på alla nivåer i samhället.

En enskild händelse i sig, exempelvis en olycka eller ett sabotage, utgör inte en kris eller katastrof. En kris är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Enskilda händelser definieras alltså inte som kriser eftersom de ska kunna hanteras inom ordinarie verksamhet. Händelser som faller under lagen om skydd mot olyckor räknas således inte in under området kris- och katastrofberedskap som är fokus för denna granskning.

2.6. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- ▶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners risk-och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5)
- ▶ Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2012–5541)
- ▶ Av fullmäktige beslutade styrdokument med bäring på krisberedskap, bl.a. "Handlingsplan för trygghet och säkerhet i Tyresö kommun".

² Vi har inom ramen för granskningen sökt ordförande för Kommunstyrelse och krisledningsnämnd ett flertal gånger i försök att planera intervjuer utan att lyckas.

2.6.1. Lagstiftning

Denna granskning berörs främst av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) samt förordning 2006:637 med särskilda bestämmelser i anslutning till lagen. En extraordinär händelse definieras som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen. En extraordinär händelse ska ha stor omfattning, ett snabbt händelseförlopp och vara svår att överblicka.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommunen ska bland annat:

- ▶ analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en **risk- och sårbarhetsanalys**.

Tillämpningen av lagen aktualiseras vid en större händelse som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Det kan exempelvis röra sig om hot mot sjukvården, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet. De flesta händelser, även om de är störande och kommer plötsligt, bör inte betraktas som extraordinära. Definitionen av vad som är en extraordinär händelse måste göras genom en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap innehåller bestämmelser som ansluter till *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Detta gäller exempelvis att varje kommun ska:

- ▶ hålla Länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser.
- ▶ ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också krigsorganisation, den personal som skall tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen skall kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap, framgå.

2.6.2. Kommunens styrande dokument

Kommunfullmäktiges kommunplan 2019

Av kommunfullmäktiges *Kommunplan 2019–2022* framgår inga specifika mål eller prioriteringar rörande krisberedskap. Det fastslås däremot att det kommunala grunduppdraget fastslås i lagstiftning, i detta fall LEH, samt att en grundförutsättning för verksamhetsuppdraget är att "mål och intentioner eller motsvarande nationella styrdokument är uppfyllda".

Handlingsplan för trygghet och säkerhet i Tyresö kommun

Enligt LEH ska kommunen varje mandatperiod fastställa en plan för hur kommunen ska organisera och hantera en extraordinär händelse. *Handlingsplan för trygghet och säkerhet i Tyresö kommun 2016–2018* beslutades av kommunfullmäktige den 17 december 2015.

Med anledning av inträde i ny mandatperiod är en ny handlingsplan under framtagande. *Handlingsplanen för trygghet och säkerhet i Tyresö kommun* ska gälla från och med fullmäktiges antagande av planen och till och med den 31 december 2022 och ersätter handlingsplan fastställd av kommunfullmäktige 17 december 2015. Det nya utkastet innehåller, i stort, liknande rubriker och skrivningar som föregående plan med utökade rubriker vad gäller informationssäkerhet, samverkan med polismyndigheten och Södertörns brandförsvaret, civilt försvar, och (viktigt meddelande till allmänheten) VMA.

Handlingsplanen arbetas fram av säkerhetschef i samarbete med förvaltningarnas säkerhetssamordnare samt flera nyckelpersoner internt och externt, (Räddningstjänsten). Remissinstans är ovan berörda samt kommunens ledningsgrupp. Politiken är inte med i framtagandet.

Handlingsplanen beskriver de övergripande åtgärder som ska genomföras under mandatperioden för att reducera eller ta bort risker och sårbarheter samt för att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet. Som underlag för handlingsplanen används den risk- och sårbarhetsanalys som beskrivs i avsnittet analys- och planering.

Mål och inriktning för trygghets- och säkerhetsarbetet uppgavs vara att kommunen ska:

- ▶ vara en säker och trygg kommun för invånarna och de som vistas i kommunen.
- ▶ säkerställa en väl fungerande verksamhet inom kommunen och i dess bolag, med så få störningar och egendomsförluster som möjligt.
- ▶ genom ett aktivt och effektivt säkerhetsarbete bidra till god ekonomi för kommunen och de kommunala bolagen.
- ▶ verka för att öppenheten i kommunens verksamheter förblir så stor som möjligt utan att säkerheten eftersätts.
- ▶ ha en god beredskap inför och förmåga att hantera en extraordinär eller allvarlig händelse.
- ▶ arbeta för färre oönskade händelser och minska konsekvenser av sådana händelser.
- ▶ genom omvärldsbevakning hålla sig uppdaterad inom området trygghet och säkerhet.

Styrdokumentet svarar mot kraven i *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* mellan Sveriges kommuner och landsting (SKL) och MSB och beskriver hur kommunen arbetar med krisberedskap och förebyggande åtgärder.

3. Kommunens styrning och planering av krisberedskap

3.1. Styrning och organisation

Kommunfullmäktige beslutar om handlingsplan för trygghet och säkerhet.

Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för att trygghets- och säkerhetsarbetet bedrivs på ett effektivt sätt inom kommunen och svarar för att fastställa kommungemensamma riktlinjer. Av Kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen har att leda och samordna arbetet med säkerhet och krisberedskap samt ansvarar för kommunens uppgifter enligt LEH.

För samordning och som stöd till förvaltningar och bolag finns **säkerhetsenheten** med säkerhetschef. Säkerhetsenheten är förlagd inom kommunstyrelseförvaltningen under Avdelning Medborgarfokus.

Respektive **nämnd** är ansvarig för att trygghets- och säkerhetsarbetet bedrivs enligt planer. Förvaltningschefen/VD ska organisera trygghets- och säkerhetsarbetet inom förvaltningen/bolaget samt ansvara för ledning och uppföljning.

Varje förvaltningschef utser minst en säkerhetssamordnare ansvarig för samordningen av riskhanteringsfrågor på respektive förvaltning. **Säkerhetssamordnaren** ska "initiera, samordna, stödja [...] och tillhandahålla kunskap och kompetens till de kommunala verksamheterna inom området riskhantering"³. Ansvarig chef har dock alltid det totala ansvaret för dessa frågor. Säkerhetssamordnarna har även att:

- ▶ Avgöra behov och initiera information och utbildning i risk- och säkerhetsfrågor.
- ▶ Ge förslag på säkerhetshöjande insatser på enheterna och prioritering av dessa. (Beslut fattas av chef).
- ▶ Följa upp att riskinventeringar görs och, vid behov, delta.
- ▶ Ingå i kommunens riskhanteringsgrupper.
- ▶ Delta i adekvata utbildningar för uppdraget.
- ▶ Redovisa uppgifter till säkerhetsenheten.
- ▶ Genomföra risk- och sårbarhetsanalyser inom den egna verksamheten samt med övriga säkerhetssamordnare göra kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalyser.

På varje arbetsplats/enhet ska det även finnas ett **säkerhetsombud** för lokalt arbete med risk- och säkerhetsfrågor. Säkerhetsombudet är chefen behjälplig med risk- och säkerhetsfrågor samt brandskyddsfrågor på enheten. Ansvarig chef har dock det totala ansvaret. Säkerhetsombudet har i uppdrag att, bland annat, medverka eller utföra utrymningsövningar. I intervjuer framkommer att alla enheter inte har genomfört planeringar och övningar, exempelvis utrymnings- och evakueringsövningar, så som *Rutiner och uppdragsbeskrivning säkerhetsorganisation* föreskriver.

Kommunen har ett antal upprättade dokument med bäring på kris- och katastrofberedskap. De centrala innefattar, utöver kommunfullmäktiges styrande dokument, riktlinjer för hantering av allvarlig eller extraordinär händelse och riktlinjer för information vid kris vilka beskrivs nedan.

Riktlinje för hantering av allvarlig eller extraordinär händelse fastställdes av kommundirektören den 5 februari 2016 och reglerar kommunens organisation och hantering vid allvarliga eller extraordinära händelser i fredstid. Riktlinjerna innehåller bestämmelser för när kommunledningens organisation för krishantering behöver träda i kraft. Vi noterar att riktlinjerna innehåller viss inaktuell information gällande krisledningsstabens organisation.

Kommunens *Kommunikationspolicy*, antagen av kommunfullmäktige den 22 oktober 2015, och *Riktlinjer för information vid kris*, fastställd av kommundirektören den 30 mars 2015,

³ Rutiner och uppdragsbeskrivning säkerhetsorganisation – i Tyresö kommuns verksamheter, 2017

anger rutiner och ansvarsfördelningen för kommunikation i trygghets- och krishanteringsarbetet. Även riktlinjerna för information vid kris ska revideras under 2019.

3.1.1. Bedömning

Kommunen har tagit ett samlat grepp kring trygghetsfrågor och krisberedskapsfrågor, vilket vi bedömer vara fördelaktigt. Vi noterar att Kommunstyrelsens riskhanterings- och kontrollplan inte innefattar någon risk kopplad till krisberedskap eller trygghet.

I intervjuer framkommer att alla enheter inte har genomfört planeringar och övningar så som rutin och uppdragsbeskrivning föreskriver. En stor del av kommunens arbete med att säkerställa adekvat utbildning och övning till medarbetarna samt att genomföra förvaltnings specifika riskinventeringar och riskanalyser är decentraliserat till respektive förvaltnings säkerhetssamordnare samt enheternas säkerhetsombud. Det är därför av stor betydelse att dessa funktioner innehar god kompetens och kunskap inom området.

3.2. Kommunens risk- och sårbarhetsanalys

Enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska kommuner analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Risk- och sårbarhetsanalysen för Tyresö kommun ska lämnas över till länsstyrelsen för att bidra till den regionsomfattande risk- och sårbarhetsanalysen⁴.

Tyresö kommun har en etablerad grupp som arbetar med risk och sårbarhetsanalyser, riskhanteringsgrupp, vilken träffas två gånger per år. Analysarbetet har genomförts i olika mötesforum vid flera tillfällen under åren. Medverkande har varit representanter från kommunens förvaltningar och Södertörns brandförsvarsförbund. Arbetet har skett under ledning av säkerhetschef och förvaltningarnas säkerhetssamordnare. Diskussionerna har utgått från bestämda scenarios där risker, konsekvenser, hanteringsförmåga, beroende och lämpliga förebyggande åtgärder diskuterats.

Med anledning av en ny mandatperiod är en ny risk- och sårbarhetsanalys under framtagande för gällande mandatperiod under ledning av säkerhetschef. 2019-års risk- och sårbarhetsanalys är ännu inte beslutad men avses beslutas av kommundirektör hösten 2019.

I utkast för 2019-års risk- och sårbarhetsanalys beskrivs nulägesanalys och planering med strategier för sårbarhetsreducering avseende flera samhällsviktiga verksamheter, bland annat avbrott i elförsörjning, vattenförsörjning och livsmedelsförsörjning. Kommunen äger både fasta och mobila reservverk som vid ett långvarigt elavbrott disponeras till samhällsviktig verksamhet. Två av tre äldreboenden har reservkraft. Därutöver finns fyra reservkraftförsörjda skolor som vid kris utgör värmestugor åt utsatta kommuninnevanare. I risk- och sårbarhetsanalysen fastslås att krisledningen bedöms kunna verka dygnet runt under en veckas tid.

Kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys innehåller ingen rankingskala utifrån sannolikhet. I MSB:s *vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser* rekommenderas att en

⁴ Kommunen ska rapportera sin RSA till länsstyrelsen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunalfullmäktige.

konsekvensbedömning görs, med utgångspunkt i liv och hälsa, funktionalitet, grundläggande värden och skador på egendom. Risk- och sårbarhetsanalys innehåller riskidentifiering men ingen rankingskala utifrån sannolikhet. I intervjuer framkommer att Tyresö kommun har valt att inte redovisa en riskbedömning eller riskmatris med anledning av att skattningar av konsekvens och risk är tolkningsbara och att en analys inte är mer "säker" för att den innehåller siffror.

Uppföljning av kommunens risk- och sårbarhet görs kontinuerligt och detaljerad förmågebedömning i det löpande arbetet hanteras som sekretess enligt 18 kap. § 13 offentlighets- och sekretesslagen⁵.

Risk- och sårbarhetsanalysen, i sin helhet, rapporteras inte till kommunstyrelsen utan de prioriterade uppgifterna som framkommit utifrån arbetet med risker och sårbarheter listats i handlingsplanen som löper under mandatperioden, vilken fastställs av kommunfullmäktige.

3.3. Nämndernas riskhanterings- och kontrollplan

I enlighet med kommunens styrmodell gör samtliga enheter riskhanteringsplaner vilka inryms i enhetsplanen. Dessa risker kan minskas eller elimineras genom rutinförändringar eller andra åtgärder. De mest väsentliga riskerna aggregeras till nämndens riskhanteringsplan i nämndplan per verksamhetsområde. De risker som ska åtgärdas kan skrivas in i verksamhetssystemet BESTYR.

Efter genomgång av samtliga nämnders riskhanterings- och kontrollplaner för 2019, undantaget byggnadsnämnden och Södertörns överförmyndarnämnd, noterar vi att ingen plan innehåller (direkta eller indirekta) risker kopplade till krisberedskap eller säkerhet. Vi noterar även att kommunstyrelsens *riskhanterings- och kontrollplan gemensam verksamhet* inte innefattar någon risk kopplad till krisberedskap eller trygghet.

I intervjuer uppges skälet vara regleringar i kommunens gemensamma rutiner för syftet med riskhantering⁶. I rutinen beskrivs att "relevanta risker [...] utgår från både verksamhetens mål och från uppdraget som omfattar lagstiftning och övriga styrdokument som reglerar verksamheten. Risker inom [...] säkerhet [...] utreds med hjälp av olika verktyg och metoder." Metodiken baseras på utredningar genom checklistor.

3.3.1. Bedömning

I Tyresö kommun beslutar kommundirektör om risk- och sårbarhetsanalys. Med anledning av att kommunstyrelsen inte har varit deltagande i framtagandet av handlingsplan eller fastställt kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys (En indikator⁷ som tillämpas för MSB:s föreskrifter och allmänna råd (2015:5) är huruvida risk- och sårbarhetsanalysen är fastställd av kommunstyrelse eller kommunfullmäktige.) finns en risk att kommunstyrelsen inte är tillräckligt informerad om väsentliga risker och hotbilder mot kommunens säkerhet och därmed är allt för passiv inom ramen för sin uppsiktsplikt. Vid kriser har kommunen ett

⁵ För varje genomförd analys bedöms behovet om den ska vara sekretessbelagd eller offentlig i enlighet med 18 kap § 13 i offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400).

⁶ Riskhantering – gemensamma rutiner för Tyresö kommun, fastställda av kommunstyrelsen den 27 augusti 2013, reviderade av kommundirektör 29 februari 2016.

⁷ Kommunen kan uppfylla MSB:s föreskrifter i helhet även om enstaka indikatorer inte är uppfyllda.

betydande ansvar och det är flera viktiga aspekter som kommunerna behöver ta ställning till vilket med fördel styrs av en tydlig politisk vilja.

I risk- och sårbarhetsanalysen beskrivs några punktade strategier för riskreducering vilka även listas i den handlingsplan som fastställs av kommunfullmäktige. Detta gör att kommunfullmäktige på så sätt fastställer de behov av åtgärder som bör göras och beaktas i budgetarbetet under mandatperioden. Vi bedömer att det finns ett behov av att presentera tydligare åtgärdsförslag med prognostiserade kostnader, effekter och konsekvensbedömningar (med utgångspunkt i liv och hälsa, funktionalitet, grundläggande värden och skador på egendom utifrån MSB:s *vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*) för att underlätta beslut om kostnader är motiverade, med analysen som grund.

Efter genomgång av samtliga nämnders riskhanterings- och kontrollplaner för 2019, undantaget byggnadsnämnden och Södertörns överförmyndarnämnd, noterar vi att ingen plan innehåller (direkta eller indirekta) risker kopplade till krisberedskap eller säkerhet. Vi bedömer det väsentligt att relevanta nämnder har kontrollplaner som utgör ett fullgott underlag för att bedöma och värdera risker för kommunens krisberedskap.

4. Roll- och ansvarsfördelning vid krishantering

Tre grundprinciper

Kommunens förmåga att leda verksamheten i krissituationer och andra påfrestande situationer bygger på vardagliga och robusta strukturer med ansvars-, närhets och likhetsprincipen som grund. Förmågan att klara en extraordinär händelse byggs ur ett underifrånperspektiv och baseras på den ordinarie verksamhetens krav på säkerhet och uthållighet enligt tre principer:

Ansvarsprincipen

Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar även under krissituationer och under höjd beredskap. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.

Likhetsprincipen

En verksamhets organisering och lokalisering vid en kris eller under höjd beredskap ska så långt som möjligt överensstämma med hur ordinarie organisation ser ut.

Närhetsprincipen

En kris ska, så långt som det är möjligt, hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

4.1. Krisledningsnämnd

Kommunstyrelsens presidium fungerar som Tyresö kommuns krisledningsnämnd, beslutat av kommunfullmäktige den 22 november 2018, och är kommunens politiska beslutsnivå vid kris. Krisledningsnämnden leder kommunen med biträde av krisledningsgruppen och stödfunktioner, som regel, från krisledningsplats i kommunhuset. Ordförande bedömer när en extraordinär händelse medför att krisledningsnämnden ska träda i funktion. Ordförande i krisledningsnämnden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska därefter snarast anmälas till nämnden. Har ordförande förhinder träder vice ordförande in i dennes ställe.

Krisledningsnämnden får ta över beslutsrätten från annan nämnd eller samtliga nämnder. Beslutanderätten får endast övertas i den utsträckning som är nödvändigt med hänsyn till den specifika händelsens art och omfattning. Krisledningsnämndens beslut ska omedelbart anmälas till berörd nämnd - och om möjligt – ska dessförinnan krisledningsnämnden ge berörd nämnds ordförande tillfälle att yttra sig.

Krisledningsnämnden har hittills endast sammanträtt i övningssammanhang.

Kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige får, när nämndens verksamhet inte behövs för den extraordinära händelsen, besluta att krisledningsnämnden upphör.

4.2. Krisledning

Krisledningsstaben består av:

Krisledningsgrupp:

Kommundirektör
Förvaltningschefer och kontorschefer (utifrån beslut av kommundirektören)
Kommunikationschef
Säkerhetschef
Sekreterare och dokumentationsgrupp från kommunkansliet

Riktlinjer för hantering av allvarlig och extraordinär händelse, 2016

Samverkan och lägesbild (I föregående handlingsplan nämnd: Planerings-/ analysfunktion):

Består av personal från olika verksamheter som stödjer krisledningsgruppen och svarar för samverkan utifrån behov.

Informationsfunktion:

Består av ordinarie personal från kommunikationsenheten med förstärkning efter behov med kommunikatörer från förvaltningarna.

Som stöd till staben finns ledningsstöd med personal från IT-avdelningen, internservice och Förvaltningen för liv och hälsa. Arbetet leds av chef serviceenheten. Av *Riktlinjer för hantering av allvarlig eller extraordinär händelse* framgår att ledningsstödet uppgift bland annat är att serva teknisk utrustning, svara för matförsörjning och logi.

Kommunen har alltid en nära **tjänsteman i beredskap (TiB)** i syfte att upprätthålla en god krisberedskap. Av *Riktlinje för hantering av allvarlig eller extraordinär händelse* framgår att syftet med TiB är att vara kommunens kontaktyta utifrån för externa aktörer/myndigheter främst vid allvarliga och krisartade händelser. Den främsta uppgiften är att ta emot information om och eventuellt larma vid allvarliga händelser. SOS Alarm, brandkår, polis och andra viktiga samhällsfunktioner kontaktar TiB om något inträffar i kommunen som inte kan vänta.

Säkerhetschef, eller tillförordnad tjänsteman, är TiB under kontorstid. Utanför kontorstid har kommunen en TiB-organisering som innefattar 6 jourledare, i enlighet med *TiB funktion*, fastställd av kommundirektören den 18 december 2012. Varje person har beredskap en

vecka i taget och ska vara tillgänglig utanför kontorstid, enligt det rullande schemat. Jourledare har erhållit utbildning rörande, bland annat, hantering av RAKEL⁸.

Larmkedja

Respektive förvaltningsledning ska vid händelse som bedöms allvarlig utifrån förvaltningens resurser och förmåga, informera kommunledningen. Om händelsen berör flera förvaltningar eller bedöms ge konsekvenser för flera förvaltningars verksamhet kan kommundirektören besluta om att aktivera delar eller hela kommunens krisledningsstab. Kommundirektören eller den av honom utsedd svarar för att krisledningsnämndens ordförande informeras om händelsen.

1. TiB mottager larm från polis/brand/övriga och informerar säkerhetschef samt kommundirektör.
2. Initialt ska alltid kommundirektören informeras om en händelse som kan innebära att krisledningsorganisationen behöver träda i funktion.
3. Övriga tjänstemän och sekreterare för dokumentation kallas in på initiativ av kommundirektören.
4. Kommunikationschef eller ersättare för denne ska alltid snarast informeras om händelsen.
5. Kommundirektören informerar alltid krisledningsnämndens ordförande eller i andra hand vice ordförande som avgör om krisledningsnämnden ska träda i funktion.

Ledningsorganisationen bör kunna samlas och påbörja/samordna ledning enligt dessa riktlinjer inom **tre timmar** efter larm dygnet runt, året om. Som stöd för stabsarbetet finns checklistor, blanketter och dagordning för ledningsgenomgång framtagna.

4.2.1. Praktiska förutsättningar

Vid en allvarlig händelse i kommunen som kräver smidig och effektiv larmning internt i kommunen finns en mobilapplikation, Krisapp REDO, som är framtagen för TiB och krisledningsgruppen. Här finns aktuella larmlistor med personer i tjänst samt andra viktiga kontakter. Här finns rutiner och en chattfunktion som gör det enkelt att sprida information internt till förutbestämda personer/funktioner. Säkerhetschef ansvarar för larmlista med de centrala funktionerna. Respektive förvaltning/kontor svarar för egna larmlistor omfattande chefer samt övrig nyckelpersonal.

Säkerhetschef ansvarar för uppdatering av larmlista i Krisappen REDO omfattande:

- ▶ Krisledningsnämndens samtliga ledamöter och ersättare
- ▶ Kommundirektör med ersättare
- ▶ Deltagare i krisledningsgrupp
- ▶ Vissa nyckelpersoner samt Frivilliga beredskapsstyrkans ledning

Säkerhetschefen ansvarar för att det finns uppdaterade rollkort och checklistor för centrala krisledningsgruppen. Det finns en handbok med mallar och checklistor att använda vid en

⁸ RAKEL (RAdioKommunikation för Effektiv Ledning) är ett system för radiokommunikation och är det nationella systemet för aktörer inom krisberedskap och räddningstjänst.

kris. I handboken finns även listor på personalbemanning samt resurser och lokaler att disponera.

För att säkerställa extern kommunikation har Tyresö kommun köpt in flera RAKEL-terminaler. RAKEL är ett kommunikationssystem som används av samhällsviktiga verksamheter. Kommunen har ett lagstadgat ansvar att kunna kommunicera med Länsstyrelsen vilket är ett av användningsområdena för RAKEL. Systemet drivs av MSB och är anpassat för att klara svåra väderförhållanden, hög belastning och elavbrott. Det går att tala i gruppssamtal, individuella samtal, ringa och ta emot samtal från det vanliga telefonnätet, göra nödsamtal som går direkt till lednings- eller larmcentral, sända information om position, sända textmeddelanden eller ta emot och sända filer och data. Några terminaler är fördelade mellan olika nyckelfunktioner i kommunen som kan vara i behov av att snabbt larma eller ta emot information. Övriga terminaler kvitteras ut hos säkerhetschef vid händelse av kris.

4.3. Krisinformation

Förutsättningarna för Tyresö kommuns kriskommunikation i *Handlingsplan för trygghet och säkerhet* är att "anställda, kommuninvånare och media ska ges tillräcklig och korrekt information vid en krissituation."

I *Kommunikationspolicy* regleras att kommunikationschefen "ska informeras och konsulteras omgående vid allvarliga händelser". Av *Riktlinjer för hantering av allvarlig och extraordinär händelse* framgår att informationsinsatser bör påbörjas inom **en timme**, efter att kommunikationschef underrättats. Kommunen har däremot ingen kommunikatör i beredskap (KiB). I praktiken underrättas kommunikationschef under dygnets alla timmar.

Av intervjuer framkommer att kommunen arbetar med revidering av riktlinjer för information vid kris, bland annat för att förtydliga definitioner av störningar och allvarliga händelser samt kompletterat med hantering av desinformation.

Vid kris kan informationsfunktionen nyttja ett flertal kommunikationsmedel, bland annat VMA⁹, Radio Stockholm Tyresöradion, högtalarbil och flygblad. Webbplatsen har flyttats från en server till molnbaserad struktur, vilket gör den mindre känslig för överbelastning. Det framkommer även att kommunen ser över möjligheten att nyttja SMS för utskick till kommunens medborgare.

Riktlinjer för information vid kris, beslutad av kommundirektör den 30 mars 2015, fastställer att informationsfunktionen delas upp i två samverkande grupper - den ena gruppen ansvarar för att förmedla extern/intern information, och den andra ansvarar för hantering av massmedia. En tredje grupp upplysningscentralen, leds av chef för servicecenter, i samråd med kommunikationschef och svarar för telefonförfrågningar från myndigheter och privatpersoner.

Kommunikationsenhetens organisation förstärks från fyra medarbetare till omkring 14 kommunikatörer (från förvaltningar). Servicecenter får talepunkter och kommunikationsinstruktioner från kommunikationsenheten. Därutöver finns bibliotekspersonal för information vid behov. Alla har rollkort och checklistor att tillgå vid hantering av en kris. Samtliga kommunikatörer inom förvaltningarna (nio stycken) och

⁹ Viktigt meddelande till allmänheten är ett varningssystem som används vid olyckor och allvarliga händelser och störningar i viktiga samhällsfunktioner.

kommunikationsenheten (fem stycken) har övat tillsammans tidigare, och ska göra det igen den 14 oktober 2019.

Gruppens uppgift, enligt *Riktlinjer för information vid kris*, är att hålla kontakt med krisledningsgruppen för informationsöverföring, informera samverkande myndigheter och organisationer samt informera via hemsidan, sociala medier och, vid behov, intranätet. Gruppen ansvarar även för att utforma affischer/flygblad eller annat informationsmaterial vid behov.

- *Kommunikation med massmedia*

Krisledningen utser presstalesman om det finns medieintresse för en kris. Kommunikationsenhetens uppgift är att samordna kommunikationen, skriva pressmeddelanden, anordna presskonferenser, presscentrum och hantera övriga presskontakter, samt omvärldsbevaka media och andra aktörer.

- *Upplysningscentralen*

Upplysningscentralen, leds av chef för servicecenter, i samråd med kommunikationschef. Upplysningscentralens uppgift enligt *Riktlinje för information vid kris* är att besvara telefonförfrågningar, förmedla frekventa frågor till informations- och massmediagruppen, överföra information till eventuell uppsamlingslokal och ordna distribution av affischer/flygblad, vid behov.

4.3.1. Bedömning

Kommunen har ingen kommunikatör i beredskap (KiB), dygnetruntberedskap, som kompletterar TiB. I praktiken underrättas kommunikationschef vid dygnets alla timmar. I den egna organisationen finns det osäkerheter kring om kommunen har en tillräcklig förmåga dygnet runt att initiera kris-kommunikationsarbete vid behov. Vi bedömer att kommunens kriskommunikations-arbete, i allt väsentligt, säkerställer en tillräcklig planering och hantering av kommunens kris- och katastrofberedskap.

4.4. Krisstöd (POSOM)

Socialkontoret ansvarar för kommunens psykiska och sociala stöd vid kriser och katastrofer, POSOM (en etablerad metod för att organisera psykosocialt omhändertagande). POSOM är en del i kommunens krisorganisation. Socialchef fungerar som sammankallande POSOM-chef.

Vid en händelse där POSOM behöver aktiveras görs det enligt *Anvisningar för POSOM i Tyresö*, upprättade av socialchef den 1 december 2013, och särskild larmlista. Det pågår ett arbete med att ta fram nya anvisningar. Av anvisningarna framgår att **Kontaktmannagruppen** styr, planerar och leder POSOM:s arbete. Alla i kontaktmannagruppen har inom sitt verksamhetsområde mandat att fatta beslut om och när personal ska kallas in. Kontaktmannagruppen utgörs av representanter från:

Förvaltningen för Liv och Hälsa	Barn- och utbildningsförvaltningen
Säkerhetschef	Socialjouren
Aleris vårdcentral	Polisen
Svenska kyrkan	Räddningstjänsten
Regionen	

POSOM ska kallas in när det behövs krisstöd vid allvarliga händelser där: flera människor är direkt eller indirekt drabbade, barn/ungdomar är inblandade, eller händelser som kan få stor inverkan på lokalsamhället. Krisstödet varierar beroende på händelsens omfattning. Vanliga insatser är att upprätta ett fysiskt kriscenter för att möta och stötta drabbade och berörda.

Av anvisningar framkommer att kontaktmannagruppen ska ha minst två möten om året. Det framkommer i intervju att möten med kontaktmannagruppen inte har genomförts på två år. POSOM-chef har planerat in flera möten med kontaktmannagruppen för 2019.

Vid de tillfällen som en händelse har hanterats inom ramen för kommunens egna organisation uppges samverkan rörande psykosocialt stöd genom ordinarie verksamhet fungera väl. Sektorerna och förvaltningarna uppges ha en naturligt inarbetad samverkan för att stödja kommunmedborgare.

Kommunen och Tyresö församling har en överenskommelse om att församlingshemmen får användas som kriscenter vid behov. I intervju framkommer att POSOM aktiverades vid en händelse 2016 och då öppnades kriscentrum i kyrkans lokaler. Det blev dock fördröjningar med att upprätta kriscentrumet då gällande kontaktvägar och rutiner inte fungerade. Kommunen och församlingen har dock stärkt samordningen efter denna händelse.

4.4.1. Bedömning

Av anvisningar framkommer att kontaktmannagruppen ska ha minst två möten om året. Det framkommer i intervju att möten med kontaktmannagruppen inte har genomförts på två år. Detta har sannolikt haft negativ inverkan på samverkansmöjligheter vad gäller nyttjande av kyrkans lokaler för kriscentrum. Verksamheten har identifierat problemet och planerat för möten med kontaktmannagruppen för 2019. Vår bedömning är att det finns tillräckliga former för krisstöd som i praktiken är fungerande vid mindre händelser men det är en brist att flera möten med kontaktmannagruppen inte har genomförts på två år. Vi bedömer det väsentligt att samverkan inom ramen för POSOM upprätthålls kontinuerligt. Detta för att kommunen ska ha en fullgod hantering vid kris.

4.5. Frivilliga resursgruppen (FRG)

För att förstärka kommunens krisledning finns frivilliga resursgruppen (FRG) i Tyresö sedan 2001. Gruppen består av medborgare som har erbjudit sig att bistå med praktisk hjälp avseende exempelvis:

- ▶ Upprättande och hantering av krisledningens radionät.
- ▶ Arbete vid värmestuga.
- ▶ Biträda kommunen med information, vägvisning, högtalarbil.
- ▶ Biträda med transporter.
- ▶ Medverka vid en begränsad utrymning.

Befogenheten att vid varje särskilt tillfälle besluta att personer ur resursgruppen ska träda i funktion har kommundirektören i samråd med säkerhetschef. Kommunens beslut om inkallande av resursgrupp ska innehålla en beskrivning av den uppgift som gruppen inkallas för samt om möjligt innehålla uppgift om hur länge resursgruppen skall vara inkallad, max sju dygn per insatstillfälle.

På uppdrag av kommunen rekryteras, organiseras, utbildas och övas en Frivillig resursgrupp, i tillämpliga delar enligt MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) anvisningar om Frivilliga resursgrupper. Ledare och chef för frivilliga resursgruppen förordnas av

kommunen (ersätts genom arvode) som på uppdrag rekryterar, organiserar, utbildar, övar och vidmakthåller en frivillig resursgrupp.

Medlemmarna i gruppen får grundutbildning och repetitionsutbildning årligen med bland annat hjärt- och lungräddning, bemötande av människor i kris samt hantering av RAKEL. Varje medlem har ett beredskapsavtal med skyldighet att delta i utbildningar/övningar om ca 20–50 timmar årligen. Nya medlemmar i FRG genomgår grundutbildningen om sammanlagt 36 timmar på ett år och bekostas av statsmedel från MSB. Repetitionsutbildningar genomförs med alla varje år och bekostas av kommunen. Ersättning till medlemmar vid insatser betalas av kommunen enligt samma avtal som för deltidsbrandman.

5. Samverkan internt och externt

Kommunen ska, inom ramen för sitt geografiska områdesansvar, arbeta för samordning av krishantering hos berörda aktörer inom sitt geografiska område. Det gäller både i det förberedande arbetet och i det akuta.

5.1. Samverkansgrupp

För arbetet inom kommunens geografiska område finns en samverkansgrupp (benämns riskhanteringsgrupp i *Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2016–2018*) där, förutom säkerhetsenheten och säkerhetssamordnare, representanter från olika myndigheter och verksamheter inom kommunen deltar (se fullständig förteckning nedan). Fokus ligger på att gå igenom säkerhets- och trygghetsläget.

Säkerhetsenheten
Tekniska kontoret (trafik- och miljö, fastighet)
Stadsbyggnadsförvaltningen
Förvaltningen för Liv och hälsa (kultur, fritidsgård)
Barn- och utbildningsförvaltningen
Polisen
Brandförsvaret
Nobina
Tyresö församling
Tyresö bostäder AB
Avarn väktare

Säkerhetsenheten är sammankallande och samverkansgruppen träffas varje vecka. Oftast deltar parterna fysiskt men det kan hända att man tar del av minnesanteckningar. Av *Handlingsplan för trygghet och säkerhet* framgår att gruppen ska ”initiera, samordna och ge stöd för ett breddat arbete inom området.”

5.1.1. Grupp för arbete med RSA och resurser

Flera av arbetsuppgifterna som var förlagda på den före detta riskhanteringsgruppen ligger nu på gruppen som arbetar med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). Gruppen träffas två gånger per år. I detta ingår arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, förebyggande insatser, utveckla rutiner och arbetsmetoder, initiera utbildningar och föreläsningar. Här planeras även för resurstillgångar i form av exempelvis fyrhjulingar, båtar, grävmaskiner såväl som bemanning av personal som talar olika språk. Här ingår även att lyfta gemensamma frågor före och under en extraordinär eller allvarlig händelse.

5.2. Samverkan Stockholmsregionen

Samverkan Stockholmsregionen, "En trygg, säker och störningsfri region", syftar till att stärka samhällets förmåga att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Det sker genom att samordna regionens resurser mer effektivt för att därmed kunna förebygga och minimera samhällsstörningar och andra oönskade effekter av kända eller plötsliga händelser, olyckor och kriser. Vid regional samverkan är syftet att kunna samordna samhällets agerande utifrån en samlad lägesbild och en gemensam analys. För att detta ska uppnås behöver samhällsaktörerna utgå från en gemensam målbild och strategi för att nå målbilden. Detta kallas i modellen för regional samverkan för en gemensam regional inriktning och utgör en ram och en vägledning för det som ska samordnas.

I Samverkan Stockholmsregionen ingår länets 26 kommuner, representerade i kommunkonstellationen Norr, Mitt, Syd och Stockholms stad. Genom samverkan med KSL (Kommunerna Stockholms län) nås forum där samtliga kommuner är närvarande. Övriga medverkande i samverkan är Länsstyrelsen Stockholm, Kustbevakningen Region Nord-Ost, Polisen, Försvarsmakten Militärregion Mitt, SOS Alarm, Stockholms hamnar, Stockholms läns landsting, Storstockholms brandförsvaret, Södertörns brandförsvarsförbund, Brandkåren Attunda, Trafik Stockholm, Trafik Stockholm och Trafikverket.

Arbetet sker i nära samarbete med MSB. Varje torsdag har Samverkan Stockholmsregionen en samverkanskonferens för att stämma av läget i regionen. Länsstyrelsens tjänsteman i beredskap (TiB) leder konferenserna tillsammans med en regional samverkanskoordinator.

Det *regionala rådet* är avtalsorganisationens formella ägarforum. Avtalsorganisationen styrs genom *Regionala chefsgruppens* inriktning och beslut om årlig budget och verksamhetsplan samt övriga löpande uppdrag som fastställs. *Samordningschef* har det dagliga ledningsuppdraget för samordningskansliet och beslutad gemensam verksamhet. Samordningschefen är anställd vid Länsstyrelsen Stockholm men fullgör heltidstjänst i det gemensamma uppdraget och rapporterar till Regional chefsgrupp.

Den gemensamma funktionen förvaltas, samordnas och utvecklas inom ramen för överenskommelsen i form av en avtalsorganisation. Det är frivilligt för kommunerna att låna ut personal. Deltagande aktörer lånar ut personal som under överenskommen tid utför uppgifter i det gemensamma samordningskansliet och ersätts till redovisad självkostnad ur den gemensamma budgeten. Bemanningen utgörs av två heltidstjänster (samordningschef och kommunikation/admin), tre deltidstjänster (50–100%) som fördelas mellan "kommun", "blåljus" och "trafik" samt regional samverkanskoordinator i beredskap. Detta beskrivs i plan för överenskommelsen för *En trygg, säker och störningsfri region* möjliggöra kompetensutbyte, fungera utvecklande, bidra till långsiktigt ägarskap och en kostnadseffektiv drift. Den aktör som bidrar med personal ersätts till redovisad självkostnad ur den gemensamma budgeten.

Av intervjuer framgår att möten genom Samverkan Stockholm utgår ifrån tre samverkansnivåer; en som innefattar kommundirektörer (inriktande nivå), en som innefattar säkerhetschefer (samordnande nivå) samt en nivå för kommunikationsfunktioner.

5.3. Södertörnsnätverk för beredskap och säkerhet

De tio kommuner som tillhör Södertörns brandförsvaret har ett nätverk för beredskap och säkerhet. Varje vecka sker avstämning om aktuellt läge via RAKEL.

5.3.1. Bedömning

Samverkan inom krisberedskapsområdet sker med ett flertal aktörer genom samverkansgruppen, POSOM och Samverkan Stockholmsregionen. Inom detta forum finns samverkan med länets offentliga krishanteringsaktörer: Länsstyrelsen, Försvarsmakten, landsting, polis, räddningstjänst samt nära samarbete med MSB. Möjligen kan kommunen stärka sin samverkan med privata aktörer och planera för hur företag ska kunna bidra och leverera varor och tjänster vid allvarliga störningar, vilket även är en prioriterad uppgift 2019–2022 i utkast till handlingsplan för kommande mandatperiod.

6. Övning och utbildning

Kommunens riskhanteringsgrupper ansvarar enligt *Rutin och uppdragsbeskrivning säkerhetsorganisation – i Tyresö kommuns verksamheter* för att initiera utbildningar och föreläsningar för personal och enheternas säkerhetsombud.

SKL:s mål i *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* ”utifrån de brister som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) ska genomföra och utvärdera **minst två övningar** under en mandatperiod. Kommunens krisledningsnämnd ska övas **minst en gång per mandatperiod.**” I kommunens övnings- och utbildningsplan framgår att krisledningsnämnd och krisledningsgrupp har utbildning/övning minst en gång per mandatperiod, vilket har skett i maj 2019. Kommunen (krisledningsnämnd och krisledningsgrupp) planerar även att i oktober 2019 delta i en utbildning med Norrtälje kommun.

Säkerhetschef har deltagit på MSB:s utbildningar rörande krisberedskap årligen de senaste fem åren, och ansvarar även för att leda ett eget pass inom ramen för utbildningen. Det finns därmed god kompetens inom kommunens krisorganisation.

Medlemmar i FRG genomgår grundutbildningen om sammanlagt 36 timmar på ett år under kvällar (måndag-torsdag) och vissa lördagar i samarbete med personal från Tyresö kommun. Den leds av instruktörer från olika organisationer och bekostas av statsmedel från MSB. Kostnader för repetitionsutbildningar och tjänstgöring bekostas av kommunen.

Tyresö kommuns barn- och utbildningsförvaltning (B&U) genomförde den 8 december 2016 en heldags simuleringsövning i krisberedskap med stöd från extern samordnare. För att få en så pass realistisk övning som möjligt etablerades också ett så kallat motspel med representanter från Tyresö kommun, FALCK ambulans, Polisen samt Södertörns Brandförsvarsförbund. På distans fanns också kommunikationschefen för Tyresö kommun tillgänglig via telefon. Samtliga kommunikatörer inom förvaltningarna (nio stycken) och kommunikationsenheten (fem stycken) har övat tillsammans under 2016, och ska göra det igen den 14 oktober 2019.

Kommunen deltar även i de regionala övningar som samordnas genom MSB. Dessa har behandlat terrorscenarion såväl som elavbrott. En övning i RAKEL-kommunikation med Samverkan Storstockholm ägde rum i slutet av januari 2018. Nedan beskrivs några av de **övningar** och **utbildningar** som beskrivs i kommunens utbildnings- och övningsplan i *Handlingsplan för trygghet och säkerhet*.

Utbildning	Intervall	Deltagande funktion
Säkerhetsutbildning	4 ggr/år	Chefer inom kommunen
Egen info/utbildning civilt försvar		Kommunstyrelsen

Utbildning Utbildning storm (med Norrtälje)	2 ggr/år Okt 2019	FRG Krisledningsnämnd + krisledningsgrupp
Utbildning/övning ny mandatperiod	Minst 1 ggr/4:e år	Krisledningsnämnd
Övningar	Intervall	Deltagande funktion
Larmövning krisapp	1 ggr/mån	Krisledningsgruppen
Regionala övningar		Krisorganisation i kommunen
Övning/Utbildning	2 ggr/år	Bemanning värmestugor
Reservkraft		Handhavande
Övning vattentank	30 april 2019	TiB och jourledare

I *Handlingsplan för trygghet och säkerhet*, såväl för 2016–2018 som det framarbetade utkastet framgår att respektive förvaltningschef ansvarar för att övning och utbildning av förvaltningarnas krisledningsgrupper genomförs minst vartannat år. Detta planeras och följs upp av säkerhetschef tillsammans med säkerhetssamordnare på respektive förvaltning.

I *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* beskrivs att "varje övning ska utvärderas avseende såväl styrkor som svagheter" både vad gäller kommunens krisberedskap samt samverkan med andra aktörer. I Tyresö kommun genomförs detta av respektive övningsarrangör tillsammans med säkerhetssamordnare på respektive förvaltning, i samverkan med säkerhetschef. Vi har gått igenom övningsdokumentation från regional övning Markus (2018), B&U övning Viggan (2016), Värmestugeövning Helga, Kommunikationsövning (2016) och konstaterar att utvärderingen lever upp till kraven i överenskommelsen.

6.1.1. Bedömning

Säkerhetschefen tar ett samordnande ansvar för att ändamålsenliga utbildningar och övningar sker i samverkan med förvaltningarnas säkerhetssamordnare. I kommunens övnings- och utbildningsplan framgår att krisledningsnämnd och krisledningsgrupp har utbildning/övning minst en gång per mandatperiod, vilket ägde rum senast i maj 2019.

Övningar sker i både stor och liten skala och omfattar såväl övergripande krisledning och samband som scenario-baserade förmågeövningar eller test av rutiner och teknik. Utvärderingen lever upp till kraven i SKL:s överenskommelse om kommunernas krisberedskap och säkerställer erfarenhetsåterföring.

7. Uppföljning

7.1. Rapportering till Länsstyrelsen

Kommunen rapporterade sin övergripande risk- och sårbarhetsanalys till Länsstyrelsen under föregående mandatperiods första år, d.v.s. 2015. Kommunen ska rapportera sin kommande risk- och sårbarhetsanalys till Länsstyrelsen senast den 31 oktober 2019. Övriga år ska kommunen rapportera uppföljningar av sin RSA till Länsstyrelsen enligt bilaga i MSBFS 2015:5.

Av *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* regleras att kommunen ska ha förmågan att ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse. Tyresö kommun har fått goda omdömen i Länsstyrelsens uppföljning av

krisberedskapen. I uppföljningen från den 24 oktober 2017 konstaterar Länsstyrelsen att kommunen har ett bra krisberedskapsarbete enligt Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), samt att rutiner finns för rapportering till relevanta myndigheter inför och vid extraordinära händelser¹⁰.

7.2. Åtterrapporering till kommunstyrelsen

På den politiska nivån förekommer det inte någon strukturerad särskild uppföljning och åtterrapporering av arbetet med krisberedskap. Säkerhetschef informerade kommunstyrelsen den 2 april 2019, § 61, om säkerhet och beredskap inklusive civilt försvar. Därutöver uppger kommundirektören att uppdatering och åtterrapporering i krisberedskapsfrågor sker när det bedöms nödvändigt under sammanträden med kommunstyrelsen där det finns en stående punkt kallad "Kommundirektören rapporterar".

I *Handlingsplan för trygghet och säkerhet* beskrivs att uppföljning av trygghets- och säkerhetsarbetet/handlingsplanen ska genomföras årligen inom respektive förvaltning/enhet/bolag samt att resultatet av uppföljningen ska rapporteras till respektive nämnd och kommunstyrelsen. Uppföljning sker som en del i den årliga utredningen som ska göras varje år där eventuella risker ska tas med i kontrollplanen som finns i nämndplanarbetet.

I föregående handlingsplan regleras även att riskhanteringsgruppen (nu mer benämnd samverkansgruppen) rapporterar om pågående arbete till kommunstyrelsen samt förvaltnings- och bolagschefer. Detta har enligt intervjuade skett inom ramen för kommundirektörens stående punkt under kommunstyrelsens sammanträden.

7.2.1. Bedömning

Uppföljning sker som en del i den årliga utredningen som ska göras varje år där eventuella risker ska tas med i kontrollplanen som finns i nämndplanarbetet. Vi noterar däremot att kommunstyrelsen och nämnderna i *riskhanterings- och kontrollplan* inte har någon risk kopplad till krisberedskap, vilket sannolikt innebär att det inte finns någon omfattande kontinuerlig uppföljning av trygghets- och säkerhetsarbetet i ordinarie planarbete med årshjul. Med bakgrund i att kommunstyrelsen inte heller tar del av kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys rörande krisberedskap (se avsnitt 3.2. *Kommunens risk- och sårbarhetsanalys*) finns en risk att kommunstyrelsen inte håller sig tillräckligt informerad om väsentliga risker och hotbilder mot kommunens säkerhet, utifrån krav om kommunstyrelsens uppsiktsplikt i 1 § 6 kap. & 11 § 6 kap. kommunallagen¹¹.

¹⁰ Protokoll för möte avseende uppföljning av den kommunala krisberedskapen, 2017-10-24, 456-1958-2018

¹¹ Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Övervakning och uppföljning av nämnderna kan till viss del ske genom intern kontroll. I och med att ingen nämnd har beskrivit någon aggregerad risk kopplad till säkerhet eller krisberedskap finns det dock risk att kommunstyrelsen inte får tillräckligt med information.

Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
<p>1. Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning för kris- och katastrofberedskapen, både inför och vid kriser?</p>	<p>Ja. Kommunstyrelsens presidium fungerar som Tyresö kommuns <i>krisledningsnämnd</i> och är kommunens politiska beslutsnivå. Nämndens ansvar, befogenheter, regler för inkallning m.m. framgår av reglemente och lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).</p> <p>Roll- och ansvarsfördelning för det förebyggande arbetet tydliggörs av kommunfullmäktige i <i>Handlingsplan för trygghet och säkerhet i Tyresö kommun</i>. Ansvarsfördelningen involverar flera olika aktörer och nivåer inom organisationen. Säkerhetsenheten, genom säkerhetschefen, har en tydlig samordnande roll. En stor del av kommunens arbete med att säkerställa adekvat utbildning och information till medarbetarna samt att genomföra förvaltnings specifika riskinventeringar och riskanalyser är decentraliserat till respektive förvaltnings säkerhetssamordnare.</p> <p><i>Krisledningsgruppen</i> är sammansatt så att det finns kompetens i gruppen för att få ett helhetsperspektiv på organisationen och omvärlden. Krisledningsgruppen beslutar om åtgärder i krissituationer.</p>
<p>2. Finns erforderliga styrdokument samt risk- och sårbarhetsanalyser i beredskapsarbetet upprättade och fastställda av rätt instans?</p>	<p>Ja. Enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) med förordning ska kommunen varje mandatperiod fastställa en plan för hur kommunen ska organisera och hantera en extraordinär händelse. Kommunfullmäktige beslutar om <i>Handlingsplan för trygghet och säkerhet i Tyresö kommun</i>. Med anledning av inträde i ny mandatperiod är en ny handlingsplan under framtagande. Handlingsplanen för trygghet och säkerhet i Tyresö kommun ska gälla från och med fullmäktiges antagande av planen och till och med den 31 december 2022 och ersätter handlingsplan fastställd av kommunfullmäktige 17 december 2015.</p> <p>Det finns en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys som omfattar extraordinära händelser som skulle kunna drabba den egna verksamheten. I dokumentet finns riskerna utförligt beskrivna tillsammans med bedömningar av kommunens förmåga att hantera dem och förslag till förbättringsåtgärder. Handlingsplanen innehåller de mest väsentliga åtgärderna med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalysen. Handlingsplan för denna mandatperiod kommer att fastställas av kommunfullmäktige. Tyresö kommun lever därmed upp till kraven i lagstiftningen.</p> <p>I risk- och sårbarhetsanalysen beskrivs några punktade strategier för riskreducering vilka även listas i den handlingsplan som fastställs av kommunfullmäktige. Detta gör att kommunfullmäktige på så sätt fastställer de behov av åtgärder som bör göras och beaktas i budgetarbetet under mandatperioden. Vi bedömer att det finns ett behov av att presentera tydligare åtgärdsförslag med prognostiserade kostnader, effekter och konsekvensbedömningar (med utgångspunkt i liv och hälsa, funktionalitet, grundläggande värden och skador på egendom utifrån MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser) för att underlätta beslut om kostnader är motiverade, med analysen som grund.</p>

<p>3. Genomförs ändamålsenliga utbildningar och/eller övningar avseende extraordinära händelser?</p>	<p>Ja. Säkerhetschefen tar ett samordnande ansvar för att ändamålsenliga utbildningar och övningar sker i samverkan med förvaltningarnas säkerhetssamordnare. I kommunens övnings- och utbildningsplan framgår att krisledningsnämnd och krisledningsgrupp har utbildning/övning minst en gång per mandatperiod, vilket ägde rum senast i maj 2019.</p> <p>Övningar sker i både stor och liten skala och omfattar såväl övergripande krisledning och samband som scenario-baserade förmågeövningar eller test av rutiner och teknik. Utvärderingen lever upp till kraven i SKL:s överenskommelse om kommunernas krisberedskap och säkerställer erfarenhetsåterföring.</p>
<p>4. Finns en ändamålsenlig samverkan med externa aktörer avseende krisberedskap?</p>	<p>Ja. Samverkan inom krisberedskapsområdet sker med ett flertal aktörer genom samverkansgruppen, POSOM och Samverkan Stockholmsregionen. Inom detta forum finns samverkan med länets offentliga krishanteringsaktörer: Länsstyrelsen, Försvarsmakten, landsting, polis, räddningstjänst samt nära samarbete med MSB.</p>
<p>5. Finns en planering som är ändamålsenlig för hur information och krisstöd ska ske?</p>	<p><i>Information:</i> Ja.</p> <p>Kommunikationsenhetens organisation förstärks med samtliga förvaltningskommunikatörer, från fem (med kommunikationschefen) medarbetare till 14. Alla har rollkort och checklistor att tillgå vid hantering av en kris. Vid kris kan informationsfunktionen nyttja ett flertal kommunikationsmedel, bland annat VMA (Viktigt meddelande till allmänheten), Radio Stockholm Tyresöradion, högtalarbil och flygblad. Webbplatsen har flyttats från en server till molnbaserad struktur vilket gör den mindre känslig för överbelastning. I den egna organisationen finns det osäkerheter kring om kommunen har en tillräcklig förmåga dygnet runt att initiera kris-kommunikationsarbete vid behov, med anledning av att kommunen inte har en kommunikatör i beredskap (KiB). Vi bedömer att kommunens kriskommunikations-arbete, i allt väsentligt, säkerställer en tillräcklig planering och hantering av kommunens kris- och katastrofberedskap.</p> <p><i>Krisstöd:</i> Delvis.</p> <p>Socialkontoret ansvarar för kommunens psykosociala stöd vid kriser och katastrofer. POSOM (en organisation för psykosocialt omhändertagande) finns etablerat med deltagare från kommunala förvaltningar, landstinget, Tyresö församling, polisen och brandförsvaret. POSOM är en del i kommunens krisorganisation. Vår bedömning är att det finns tillräckliga former för krisstöd som i praktiken är fungerande vid mindre händelser men det är en brist att flera möten med kontaktmannagruppen inte har genomförts på två år. Vi bedömer det väsentligt att samverkan inom ramen för POSOM upprätthålls kontinuerligt. Detta för att kommunen ska ha en fullgod hantering vid kris.</p>

6. På vilket sätt säkerställs att berörd lagstiftning följs?

Det samlade kris- och katastrofberedskapsarbetet i kommunen säkerställer att berörd lagstiftning följs. I detta ingår en tydlig och ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning, att det finns styrdokument, att riskanalyser genomförs i beredskapsarbetet, att övningar och utbildningar genomförs samt att det finns en god och väl utvecklad samverkan med externa aktörer.

Kris- och katastrofberedskapen är en strikt styrd och kontrollerad verksamhet där Länsstyrelsen årligen utför tillsyn för att säkerställa att berörd lagstiftning följs. Tyresö kommun har fått en god bedömning i Länsstyrelsens uppföljning.

Tyresö den 12 juni 2019

Madeleine Gustafsson
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Kommundirektör
- ▶ Säkerhetschef, tillika tjänsteman i beredskap (TiB)
- ▶ Socialchef/Förvaltningschef, Förvaltningen för liv och hälsa
 - Sektorchef, arbetsmarknad och socialsektorn
 - Sektorchef, äldre- och omsorgssektorn
- ▶ Kommunikationschef

Dokument:

- ▶ Riktlinjer för information vid kris, fastställd av kommundirektör 30 april 2015.
- ▶ Riktlinjer för hantering av allvarlig eller extraordinär händelse, fastställd av kommundirektören 5 februari 2016.
- ▶ Reglemente för krisledningsnämnden antagen av kommunfullmäktige 22 november 2018, 2018KS 0304
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen i Tyresö kommun, antagen av kommunfullmäktige 22 november 2018. 2018/KS 0272 003
- ▶ Rutin och uppdragsbeskrivning säkerhetsorganisation – i Tyresö kommuns verksamheter, 2017, antagen av kommundirektör 26 september 2014, uppdaterad 5 maj 2017.
- ▶ Kommunikationspolicy, antagen av kommunfullmäktige 22 november 2015.
- ▶ Handlingsplan för trygghet och säkerhet i Tyresö kommun 2016–2018, beslutad av kommunfullmäktige 8 december 2015, §208.
- ▶ Handlingsplan för trygghet och säkerhet i Tyresö kommun 2019–2022, (utkast), på remiss.
- ▶ Anvisningar för POSOM i Tyresö upprättade av socialchef 1 december 2013.
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys 2019,
- ▶ Rutiner och uppdragsbeskrivning säkerhetsorganisation i Tyresö kommuns verksamhet, 2017, fastställd och reviderad av kommundirektör 5 maj 2017.
- ▶ TiB funktion, fastställd av kommundirektör 18 december 2012.
- ▶ Protokoll för möte avseende uppföljning av den kommunala krisberedskapen, 2017-10-24, 456-1958-2018
- ▶ Bilaga 4 - Beredskapsplan för äldreomsorg i Tyresö kommun, 2015-06-17
- ▶ Bilaga 2 - Riskhanterings- och kontrollplan gemensam verksamhet, Kommunstyrelsen, 2019-02-05
- ▶ Riskhantering – gemensamma rutiner för Tyresö kommun, fastställda av kommunstyrelsen den 27 augusti 2013, reviderade av kommundirektör 29 februari 2016