

Revisionsrapport

Granskning av kommunens krisberedskap

Mark kommun

Robin Karlsson
Jessica Hallvede
Isabelle Burström

December 2018

Innehåll

Sammanfattning och bedömning	2
Inledning	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	5
1.3. Kontrollmål	5
1.4. Revisionskriterier	6
1.5. Avgränsning.....	6
1.6. Metod.....	6
2. Iakttagelser.....	7
2.1. Organisation för krisledning och krisberedskap	7
2.1.1. Tjänstemannaorganisation	7
2.1.2. Beredskap	8
2.1.3. Bedömning organisation.....	9
2.2. Systematiskt arbete	9
2.2.1. Dokumentation.....	9
2.2.2. Utbildning och övning.....	10
2.2.3. Uppföljning.....	10
2.2.4. Bedömning systematiskt arbete	11
2.3. Risk- och sårbarhetsanalys.....	11
2.3.1. Bedömning risk- och sårbarhetsanalys.....	12
2.4. Samverkan	12
2.4.1. Bedömning systematiskt arbete	13
3. Revisionell bedömning.....	14
3.1. Rekommendationer.....	14
Bilagor	17

Sammanfattning och bedömning

PwC har på uppdrag av Marks kommuns förtroendevalda revisorer granskat kommunens krisberedskap. Den övergripande revisionsfrågan, följt av kontrollmål, är:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer?*
 - Hur är kommunens organisation för krisberedskap och krisledning?
 - Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap?
 - Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer?
 - Hur arbetar kommunen med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

Efter genomförd granskning bedömer vi att Marks kommun **delvis** har säkerställt en ändamålsenlig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Sammantaget bedömer vi att Marks kommun har en upprättad krisledningsorganisation, men vi kan konstatera flera förbättringsområden.

Marks kommun har nyligen gjort en organisationsförändring med nya enheter och därtill anställt nya tjänster inom organisationen. De har bland annat en ny *Skydds- och säkerhetsenhet* och även en ny enhet för *Kommunikation- och näringsliv*. Därtill har de anställt enhetschefer för respektive enhet (Skydds- och säkerhetschef och Kommunikations- och näringslivschef) sedan 1 oktober, samt har pågående rekrytering av roller som blir relevanta för kommunens krisberedskap. Förändringarna kommer troligtvis på sikt att ha stor inverkan på förbättringsarbetet av Marks kommuns krisberedskap och det visar samtidigt att nuvarande organisation har höga ambitioner för arbetet med krisberedskap.

Avseende organisation och beredskap bedömer vi att kommunen bör införa en Tjänsteman i Beredskap (TiB). Vidare bör krisledningsorganisationen regelbundet övas och utbildas utifrån deras roller under kriser och extraordinära händelser. Att öva roller och användning av framtagen dokumentation för krisberedskap har länge varit eftersatt. En övnings- och utbildningsplan togs fram inför mandatperioden, men godkändes aldrig och har inte efterlevts.

Gällande risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) bedömer vi att kommunen i all väsentlighet har genomfört RSA i enlighet med lagar och myndigheters riktlinjer. RSA har däremot aldrig reviderats och det finns inget handlingsprogram för hur kommunen avser att reducera risker och sårbarheter som framkommit utifrån analysen.

Slutligen bedömer vi att kommunen har en god grund avseende samverkan med relevanta aktörer under kriser och extraordinära händelser. De har forum där relevanta aktörer träffas, såsom säkerhetssamordnare från grannkommuner, kommundirektörer, försvaret, räddningstjänst och näringsliv, och informerar och diskuterar krissamverkan. Vi upp-

muntrar till liknande samverkan med privata näringslivet och frivilligorganisationer inom Marks kommun.

Se avsnitt 3 för sammanställd bedömning av respektive kontrollmål.

Rekommendationer

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

- Kommunens dokumentation för krisberedskap bör revideras. Det är av vikt att kommunens dokumentation motsvarar krisledningsorganisationen och dess tillvägagångssätt för att effektivt hantera en eventuell kris. I nuläget refereras det till dokumentation som inte är godkänd (utbildnings- och övningsplan) och i vissa fall inte framtagna (kriskommunikationsplan och handlingsplan). Det förekommer även hänvisning till bilagor som förvaras på annan plats än avsedd (larmlista). Genomför även nödvändiga justeringar för att anpassa dokumentation till nyligen genomförda organisationsförändringar. Slutligen bör kommunen se över dokumentationsansvarig för styrande dokumentation och att dokumentation granskas/revideras vid behov men minst årligen.
- Säkerställa redundans i förmåga till ledning under samhällsstörningar och höjd beredskap, där alternativ plats för ledning och möjligheter till alternativa samband är beslutade och övade.
- Tillsätt en TiB-funktion (tjänsteman i beredskap) bestående av tillräckligt många personer för att kunna upprätthålla tillfredsställande beredskap. TiB bör vara anträffbar dygnet runt och inställa sig på förutbestämd plats. Representanter i TiB-funktion bör utbildas regelbundet och vara väl insatt i kommunens organisation. Arbetsuppgifter och ansvarsområde bör beskrivas i styrande dokumentation. Utvärdera även om kommunstyrelsen anser det önskvärt att ha en formell beredskap för kriskommunikation, utifrån önskvärd ambitionsnivå för kriskommunikationsberedskap.
- Upprätta en kriskommunikationsplan. Dokumentation bör innefatta rollbeskrivningar och ansvarsfördelning, målgrupper, kommunikationskanaler samt rutiner för uppföljning/utvärdering av planen. Kommunikation har en stor betydelse för hanteringen av kriser och en kriskommunikationsplan är ett komplement till *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser*.
- Uppdatera dokumentation för övnings- och utbildningsinsatser relaterat till krisberedskap och säkerställ att den efterlevs. Funktioner i krisledningsorganisationen bör övas och utbildas regelbundet för att säkerställa att kommunen kan lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser. Säkerställ även att krisledningsorganisationen består av tillräckligt med personal för att ledningsfunktionen ska kunna vara aktiverad under längre händelser.
- Beskriv behov av åtgärder kopplat till de risker och sårbarheter som identifierats i RSA. I nuläget finns ingen handlingsplan som beskriver koppling mellan risk- och

sårbarhetsanalys och behov av åtgärder för att reducera risker och sårbarheter i verksamheten samt hur kommunens krishanteringsförmåga kan förbättras. Kopp-
ling mellan riskvärde och åtgärd bör framgå.

- Upprätta rutiner för att utvärdera och vid behov revidera risk- och sårbarhetsana-
lysen årligen, i enlighet med MSBs riktlinjer (MSBFS 2015:5). Om detta inte görs
är det lätt att RSA endast blir en ”pappersprodukt” och inte används i praktiken.
Inför kommande arbete med risk- och sårbarhetsanalysen bör även tidigare erfa-
renheter av inträffade händelser inkluderas (exempelvis erfarenheter från busso-
lyckan i Härjedalen 2/4-2017). Uppföljning och bedömning av RSA ska rapporte-
ras till länsstyrelsen årligen.
- Förtydliga i *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händel-
ser* hur kommunen arbetar med samverkan inför, under och efter kriser och extra-
ordinära händelser. Inklusivt hur kommunen verkar för att uppnå samverkan
mellan aktörer i deras geografiska områdesansvar, exempelvis med frivilligorgani-
sationer, samt förenings- och näringsliv.
- Utvärdera vilken roll FRG bör ha i Marks kommuns krisberedskap för att säker-
ställa att rätt förväntningar finns på dem som resurs i krisberedskapen. Utred be-
hovet av att inkludera FRG i utbildnings- och övningsinsatser för kommunen, be-
roende av vilken roll kommunen vill att FRG ska ha, samt rutiner för att uppdatera
befintligt avtal vid behov.
- Fortsätt att arbeta aktivt med samverkan i krishanteringsnätverket inom Sjuhärad,
samt utred behov av att upprätta ytterligare forum/nätverk med frivilligorganisat-
ioner, 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.

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 ska 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. Vidare skall det även finnas en krisledningsnämnd i varje kommun för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser.

Revisorerna har med utgångspunkt i väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska kommunens beredskap inför och vid kris, katastrof eller extraordinära händelser.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att besvara revisionsfrågan:

Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer?

1.3. Kontrollmål

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

- Hur är kommunens organisation för krisberedskap och krisledning uppbyggd?
- Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap?
- Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer?
- Hur arbetar kommunen 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

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunens övergripande krisberedskap under kommunstyrelsens ansvar, i övrigt se kontrollmålen ovan.

1.6. Metod

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

Intervjuer har genomförts med:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommunstyrelsens vice ordförande
- Kommundirektör
- Skydds- och säkerhetschef

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

¹ Överenskommelse om kommuners krisberedskap (2012-5541) har justerats och den nya överenskommelsen, Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (2019-2022), träder 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. Iakttagelser

2.1. Organisation för krisledning och krisberedskap

Kontrollmål: Hur är kommunens organisation för krisberedskap och krisledning uppbyggd?

Marks kommun har i *Plan för Hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser* en dokumenterad krisledningsorganisation. Organisationen består av krisledningsnämnd (KLN), krisledningsstab och operativa enheter.

Krisledningsnämnden består av 5 ledamöter och 5 ersättare. Enligt *Reglemente för krisledningsnämnden* är deras uppgift att utöva den ledningsfunktion enligt *lagen (2006:544) om kommuner och landstings uppgifter inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Vid aktivering av krisledningsnämnden får de fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen. Vidare finns krisledningsnämndens beslutanderätt dokumenterat i *Delegation av krisledningsnämndens beslutanderätt*.

I *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser* framgår att krisledningsnämnden ska utgöra en normativ ledning – vilken tolkar och beslutar om organisationens roll. Mer specifikt framgår i plan att krisledningsnämnden ska besluta om mål och inriktning för organisationen, ärenden som kan få betydande ekonomiska konsekvenser för kommunen, samt överta hela eller delar av verksamhetsområden för övriga nämnder i kommunen.

Ordförande för krisledningsnämnden, eller vid dennes frånvaro vice ordförande, bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Vid bådas frånvaro är det någon av nämndens övriga ledamöter som beslutar om krisledningsnämnden ska sammankallas.

2.1.1. Tjänstemannaorganisation

Marks kommun hade tidigare avtal med Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund (SÄRF) avseende en säkerhetssamordnare som arbetade med kris- och säkerhetsfrågor. Detta avtal är uppsagt sedan 1 januari 2018.

Marks kommun har nyligen upprättat en ny Skydds- och säkerhetsenhet och en enhet för Kommunikation- och näringsliv, som har betydelse för Marks kommun organisation för krisberedskap. Till enheterna har de både anställt en skydds- och säkerhetschef och en kommunikations- och näringslivschef (anställdes 1 oktober) och rekrytering pågår för att anställa ytterligare personal inom trygghet och brottsförebyggande, krisberedskap och civilt försvar. SÄRF ska även rekrytera en krisberedskapsspecialist som ska finansieras av medlemskommunerna till förbundet.

Marks kommun har en krisledningsstab (KLS) vilket är en tjänstemannastab som ska agera som strategisk ledning, och beskrivs i *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser*. Arbetet leds av kommundirektören som ansvarar för den

strategiska ledningen och därtill finns det på förhand utpekade roller som inkallas vid behov utifrån händelsens omfattning och art (ex. representant för POSOM/krisstöd, upplysningscentralen eller samverkansperson). Krisorganisationens grundorganisation består av följande funktioner:

- Kommundirektör
- Stabschef
- Ansvarig kommunikation
- Berörd/a förvaltningschef(er)/bolagschef(er)
- Ansvarig lägesbild
- Ansvarig analys
- Ansvarig stöd och service
- Dokumentatör

För att kalla in personal finns en framtagen larmlista som enligt *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser* ska uppdateras två gånger per år. Larmkedjan startas efter beslut av kommundirektören. Krisledningsnämnden har även beslutanderätt om aktivering av krisledningsorganisationen vid kommundirektörens frånvaro.

Kommundirektören ansvarar för att uppdatera krisledningsnämndens ordförande för att orientera denne om händelsens utveckling. Vidare beslutar krisledningsnämndens ordförande eller dennes ersättare om händelsen bedöms som extraordinär händelse och om Krisledningsnämnden ska träda i kraft. Vid beslut om extraordinär händelse sammankallas övriga medlemmar i nämnden.

Den operativa verksamheten under händelse av kris utgörs av förvaltningarna/bolagen och leds av respektive förvaltningschef/bolagschef. Vidare ska den operativa verksamheten ha en plan för hantering av samhällsstörningar till extraordinära händelser. I *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser* framgår även vilka arbetsuppgifter som tillfaller de operativa verksamheterna. I planen finns även riktlinjer för hur förvaltningarna ska arbeta för att planera inför samhällsstörningar och extraordinära händelser. Där framgår vad förvaltningarnas planer ska innehålla, vilket bland annat innefattar roller och ansvar, rutiner för krisledningsarbetet inklusive stabsarbete och förberedelser avseende kommunikation.

I bilaga till *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser* finns riktlinjer för vilka lokaler som ska användas för krisledningsorganisationen.

2.1.2. Beredskap

Mark kommun har förväntningar på att kommundirektören ska agera som Tjänsteman i Beredskap (TiB), men det finns ingen uttalad funktion för ändamålet. En TiB-funktion ska vara anträffbar året om och utgöra en första kontaktpunkt vid händelse av kris. Det saknas styrande dokumentation för att rollen är tillsatt samt vilka arbetsuppgifter och ansvarsområde rollen medför. Enligt intervjusvar planeras att upprätta en TiB-funktion bestående av flera roller som roterar i en beredskapsfunktion.

Det finns inga formella krav på inställetider för personer som ingår i krisledningsorganisationen, både vad det gäller krisledningsnämnden och krisledningsstaben. Ordförande

och vice ordförande för krisledningsnämnden har regelbunden dialog och har informella avstämningar vid exempelvis resor till annan ort.

Det finns ingen formaliserad beredskap avseende kommunikation (Kommunikatör i Beredskap).

2.1.3. *Bedömning organisation*

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**.

Vi bedömer att Marks kommun har en grundläggande krisledningsorganisation, men saknar i nuläget en tillräcklig beredskapsfunktion.

Kommunen har vid händelse av störning/extraordinär händelse en larmlista men saknar tydlig ansvarsfördelning avseende det inledande arbetet som normalt omfattas av en *Tjänsteman i beredskap* (TiB). Krisledningsorganisationen saknar även beredskap för att ha krisledningsorganisationen aktiv under längre perioder.

Det finns behov av att säkerställa redundans i förmåga till ledning under samhällsstörningar och höjd beredskap, där alternativ plats för ledning och möjligheter till alternativa samband är beslutade och övade.

2.2. *Systematiskt arbete*

Kontrollmål: Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap?
--

2.2.1. *Dokumentation*

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.

De styrande dokumenten för Mark kommuns krisberedskap består av två planer – en *Samlingsplan för kommunens krisberedskap* och en *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser*. Mark kommun har även genomfört en *risk- och sårbarhetsanalys* innan framtagande av planerna (beslutad av Kommunfullmäktige 2015-09-24).

Beslut om *Samlingsplan för kommunens krisberedskap* togs av Kommunfullmäktige 2015-12-17 och beskriver kommunens krisberedskap på en översiktlig nivå och *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser* beslutades av Kommunfullmäktige 2015-12-17, vilken mer utförligt beskriver krisledningsorganisationen och arbetsuppgifter.

Under granskningen noterades att en *handlingsplan* är dokumenterad i *Samlingsplan för kommunens krisberedskap*. Planen ska, enligt *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* (MSB 2012-5541), beskriva arbetet och åtgärderna som ska ske under mandatperioden för att reducera identifierade risker och sårbarheter som uppkommit i samband med genomförande av RSA. Denna handlingsplan antogs aldrig och det har således inte

funnits en övergripande strategi för att reducera identifierade risker med utgångspunkt i RSA.

Det finns i nuläget inga riktlinjer för kriskommunikation, förutom ett avsnitt i *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser* som är av generell karaktär, samt ett rollkort för *ansvarig kommunikation* i samband med stabsarbete under kriser.

Ingen av den styrande dokumentationen för krisberedskap är granskad eller reviderad sedan beslut om godkännande.

2.2.2. Utbildning och övning

Enligt lag (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska förtroendevalda och anställd personal utbildas och övas för att lösa sina uppgifter under extraordinära händelser. Vidare förtydligas i *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* (MSB 2012-5541) att personal regelbundet ska utbildas och övas inom krisorganisationen, att övningar tar sin utgångspunkt utifrån identifierade risker i risk- och sårbarhetsanalysen, samt att varje övning ska utvärderas avseende såväl styrkor som svagheter.

Mark kommun tog fram en *Övnings- och utbildningsplan* för mandatperioden 2015-2018, som dock aldrig beslutades och har inte efterlevts. Planen visar på en god ambitionsnivå avseende antalet övnings- och utbildningstillfällen, samt att relevanta roller övas. Det står även dokumenterat i *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser* att anställd personal och förtroendevalda ska utbildas och övas för att kunna lösa sina uppgifter vid samhällsstörningar och extraordinära händelser.

Under den gångna mandatperioden har Marks kommun haft två utbildningstillfällen relaterat till krisberedskapsförmåga. Dels har personal deltagit i en informationsträff som länsstyrelsen hade 2015 (framförallt avseende hantering av kärnteknisk olycka), dels deltog personal under ett utbildningstillfälle hos Södra Älvsborgs räddningstjänstförbund. Under utbildningsinsatserna deltog både tjänstemän och förtroendevalda.

Utifrån intervjusvar framgår att övnings- och utbildningsinsatser är nödvändigt och det är önskvärt att krisledningsnämnd och krisledningsstaben övas 2 gånger per år, samt att förvaltningar involveras i övningar. Vidare framhävs att roller och funktioner i nuläget saknar utbildning och övning. Exempelvis finns rollkort framtaget för krisledningsstaben men personal är inte övad enligt dessa.

I *Utvärderingen av krisledning vid bussolycka Marks kommun 2017-04-02* framgår att krisledningsorganisationen behöver utbildas och övas regelbundet, bland annat i stabsarbete och funktioner i ledningsorganisationen.

2.2.3. Uppföljning

Enligt *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* (MSB 2012-5541) ska kommunen efter en extraordinär händelse utvärdera hur händelsen hanterades och ta tillvara på erfarenheter. I *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser* framgår att varje tillfälle där kommunens krisledningsorganisation varit aktiverad ska

utvärderas. Marks kommun har även tagit fram en mall, som är en bilaga till ovan nämnd plan, för att utvärdera insatser av krisledningsorganisationen.

Under händelsen med bussolyckan i Härjedalen dokumenterades händelseförloppet. Kommunen valde vid det tillfället att ta in externt stöd för att utvärdera händelsen.

2.2.4. *Bedömning systematiskt arbete*

Kontrollmålet bedöms vara **ej uppfyllt**.

Vi bedömer att grundläggande dokumentation inte finns för kommunal krisberedskap. Kommunen har genomfört en RSA och upprättat en plan för krisledningsorganisationen. Däremot saknas en handlingsplan innefattandes hur kommunen ska arbeta och vilka åtgärder de ska genomföra för att reducera identifierade risker och sårbarheter som uppkommit i samband med genomförande av risk- och sårbarhetsanalysen.

Kommunen saknar riktlinjer för kriskommunikation. I nuläget finns inte någon dokumenterad ansvarsfördelning gällande den inledande kriskommunikationen i händelse av samhällsstörning eller extraordinär händelse.

Vidare bedömer vi att systematiken i att upprätthålla en rimlig nivå avseende krisberedskapen kan förbättras. Dels genom att kontinuerligt revidera dokumentation och förankra den i verksamheten, dels att utbildnings- och övningsinsatser planeras och genomförs regelbundet.

2.3. *Risk- och sårbarhetsanalys*

Kontrollmål: Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer?

Marks kommun har en risk- och sårbarhetsanalys (RSA), *Risk- och sårbarhetsanalys 2015-2018*, som ingår i styrdokumenterna för kommunens krisberedskap. RSA är framtagen och gäller 2015-2018 och beslutades av Kommunstyrelsen 2015-09-24. Utifrån dokumentation framgår att RSA aldrig blivit reviderad. Enligt MSBs riktlinjer (MSBFS 2015:5) ska RSA följas upp och rapporteras till länsstyrelsen årligen.

En RSA ska enligt lagstiftning tas fram för varje mandatperiod. I Marks kommuns analys ligger fokus på kommunens egna verksamheter och de åtaganden som är obligatoriska för en kommun att bedriva. När RSA togs fram deltog representanter från kommunens samtliga förvaltningar och bolag i arbetet.

Metoden som använts för att identifiera och värdera risker och sårbarheter är FORSA-modellen (FOI²:s modell för risk- och sårbarhetsanalys). Arbetet med att ta fram RSAn skedde i två steg där det första steget innebar att kommunens förvaltningar och kommunala bolag analyserade respektive verksamhet. I steg två antogs ett mer övergripande perspektiv av en arbetsgrupp bestående av representanter från kommunens förvaltningar och bolag.

² Försvarets forskningsinstitut

I RSA redovisas de kritiska beroenden som identifierats inom kommunen (bland annat producera och leverera värme, hemsjukvård, tillhandahålla IT-system, tillverkning och leverera vatten samt räddningsinsatser), de identifierade riskerna (trafikolycka med farligt gods, otjänligt dricksvatten, attack mot IT-system och oväder/storm) samt de sårbarheter och brister i krisberedskap som identifierats inom kommunen och dess geografiska område. I *risk- och sårbarhetsanalys* framgår att kommunen bedömer att deras förmåga att hantera en extraordinär händelse är ”god med vissa brister”, vilket innebär att samhällsservice och andra uppgifter kan åsidosättas i viss mån för att prioritera mer akut verksamhet.

I RSA beskrivs även att Marks kommun är angränsande till kärnkraftverket Ringhals. Marks kommun ingår i beredskapsorganisationen i det fall en kärnteknisk olycka skulle inträffa och Marks kommuns uppdrag innefattar att upprätta en utrymningsplats. Vid eventuell olycka kommer Marks kommun använda sig av Kunskapens hus samt badhuset Kaskad, varför dessa två bedömts som samhällsviktig verksamhet i Marks kommun *Risk- och sårbarhetsanalys 2015-2018*.

Inga åtgärder för att hantera risker presenteras i RSA, utan detta ska finnas i en separat handlingsplan. I nuläget finns ingen beslutad handlingsplan för detta ändamål (se ytterligare under avsnitt 2.2 *Systematiskt arbete*).

RSA har inte reviderats sedan införande 2015.

2.3.1. *Bedömning risk- och sårbarhetsanalys*

Kontrollmålet bedöms vara **delvist uppfyllt**.

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. Marks kommun bör upprätta rutiner för att årligen utvärdera och vid behov revidera risk- och sårbarhetsanalysen. Inför kommande arbete med risk- och sårbarhetsanalysen bör även tidigare erfarenheter av inträffade händelser inkluderas (exempelvis erfarenheter från bussolyckan i Härjedalen 2/4-2017). Uppföljning och bedömning av RSA rapporteras till länsstyrelsen.

2.4. *Samverkan*

Kontrollmål: Hur arbetar kommunen med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

Under intervjuerna framkom det att Marks kommun identifierat potentiella samverkansparter; POSOM/krisstöd, SÄRF, Boråsregionen, polis, FRG Mark, länsstyrelsen och sjukvården. Vidare framgår från intervjuerna goda exempel på samverkan från bussolyckan som inträffade i Härjedalen 2/4 2017. Där blev Marks kommun erbjuden hjälp av Partille kommun (kriskommunikation och krisstöd), FRG och Primärvården. I utvärderingen (*utvärdering av krisledning vid bussolycka Marks kommun 2017-04-02*) efter olyckan framgår att det inte var helt tydligt hur Marks kommun skulle ta emot hjälp och på bästa sätt använda sig av den. Baserat på intervjusvar framgår att användning av FRG är otydligt, då det förekommit händelser där FRG aktiverats när det varit inom räddningstjänstens ansvarsområde.

Mark kommun deltar i framförallt två forum/nätverk för krisberedskapsfrågor. Inom Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund (SÄRF) har de äganderåd två gånger per år, där samtliga ägarkommuner deltar. Det finns även ett krissamverkansnätverk i Sjuhärad (Bollebygd, Borås, Herrljunga, Mark, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn och Vårgårda) där personal från Marks kommun deltar. I nätverket ingår bland annat säkerhetssamordnarna i kommunerna, myndigheter, företag, frivilligorganisationer, trossamfund och föreningar. Syftet med nätverket är att utveckla och fördjupa samverkan före, under och efter en extraordinär händelse och dela med sig av kunskap och erfarenheter. Under intervjuerna framkom det att deltagare i forumet saknar tillräckligt med mandat för att kunna fatta beslut i samband med träffarna.

I *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser* beskrivs hur kommunens ledning ska organiseras och bedrivs vid kriser och där ingår även definitioner av samverkan och samordning. Samverkan beskrivs som ”den funktion som genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.” Vidare definierar Marks kommun att ”Samordning är anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning handlar alltså om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, utan istället hjälpa varandra där det går.”

Det finns ingen utförlig beskrivning över potentiella samverkansaktörer under störningar och extraordinära händelser i *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser*. POSOM/krisstöd nämns som en aktör som vid behov kan delta i Krisledningsstaben och därtill finns en beskrivning av en ”samverkansperson” som vid behov kan vara en del i krisledningsstaben. Samverkanspersonen bör exempelvis kunna besvara aktuellt läge inom organisationen, sambandsmedel och organisationens egna intressen.

2.4.1. Bedömning systematiskt arbete

Kontrollmålet bedöms vara **delvist uppfyllt**.

Vi bedömer att kommunen har upprättade forum/nätverk för samverkan, men anser att samverkansformerna har förbättringspotential. Utöver den samverkan som sker i krishanteringsrådet Sjuhärad saknas strukturerade forum för samverkan med frivilligorganisationer, samt förenings- och näringsliv inom krisberedskapsområdet i kommunen. Forum för samverkan med framförallt privata näringslivet bör initieras av kommunen. Detta kan ta sin grund i RSA där analys har genomförts för vilka samhällsviktiga verksamheter som finns i Marks kommun.

3. *Revisionell bedömning*

Efter genomförd granskning bedömer vi att Marks kommun **delvist uppfyller** kontrollmålen i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Vår sammanfattande bedömning baseras på nedanstående bedömningar av respektive kontrollmål:

Kontrollmål	Bedömning
Hur är kommunens organisation för krisberedskap och krisledning?	Delvist uppfyllt. Se avsnitt 2.1.3 för utförligare beskrivning.
Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap?	Ej uppfyllt: Se avsnitt 2.2.4 för utförligare beskrivning.
Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer?	Delvist uppfyllt: Se avsnitt 2.3.1 för utförligare beskrivning.
Hur arbetar kommunen med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?	Delvist uppfyllt: Se avsnitt 2.4.1 för utförligare beskrivning.

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 Marks kommunstyrelse att beakta följande i kommande krisberedskapsarbete:

- Kommunens dokumentation för krisberedskap bör revideras. Det är av vikt att kommunens dokumentation motsvarar krisledningsorganisationen och dess tillvägagångssätt för att effektivt hantera en eventuell kris. I nuläget refereras det till dokumentation som inte är godkänd (utbildnings- och övningsplan) och i vissa fall inte framtagen (kriskommunikationsplan och handlingsplan). Det förekommer även hänvisning till bilagor som förvaras på annan plats än avsedd (larmlista). Genomför även nödvändiga justeringar för att anpassa dokumentation till nyligen genomförda organisationsförändringar. Slutligen bör kommunen se över dokumentationsansvarig för styrande dokumentation och att dokumentation granskas/revideras vid behov men minst årligen.

- Säkerställa redundans i förmåga till ledning under samhällsstörningar och höjd beredskap, där alternativ plats för ledning och möjligheter till alternativa samband är beslutade och övade.
- Tillsätt en TiB-funktion (tjänsteman i beredskap) bestående av tillräckligt många personer för att kunna upprätthålla tillfredsställande beredskap. TiB bör vara anträffbar dygnet runt och inställa sig på förutbestämd plats. Representanter i TiB-funktion bör utbildas regelbundet och vara väl insatt i kommunens organisation. Arbetsuppgifter och ansvarsområde bör beskrivas i styrande dokumentation. Utvärdera även om kommunstyrelsen anser det önskvärt att ha en formell beredskap för kriskommunikation, utifrån önskvärd ambitionsnivå för kriskommunikationsberedskap.
- Upprätta en kriskommunikationsplan. Dokumentation bör innefatta rollbeskrivningar och ansvarsfördelning, målgrupper, kommunikationskanaler samt rutiner för uppföljning/utvärdering av planen. Kommunikation har en stor betydelse för hanteringen av kriser och en kriskommunikationsplan är ett komplement till *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser*.
- Uppdatera dokumentation för övnings- och utbildningsinsatser relaterat till krisberedskap och säkerställ att den efterlevs. Funktioner i krisledningsorganisationen bör övas och utbildas regelbundet för att säkerställa att kommunen kan lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser. Säkerställ även att krisledningsorganisationen består av tillräckligt med personal för att ledningsfunktionen ska kunna vara aktiverad under längre händelser.
- Beskriv behov av åtgärder kopplat till de risker och sårbarheter som identifierats i RSA. I nuläget finns ingen handlingsplan som beskriver koppling mellan risk- och sårbarhetsanalys och behov av åtgärder för att reducera risker och sårbarheter i verksamheten samt hur kommunens krishanteringsförmåga kan förbättras. Koppling mellan riskvärde och åtgärd bör framgå.
- Upprätta rutiner för att utvärdera och vid behov revidera risk- och sårbarhetsanalysen årligen, i enlighet med MSBs riktlinjer (MSBFS 2015:5). Om detta inte görs är det lätt att RSA endast blir en ”pappersprodukt” och inte används i praktiken. Inför kommande arbete med risk- och sårbarhetsanalysen bör även tidigare erfarenheter av inträffade händelser inkluderas (exempelvis erfarenheter från bussolyckan i Härjedalen 2/4-2017). Uppföljning och bedömning av RSA ska rapporteras till länsstyrelsen årligen.
- Förtydliga i *Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser* hur kommunen arbetar med samverkan inför, under och efter kriser och extraordinära händelser. Inklusivt hur kommunen verkar för att uppnå samverkan mellan aktörer i deras geografiska områdesansvar, exempelvis med frivilligorganisationer, samt förenings- och näringsliv.
- Utvärdera vilken roll FRG bör ha i Marks kommuns krisberedskap för att säkerställa att rätt förväntningar finns på dem som resurs i krisberedskapen. Utred behovet av att inkludera FRG i utbildnings- och övningsinsatser för kommunen, be-

roende av vilken roll kommunen vill att FRG ska ha, samt rutiner för att uppdatera befintligt avtal vid behov.

- Fortsätt att arbeta aktivt med samverkan i krishanteringsnätverket inom Sjuhärad, 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.

2019-01-31

Fredrik Carlsson
Uppdragsledare

Robin Karlsson
Projektledare

Bilagor

Bilaga 1 – Granskad dokumentation

- Delegation av krisledningsnämndens beslutanderätt (KLN 2010-01-18, § 1).
- Reglemente för krisledningsnämnden (Kf 2011-03-24, § 39).
- Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser, 2015-2018 (KS 2015-494 016).
- Samlingsplan för kommunens krisberedskap, 2015-2018 (Dnr 2015-495 019-4).
- Risk- och sårbarhetsanalys 2015-2018 Marks kommun (Beslutsdatum 2015-09-24).
- Krisberedskap – Övnings- och utbildningsplan (KS 2015-497 019-1). Ej beslutad.
- Länsstyrelsen Västra Götalands Län. Beslut efter uppföljning av krisberedskapsarbete (Dnr: 456-2843-2017).
- Länsstyrelsen Västra Götalands Län. Anteckningar vid uppföljning av Marks kommuns åtgärder inför och vid extraordinära händelser, onsdagen 15 mars 2017 (Dnr: 456-2843-2017).
- Utvärdering av krisledning vid bussolycka Marks kommun 2017-04-02 (Svenska ledargruppen 2018-01-03).