

AU § 1:10

Dnr. KS 2013/299-109

Riskhantering- och försäkringspolicy

Arbetsutskottets förslag

Kommunstyrelsen beslutar

Riskhantering- och försäkringspolicy för aktieägarna i Stockholmsregionens Försäkring AB antas.

Sammanfattning

Österåkers kommun äger tillsammans med 19 andra kommuner i Stockholms län ett gemensamt försäkringsbolag, Stockholmsregionens Försäkrings AB (SRF).

Beslutsunderlag

Samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2013-09-24.

Förslag till beslut

Michaela Fletcher Sjöman (M) yrkar bifall till Samhällsbyggnadsförvaltningens beslutsförslag innebärande att riskhantering- och försäkringspolicy för aktieägarna i Stockholmsregionens Försäkring AB antas.

Propositionsordning

Ordförande frågar om arbetsutskottet beslutar enligt Michaela Fletcher Sjömans (M) yrkande och finner att så är fallet.

Expedieras

- SBF
- Akten

Tjänsteutlåtande

Samhällsbyggnadsförvaltningen

Datum 2013-09-24

Dnr KS 2013/299-109

Till Kommunstyrelsen

Riskhanterings- och försäkringspolicy

Sammanfattning

Österåkers kommun äger tillsammans med 19 andra kommuner i Stockholms län ett gemensamt försäkringsbolag, Stockholmsregionens Försäkring AB (SRF). Från 1 januari 2011 är SRF Österåkers försäkringsbolag avseende den s.k. kommunförsäkringen och SRF tecknar även avtal med andra aktörer avseende kommunens resterande försäkringar: olycksfall-, motorfordon- samt tjänsterefeförsäkring.

Styrelsen för SRF AB har en fastlagd riskhanterings- och försäkringspolicy som man rekommenderar de 20 ägarkommunerna att anta. Hösten 2013 är det endast två ägarkommuner som inte anslutit sig till policyn ännu, varav Österåker är den ena.

Beslutsförslag

Kommunstyrelsens beslut

1. Anta Riskhanterings- och försäkringspolicy för aktieägarna i Stockholmsregionens Försäkring AB

Förvaltningens slutsatser

Samhällsbyggnadsförvaltningen ser positivt på att SRFs styrelse antagit en Risk- och försäkringspolicy. Förvaltningen instämmer också i de konstateranden som styrelsen gör i dokumentet. Att så långt som möjligt arbeta med att minska skador och förebygga risker i de kommunala verksamheterna är en strävan som Österåkers kommun anser ska genomsyra all verksamhet.

I den av SRFs styrelse antagna policyn finns ett antal rubriker som beskriver hur man vill att kommunerna arbetar med risker i sin verksamhet.

Följande kommentarer ges till dessa rubriker:

3.2 Riskhanteringsprocessen – Att arbeta med riskhantering integrerat i den ordinarie ledningsprocessen (där man med ”ledning” avser kommunfullmäktige och kommunstyrelse och övriga nämnder) är en förutsättning för att organisationen ska uppnå en riskmedvetenhet. Detta påtalas även i en revisionsrapport utförd av PwC på uppdrag av Österåkers kommuns

Tjänsteutlåtande

förtroendevalda revisorer¹ där kommunstyrelsen rekommenderas att ”säkerställa att de strategiska risk- och säkerhetsfrågorna beaktas på ett ändamålsenligt sätt i den kommunövergripande beredningsprocessen”. Genom att anta SRFs Riskhantering och försäkringspolicy visar kommunen på ett första steg i att ta ett samlat grepp om frågorna.

3.3 Riskanalys – En analys av riskerna i organisationen ses som ett nödvändigt kunskapsunderlag för att aktivera en riskhanteringsprocess. Upprättandet av denna riskanalys bör vara ett årligen återkommande arbete i organisationen.

3.4 Tillbuds- och skaderapportering – Tillsammans med ett antal andra kommuner deltar Österåker i ett arbete som leds av SRF med att införa ett gemensamt tillbuds- och skaderapporteringssystem. I detta ska alla anställda inom kommunen och de kommunala bolagen kunna rapportera tillbud, skador och avvikelser inom sin verksamhet. Systemet beräknas vara i drift år 2014.

3.5 Utbildning – Förvaltningen anser i första hand att samtliga chefer bör ges utbildning i hur man bedömer och hanterar risker i sin verksamhet så att dessa kan leda arbetet på sina respektive arbetsplatser. Arbetet påbörjades genom att ett risk- och försäkringsutbildningspass gavs vid chefsutbildningen ”Vertygslådan” som hölls vid två enstaka tillfällen under hösten 2012. En framtida utbildningsatsning i likhet med detta koncept ses som positivt.

Under hösten 2013 infördes en grundläggande säkerhetsutbildning till samtliga anställda i Österåkers kommun. Utbildningen är webbaserad och finns tillgänglig på kommunens intranät.

3.6 Försäkring – Samtliga försäkringar som Österåkers kommun har, tecknas genom SRF.

3.7 Skador – Skadeanmälningar gentemot kommunen som ansvarig part, har ökat stort de senaste två åren. Ytterligare resurs bör tillskapas för den administrativa hanteringen av dessa ärenden. Denna resurs bör även göras administrativt ansvarig för kommunens tillbuds- och skaderapporteringssystem.

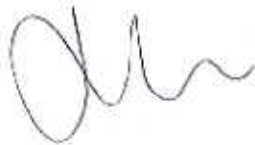
¹ Se Bilaga 3

Tjänsteutlåtande

3.8 Kontaktperson – I Österåker är säkerhetssamordnaren utsedd som kontaktperson gentemot SRF.

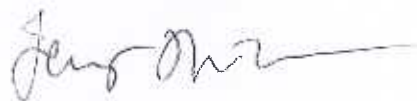
Bilagor

1. "Bilagans namn", ÅÅÅÅ-MM-DD06
2. "Följebrev policy", 2011-09-06
3. "Organisation och beredskap för extraordinära händelser, Österåkers kommun", juni 2013



Sören Karlsson

Samhällsbyggnadschef



Jenny Nilsson

Säkerhetssamordnare

Expedieras



RISKHANTERINGS- OCH FÖRSÄKRINGSPOLICY

**Aktieägare i
Stockholmsregionens Försäkring AB**

Antagen vid styrelsemöte 6 september 2011

Stockholmsregionens Försäkring AB

Adress:
Pajalagatan 56
162 65 Vällingby

Organisationsnr : 516406-0641

1. Bakgrund.....	3
2. Intressenter.....	3
3.1 Inledning.....	3
3.2 Syfte.....	3
3.3 Ansvar.....	3
3.4 Tillbuds- och skaderapportering.....	4
3.5 Utbildning.....	4
3.6 Försäkring.....	4
3.7 Skador.....	5
3.8 Kontaktperson.....	5

1. Bakgrund

I enlighet med aktieägaravtalet mellan de aktieägande kommunerna i Stockholmsregionens Försäkring AB (SRF) så är bakgrunden till bolaget en önskan från de konstituerande ägarna att säkerställa en möjlighet för att långsiktigt och stabilt till så förmånliga villkor som möjligt meddela försäkring för kommunerna och deras bolag och stiftelser. SRF ska tillgodose aktieägarnas totala behov av riskfinansiering på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt genom att långsiktigt och stabilt meddela försäkring till kommunerna samt möjliggöra, underlätta och stödja effektiv kommunal riskhantering. Verksamhetsmålet för riskhantering i kommunen är att minska skador, förluster och störningar i den kommunala verksamheten och därigenom assistera med skapandet av trygga och säkra kommuner. Skadeförebyggande verksamhet ska prioriteras och stödjas.

Bolaget ska på bästa sätt, i förhållande till den risk som aktieägarna är beredda att ta, tillgodose deras försäkringsbehov genom sitt självbehåll i kombination med återförsäkring.

2. Intressenter

SRF ägs av 20 kommuner i Stockholms län:

Botkyrka kommun	Sollentuna kommun
Danderyds kommun	Solna stad
Ekerö kommun	Södertälje kommun
Haninge kommun	Tyresö kommun
Huddinge kommun	Täby kommun
Järfälla kommun	Upplands Väsby kommun
Lidingö stad	Vallentuna kommun
Nacka kommun	Vaxholms kommun
Norrtälje kommun	Värmdö kommun
Nynäshamns kommun	Österåkers kommun

Kommunernas ägarandelar är baserade på deras innevärdarantal vid stiftandet av bolaget (2008). Aktieägaravtalet stipulerar att enighet ska uppnås i alla styrelsebeslut och att alla ägare ska rösta med en röst vid bolagsstämmofrågor.

3. Policy för kommunal riskhantering och försäkring

3.1 Syfte och mål

”Risk” definieras som ”möjligheten av en avvikelse från det förväntade” i både positiv och negativ bemärkelse. Fortsättningsvis så benämns en positiv avvikelse ”möjlighet” och en negativ ”risk”. Risk kan inte undvikas utan måste hanteras. Riskhantering är en styrningsprocess som utgör en del av kommunens övergripande styrsystem för ledning och uppföljning. Den syftar till att man så långt det

är rimligt och möjligt förebygger risker, tillvaratar möjligheter och förbereder sig för vad som kan hända. Både risker och möjligheter bör hanteras helhetsmässigt och systematiskt.

En viktig del av riskhanteringen är att på ett optimalt sätt balansera avvikelser, skador, förluster och störningar mot ett försäkringssystem. Därigenom kan ekonomiska incitament för förbättrat skadeförebyggande arbete skapas.

Med försäkringar avses all försäkring förutom pensions- och kollektivavtalsreglerade försäkringar för kommunernas personal.

1.2 Riskhanteringsprocessen

Riskhanteringsprocessen ska vara integrerad i den ordinarie ledningsprocessen (med "ledning" förstås här kommunfullmäktige och kommunstyrelse samt övriga nämnder) och omfatta följande delar:

- Genomgång av risker och möjligheter i verksamheten identifierade genom riskanalyser, minst en gång per år i samband med verksamhetsplaneringen.
- Ledningens genomgång av förslag till åtgärder.
- Fastställande av plan avseende åtgärd, budget, tid, ansvar och avrapportering.
- Genomförande av åtgärder enligt plan.
- Uppföljning och utvärdering.

Processen skall drivas på ett strukturerat sätt i alla delar av den kommunala verksamheten och konsolideras uppåt på ett relevant sätt i enlighet med kommunens organisation.

3.3 Riskanalys

Riskanalys ska omfatta identifiering och dokumentation av händelser som väsentligt kan påverka en kommuns ställning och verksamhet, med tillhörande kalkylering och värdering av utfall. En gemensam standard för mätbara mål och kriterier ska så långt möjligt tillämpas.

3.4 Tillbuds- och skaderapportering

Det ska finnas fungerande system för tillbuds- och skaderapportering. Periodisk rapportering bör ske enligt överenskommelse till SRF, som sammanställer och analyserar rapporterna utifrån det sammanlagda aktieägarkollektivet. Sammanställningar, slutsatser och förslag återförs till kommunerna som underlag för förebyggande åtgärder.

3.5 Utbildning

Ledning och anställda bör ha tillgång till ett program för utbildning inom kommunal riskhantering anpassat till olika funktioner och uppgifter.

3.6 Försäkring

Försäkring tecknas i syfte att skydda kommunens ekonomi mot oförutsedda stora påfrestningar till följd av olika typer av skadehändelser. Försäkringslösningar ska utformas så att de samverkar med och stöder den kommunala riskhanteringen. Det innebär bl.a. att skadeutfall, riskexponering och

skyddsnivå ska påverka premiesättning, självrisker och omfattning i enlighet med överenskomna gemensamma modeller. Det ger vidare en möjlighet att uppnå en samlad bild av såväl riskexponeringar som uppkomna skador, vilket gör att anpassade råd för skadeförebyggande och skadebegränsande åtgärder kan framtas.

3.6.1 Köp av försäkring

Försäkringsverksamheten inom kommunen och mellan ägarna ska vara samordnad för att nå ett effektivt utnyttjande av kapital, betalningsförmåga och rationella betalningsströmmar. Samordningen av alla försäkringsfrågor ska ske genom SRF och samtliga försäkringar som kommunen har behov av ska tecknas med SRFs medverkan. Beslut om försäkringar ska fattas av ledningen i enlighet med rådande delegationsordning efter samråd med SRF, som ska tillhandhålla försäkringar och vid behov ta fram underlag för beslut om för ägarna gemensamma försäkringslösningar. Köp av externa försäkringar ska minimeras, dock kan SRF när så befinner fördelaktigt placera försäkring hos externt försäkringsbolag.

3.7 Skador

Inträffad försäkringsskada ska anmälas i enlighet med de anvisningar som gäller för respektive försäkring. Skador som inträffar som inte omfattas av försäkring, antingen på grund av skadans typ eller därför att skadebeloppet bedöms vara lägre än försäkringens självrisk, kan ändå anmälas till SRF för assistans vid hanteringen. Samtliga skador ska omedelbart rapporteras i kommunens incidentrapporteringssystem.

3.8 Kontaktperson

Kommunen ska ha en eller flera utsedda kontaktpersoner för försäkringsfrågor, genom vilka kommunikationen mellan kommunen och SRF avseende försäkringsinformation, beslutsunderlag, statistik och liknande ska ske.

**Kommunstyrelsens ordförande
Kommundirektören**

Österåkers Kommun

Bildandet av Stockholmsregionens Försäkring AB under 2007/2008 föregicks av en KSL-utredning samt ett mer eller mindre intensivt utbyte av information mellan de 20 kommuner som blev aktieägare i bolaget. Avsikten var att verksamheten skulle börja per 1 januari 2009, men på grund av det rådande rättsläget så sköts detta upp. Först under 2010 stod det klart att aktiviteterna skulle kunna påbörjas i enlighet med de ursprungliga intentionerna och detta skedde per 1 januari 2011. Sedan dess har SRF varit runt hos alla ägarkommuner och presenterat sin verksamhet, men det har vid dessa tillfällen märkts att en del av den ursprungliga informationen och medvetenheten om skälen till att SRF blev bildat har sjunkit undan inom de kommunala organisationerna.

Ett av huvudsyftena med SRF är att genom samverkan över kommungränserna ta till vara och utnyttja den kunskap inom riskhantering och skadeförebyggande arbete som finns på olika håll. För att förbättra möjligheterna att effektivt driva dessa frågor i syfte att reducera skador, förluster och störningar i de kommunala verksamheterna, så är det av vikt att det råder en samsyn mellan ägarna om hur de skall hanteras i respektive organisation. SRFs styrelse har därför tagit fram en riskhanterings- och försäkringspolicy som är avsedd att vara gemensam för samtliga ägare, och som beskriver hur kommunernas arbete i dessa frågor skall bedrivas i praktiken och hur SRF stöder den verksamheten. På försäkringssidan så är det av vikt att notera att allt som berör pensions- och kollektivavtalsreglerade försäkringar för kommunens personal är undantaget från policyn. Självfallet kommer det i en del kommuner redan att finnas policydokument som berör vissa av dessa frågor och i sådana fall bör dokumenten anpassas för att undvika konflikter.

Riskhantering är en komplex fråga som kräver ett strukturerat arbetssätt. Något förenklat kan man säga att potentiella negativa avvikelser från planer och förväntningar utgör "risker" och sådana bör hanteras på ett eller ett annat sätt. Både hantering av risker (förebygga, reducera, undvika) och negativa utfall (skador, förluster och störningar) leder till kostnader (=riskkostnader) och en effektiv organisation försöker att minimera den summan. Försäkring är endast en metod för att över tiden utjämna kostnaden för negativa utfall utan att påverka summan, vilken i sin tur endast metodiskt kan reduceras genom riskhantering. SRF skall genom sin verksamhet långsiktigt stödja en effektiv kommunal riskhantering och till så förmånliga villkor som möjligt meddela försäkring till ägarna. Genom att anta en gemensam policy så klargörs och likställs hanteringen av risk och försäkring mellan ägarna samt tydliggörs ansvarsförhållandena mellan respektive kommun och SRF.

SRFs styrelse rekommenderar nu att bifogade riskhanterings- och försäkringspolicy formellt antas av samtliga 20 ägarkommuner.

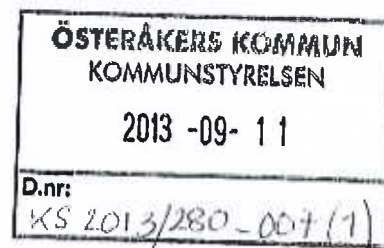
På styrelsens uppdrag,



Tore Kalmeborg
Verkställande Direktör

Stockholmsregionens Försäkring AB

Kommunstyrelsen



Angående granskning av kommunens organisation och beredskap för extraordinära händelser

På uppdrag av Österåkers kommuns förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av organisation och beredskap för extraordinära händelser. Granskningen syftar till att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig organisation och beredskap för extraordinära händelser utifrån de krav som gäller inom området. Resultatet redovisas i bifogad rapport.

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunen i huvudsak har en ändamålsenlig organisation och beredskap för extraordinära händelser relativt de krav som gäller inom området. Revisorerna vill dock utifrån granskningen lyfta fram följande rekommendationer i syfte att ytterligare utveckla arbetet inom området.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- Revidera och utveckla krishanteringsnämndens reglemente till att utgöra ett fullständigt reglemente enligt bifogad rapport samt tillse att hänvisning sker till nu gällande lagstiftning. Efter detta är det viktigt att säkerställa att reglementet finns tillgängligt på kommunens webbplats.
- Överväga säkerhetssamordnarens organisatoriska placering samt säkerställa att funktionen ingår i kommunens ledningsgrupp alternativt adjungeras till gruppen. Detta för att säkerställa att de strategiska risk- och säkerhetsfrågorna beaktas på ett ändamålsenligt sätt i den kommunövergripande beredningsprocessen.
- Implementera ett skade- och incidentrapporteringssystem omfattande verksamheter, nämnder och styrelser.
- Ta ställning till att fastställa ett kompletterande handlingsprogram inom området skydd mot olyckor, alternativt omarbete säkerhetspolicyn i denna del samt säkerställa att den publiceras på kommunens webbplats. Framledes bör även övervägas att utarbeta ett sammantaget handlingsprogram per mandatperiod för en tryggare och säkrare kommun, istället för som i dagsläget ha olika styrdokument inom det sammantagna området.
- Omarbete krishanteringsplanen till att innehålla en allmän del och en bilagedel, samt säkerställ att den allmänna delen blir föremål för fullmäktigebeslut inför varje mandatperiod.

Revisorerna

Revisorerna vill i anslutning till granskningen även betona den ideella sektorns betydelse i det samlade arbetet kring extraordinära händelser bl.a. avseende krisberedskap.

Revisorerna översänder rapporten och önskar Kommunstyrelsens svar kring vilka åtgärder som avses vidtas samt när i tiden dessa beräknas vara genomförda. Svaret skall vara revisorerna tillhanda senast den 29 november 2013.

För revisorerna



Bengt Olin
ordförande

För kännedom:

Kommunfullmäktiges presidium

Revisionsrapport

Juni 2013
Jan Nilsson

Organisation och beredskap för extra- ordinära händelser Österåkers kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2.	Inledning.....	1
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och avgränsning	3
2.3.	Metod.....	4
2.4.	Redovisning	4
3.	Organisation inkl utbildning, övning och styrdokument.....	5
3.1.	Säkerhets- och trygghetsorganisation	5
3.2.	Krisledningsorganisation	5
3.3.	Utbildning och övning	6
3.4.	Styrdokument	6
3.5.	Kommentarer	7
4.	Krishanteringsplan samt risk- och sårbarhetsanalyser	10
4.1.	Krishanteringsplan.....	10
4.2.	Risk- och sårbarhetsanalyser	10
4.3.	Kommentarer	11
5.	Geografiskt samordningsansvar och ersättningssystem.....	13
5.1.	Geografiskt samordningsansvar.....	13
5.2.	Ersättningssystem	13
5.3.	Kommentarer	15
6.	Avslutande kommentarer.....	16
	Bilaga: Underlag för självskattning av förmåga att upprätthålla viktiga verksamheter i kris	17

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunen i huvudsak har en ändamålsenlig organisation och beredskap för extraordinära händelser utifrån de krav som gäller inom området. Nedan utvecklas vår bedömning och i detta sammanhang lämnas även ett antal rekommendationer för att ytterligare utveckla arbetet inom området.

Kommunen har formerat en krisledningsorganisation, både när det gäller politisk nivå (krisledningsnämnd) och tjänstemannanivå (krisledningsgrupp). Vissa formella brister finns i krisledningsnämndens reglemente, när det gäller aktualitet och fullständighet. När det gäller tjänstemannaorganisationen vill vi särskilt lyfta fram funktionen tjänsteman i beredskap (TiB), som bedöms vara ett bra sätt att stärka beredskapen i organisationen och fördela den inom cheftjänstemannagruppen. Detta minskar även sårbarheten och gör organisationen mindre personberoende.

Säkerhetssamordnaren har en viktig roll i tjänstemannaorganisation, när det gäller att på uppdrag av kommundirektören fungera som *"operativ motor"* i det kommunövergripande risk- och säkerhetsarbetet. I och med detta bedöms det vara väsentligt att säkerhetssamordnaren har en tydlig och strategisk roll i organisationen och kommunens samlade ledningsgrupp.

Utbildning och övning av berörda politiker och tjänstemän, när det gäller hantering av extraordinära händelser, är ett viktigt område. Vi bedömer att kommunen ligger väl i fas med detta arbete samt har en fastställd plan för innevarande mandatperiod för att säkerställa en tillfredställande utbildnings- och övningsfrekvens.

Av fullmäktige fastställd säkerhetspolicy bedöms vara ett ändamålsenligt och aktuellt dokument, utifrån det område som varit föremål för granskning. Följsamheten till policyn är god, förutom när det gäller stadgande om att kommunfullmäktige varje mandatperiod ska besluta om plan för extraordinära händelser i fred och höjd beredskap (krishanteringsplan) samt handlingsprogram för skydd mot olyckor.

I dagsläget finns bland annat en övergripande säkerhetspolicy samt ett policydokument kring Trygg i Österåker. I det senare dokumentet finns vision och målsättning om att *"Österåker ska vara en trygg och säker kommun att bo och verka i"*. Ett alternativ till parallella styrdokument är att framledes ta ett helhetsgrepp och utarbeta ett sammantaget handlingsprogram per mandatperiod för en säkrare och tryggare kommun, t ex som Nyköpings kommun gjort. Deras program innehåller delarna internt säkerhetsarbete, rent, snyggt och tryggt, trafiksäkerhetsarbetet, brottsförebyggande arbete, skydd mot olyckor, säkerhetsskydd samt krishantering.

Kommunens nu gällande risk- och sårbarhetsanalys är upprättad under 2011 och är en uppdatering av tidigare analys. Vi bedömer att kommunen ligger väl framme i detta arbete och att analysen även är ett *"levande dokument"*. Risk- och sårbar-

hetsanalysen har över tid utvecklats och förbättrats, bl a utifrån de utvärderingar som gjorts av genomförda övningar med kommunens krisledningsorganisation. Det saknas dock för närvarande ett skade- och incidentrapporteringsystem i kommunen.

Vi kan konstatera att kommunfullmäktige inte har fastställt en krishanteringsplan för vare sig innevarande och förra mandatperioden. Ansvaret för denna formella brist ligger på kommunstyrelsen, i egenskap av beredande organ. Enligt uppgift har krishanteringsplanen endast hanterats som ett anmälningsärende i kommunstyrelsens arbetsutskott. Nuvarande hantering av planen är även ett avsteg från vad som stadgas i den säkerhetspolicy som fastställts av kommunfullmäktige.

Österåkers kommun saknar ett formellt krishanteringsråd. Det finns dock inget lagstadgat krav att ett formellt råd ska utses. Funktionen för krisberedskap bedöms vara aktivt inkluderad i andra forum och nätverk där relevanta externa kontakter kan knytas.

Vi bedömer att kommunen, ur redovisningsteknisk synvinkel, hanterar det specialdestinerade statsbidraget för krishantering på ett ändamålsenligt sätt genom att det särredovisas och avräknas årligen mot bokförda kostnader.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Revidera och utveckla krishanteringsnämndens reglemente till att utgöra ett fullständigt reglemente samt tillse att hänvisning sker till nu gällande lagstiftning. Efter detta är det viktigt att säkerställa att reglementet finns tillgängligt på kommunens webbplats.
- Ta ställning till säkerhetssamordnarens organisatoriska placering samt säkerställ att funktionen ingår i kommunens ledningsgrupp alternativt adjungeras till gruppen. Detta för att säkerställa att de strategiska risk- och säkerhetsfrågorna beaktas på ett ändamålsenligt sätt i den kommunövergripande beredningsprocessen.
- Implementera ett skade- och incidentrapporteringsystem i kommunen.
- Ta ställning till att fastställa ett eget kompletterande handlingsprogram inom området skydd mot olyckor, alternativt omarbeta säkerhetspolicyn i denna del samt säkerställ att den publiceras på kommunens webbplats. Framledes bör även övervägas att utarbeta ett sammantaget handlingsprogram per mandatperiod för en tryggare och säkrare kommun, istället för som i dagsläget ha olika styrdokument inom det sammantagna området.
- Omarbeta krishanteringsplanen till att innehålla en allmän del och en bilagedel, samt säkerställ att den allmänna delen blir föremål för fullmäktigebeslut inför varje mandatperiod.
- Inför kommunikationssystemet Raket för att stärka ledningsförmågan i kommunen vid en stor olycka eller kris.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Det ställs allt högre krav på samhällets förmåga att hantera allvarliga händelser, men även att hindra att dessa inträffar. Eftersom kommuner och landsting tillhandahåller många av de grundläggande samhällstjänsterna ställs höga krav på deras krishanteringsförmåga. Under senare år har en rad extraordinära händelser inträffat som ställt kommuner och landsting inför särskilda utmaningar. Som exempel kan nämnas översvämningar, höststormar och pandemier.

Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft 2003-01-01. Här krävs att kommuner och landsting för varje ny mandatperiod ska fastställa en plan för hantering av extraordinära händelser och att det ska finnas en krisledningsnämnd. Lagen ersattes 2006-09-01 av lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), inkl motsvarande förordning. I detta sammanhang upphävdes lagen om civilt försvar. Den nya lagen innebär vissa nya och mer preciserade uppgifter för kommuner och landsting, såsom risk- och sårbarhetsanalyser, geografiskt samordningsansvar (endast primärkommunerna), utbildning och övning av förtroendevalda och anställd personal samt rapporteringsskyldighet till Länsstyrelsen.

I lagstiftningen definieras en extraordinär händelse som 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 eller landsting"*. Krisberedskap handlar alltså om en organisations förmåga att före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera extraordinära händelser.

Mot ovanstående bakgrund och på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC granskat kommunens organisation och beredskap för extraordinära händelser. Granskningen är intagen i 2013 års revisionsplan.

2.2. Revisionsfråga och avgränsning

I nedanstående ruta redovisas den övergripande revisionsfråga som formulerats i projektplanen och som granskningen ska besvara.

Har kommunen en ändamålsenlig organisation och beredskap för extraordinära händelser utifrån de krav som gäller inom området?

Inom ramen för den övergripande revisionsfrågan har granskningen avgränsats till följande kontrollmål:

- Krisledningsorganisation och policydokument
- Inventering och planering i form av en aktuell risk- och sårbarhetsanalys
- Plan för hantering av extraordinära händelser
- Hantering av geografiskt samordningsansvar
- Utbildning och övning av krisledningsorganisation
- Hantering av erhållet specialdestinerat statsbidrag

Granskningskriterier är kommunallagen, LEH inkl motsvarande förordning samt föreskrifter från MSB¹.

2.3. Metod

Krishanteringsnämnden träder endast i funktion då en extraordinär händelse bedöms föreligga. Granskningsobjekt är därför kommunstyrelsen och hur denna involverat facknämnderna i kommunens samlade risk- och sårbarhetsarbete, inkl de helägda kommunala bolagen.

Granskningsmetod utgörs av dokumentstudier och intervjuer. En analys av verksamhetens kostnader och intäkter har även skett för 2012. Vidare har vissa interkommunala jämförelser genomförts utifrån den nationella statistik som sammanställs inom området.

2.4. Redovisning

Under respektive huvudavsnitt i rapporten redovisas granskningsresultatet under rubriken kommentarer. Vidare finns ett huvudavsnitt med avslutande kommentarer. I rapportens första huvudavsnitt återfinns våra sammanfattande bedömningar och rekommendationer.

¹ 2009-01-01 skedde en sammanslagning av Statens räddningsverk (SRV), Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF), till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

3. Organisation inkl utbildning, övning och styrdokument

3.1. Säkerhets- och trygghetsorganisation

Inom samhällsbyggnadsförvaltningen² finns en väg- och trafikenhet, vars arbete leds av en enhetschef som lyder under samhällsbyggnadschefen. Inom enheten finns bland annat en säkerhetssamordnare (1,0 tjänst) och en trygghetssamordnare (1,0 tjänst). Säkerhetssamordnaren arbetar med risk- och säkerhetsfrågor, inkl försäkrings- och bevakningsfrågor.

Trygghetssamordnaren arbetar med det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. För detta ändamål finns ett politiskt tillsatt trygghetsråd, inom ramen för organisationen för Trygg i Österåker, som fullmäktige fastställde 2012-12-17.

3.2. Krisledningsorganisation

Krisledningsnämnd

Kommunfullmäktige beslutade 2003-09-29 att inrätta en krisledningsnämnd bestående av kommunstyrelsens arbetsutskott. I detta sammanhang fastställdes även ett reglemente för nämnden, som utgår en bilaga till kommunstyrelsens reglemente.

Krisledningsnämnden leder kommunens verksamhet vid extraordinära händelser och får i sådana fall ta över den beslutanderätt och det verksamhetsansvar från övriga nämnder som krisledningsnämnden anser vara nödvändigt. I anslutning till detta lämnas följande anmärkning i reglementet:

"Det är egentligen önskvärt att ange vilka nämnders beslutanderätt och verksamhetsansvar som krisledningsnämnden får ta över, för att nämnden inte ska kunna ifrågasättas ur demokratisk synvinkel. En sådan specificering bör dock baseras på en konsekvensanalys, som nu inte är genomförd. Oavsett vad som står i reglementet kan dock krisledningsnämnden ta över den beslutanderätt de anser nödvändig i en extraordinär situation".

Det är ordföranden i krisledningsnämnden eller, då denne har förhinder, vice ordföranden som bedömer när en extraordinär händelse enligt lagen medför att nämnden ska träda i funktion. Ordföranden, eller på motsvarande sätt, vice ordföranden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Dessa beslut ska anmälas så snart nämnden samlas.

Av reglementet framgår att det till nämndens förfogande ska finnas ett beredande organ i form av en tjänstemannagrupp (krisledningsgrupp), med kommundirektören som chef.

² Denna förvaltning arbetar gentemot byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt kommunstyrelsen.

Krisledningsgrupp och stödfunktioner

En krisledningsgrupp finns inrättad i kommunen och har till uppgift att hantera och leda uppkomna kriser och allvarliga händelser i kommunen. Krisledningsgruppen har en sammansättning som både kan minskas och utökas utifrån de krav på ledning som situationen ställer. Krisledningsgruppen leds av kommundirektören i rollen som ordförande och består av olika strategiska funktioner, t ex säkerhet, kommunikation, IT och POSOM³. Krisledningsgruppen är vid en extraordinär händelse formellt underställd krisledningsnämnden.

Det operativa krisledningsarbetet sköts av krisledningsgruppen. En ledningsplats finns inrättad i kommunalhuset för gruppens arbete. Krisledningsgruppens arbetsuppgifter framgår i detaljerad form av upprättade checklistor o dyl.

Vidare finns en funktion i kommunen, som benämns tjänsteman i beredskap (TiB). Dessa personer utses av kommundirektören bland kommunens chefstjänstemän och förtecknas i en särskild kommenderingslista. Funktionen ska säkerställa att kommunen har en beredskap att dygnet runt ta emot meddelanden om allvarliga och extraordinära händelser. Efter information till kommundirektör eller säkerhetssamordnare ska TiB omedelbart kunna påbörja krisledningsarbetet, enligt gällande plan och bemyndigande. En detaljerad instruktion kring denna funktion finns framtagen, som bl a ingår i krisledningsplanen.

3.3. Utbildning och övning

Enligt gällande lagstiftning har kommunen ett ansvar för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.

Det finns en fastställd utbildnings- och övningsplan för mandatperioden 2011 till 2014. Planen innehåller bland annat en beskrivning av målgrupper, tidplaner och genomförande. Säkerhetssamordnaren ansvarar för planering av verksamheten, medan utbildning och övning genomförs via externt konsultstöd.

Planerade övningar för 2011 och 2012 har genomförts, förutom en krisledningsövning som inte hanns med under 2012 utan istället genomfördes under 2013.

3.4. Styrdokument

Inom säkerhets- och beredskapsområdet finns följande styrande dokument:

- Säkerhetspolicy samt tillämpningar och riktlinjer
- Krishanteringsplan inkl checklistor

Säkerhetspolicyn är antagen av kommunfullmäktige 2007-06-20 och där anges målsättningen för och inriktningen av kommunens inkl bolagens samlade risk- och säkerhetsarbete. Arbetet enligt policyn ska omfatta bland annat:

- Internt säkerhetsarbete i den egna kommunala verksamheten
- Skydd mot olyckor i syfte att förhindra olyckor och tillbud i hela kommunen
- Planering för extraordinära händelser i fred och under höjd beredskap

³ Psykiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer, *POSOM*, är en metod för att hantera krisberedskap. POSOM-gruppen innehåller olika kompetenser inom området.

Av policyn framgår att varje ny mandatperiod ska kommunfullmäktige besluta om plan för extraordinära händelser i fred och höjd beredskap (krishanteringsplan) samt handlingsprogram för skydd mot olyckor. Det senare utgår från lagen om skydd mot olyckor (LSO).

Ansvar för säkerhetsfrågorna följer det normala verksamhetsansvaret på alla nivåer i kommunen. Vidare framgår av policyn att säkerhetschefen⁴, som är underställd kommunstyrelsen, handlägger och samordnar övergripande säkerhetsfrågor.

Storstockholms brandförsvaret är ett kommunalförbund, som sköter räddningstjänsten för Österåkers kommun och ytterligare nio andra kommuner. Förbundsfullmäktige fastställer för varje mandatperiod ett handlingsprogram enligt LSO. Av programmet framgår att förbundet arbetar för att i nära samarbete med medlemskommunerna öka skyddet mot olyckor som kan leda till räddningsinsats.

Dessutom stöttar förbundet medlemskommunerna i övrigt arbete för att öka skyddet även mot andra olyckor och oönskade händelser. Detta innebär att förbundet även kan bistå kommunerna i arbetet inom ramen för närliggande lagstiftning, t ex LEH. Detta sker dock via särskilt avtal och ingår inte i förbundets grunduppgifter, enligt av medlemskommunerna fastställd förbundsordning.

3.5. Kommentarer

Kommunfullmäktige beslutade 2003-09-29 att inrätta en krisledningsnämnd, vilket var i ett sent skede eftersom lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft redan 2003-01-01. I samband med beslutet om krisledningsnämnd fastställde fullmäktige även ett reglemente för nämnden, som är intaget som en bilaga till kommunstyrelsens reglemente.

Lagen ersattes 2006-09-01 av lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), inkl motsvarande förordning. Reglementet har inte reviderats utifrån detta och är inaktuellt i och med att det bland annat hänvisar till den äldre lagstiftningen. Reglementet är vidare kortfattat och innehåller inte i alla delar vad ett komplett nämndreglemente bör innehålla, eftersom det endast utgör en bilaga på en sida till kommunstyrelsens reglemente och inte är ett fristående och fullständigt reglemente. Denna bilaga finns inte heller publicerad på kommunens webbplats.

Vi kan även konstatera att trots att kommunstyrelsens reglemente reviderades via fullmäktigebeslut, både 2011-10-24 och 2013-04-29, har dessa översyner inte omfattat bilagan i form av krisledningsnämndens reglemente.

- Revidera och utveckla krishanteringsnämndens reglemente till att utgöra ett fullständigt reglemente samt tillse att hänvisning sker till nu gällande lagstiftning. Efter detta är det viktigt att säkerställa att reglementet finns tillgängligt på kommunens webbplats.

Kommunen bedöms i huvudsak ha formerat en ändamålsenlig krisledningsorganisation, både när det gäller politisk nivå och tjänstemannanivå. I detta sammanhang vill vi särskilt lyfta fram funktionen tjänsteman i beredskap (TiB), som

⁴ Numera benämnd säkerhetssamordnare.

bedöms vara ett bra sätt att stärka beredskapen i organisationen och fördela den inom chefstjänstemannagruppen. Detta minskar även sårbarheten och gör organisationen mindre personberoende.

Krisledningsplanen inkl checklistor har även gjorts tillgänglig för krisledningsgruppen inkl TiB via en applikation för läsplatta. En ytterligare utveckling är att tillskapa en chattfunktion för kommunikation i applikationen.

Säkerhetssamordnaren har en nyckelroll i tjänstemannaorganisation, när det gäller att på uppdrag av kommundirektören fungera som "operativ motor" i det kommunövergripande risk- och säkerhetsarbetet. I och med detta bedöms det vara väsentligt att säkerhetssamordnaren har en tydlig och strategisk roll i organisationen och inom kommunens samlade ledningsgrupp. Detta inte minst mot bakgrund att säkerhetssamordnaren i dagsläget tillhör en enhet inom samhällsbyggnadsförvaltningen, som "rent organisatoriskt ligger långt från kommunledningen".

I tidigare organisation fanns inom kommunstyrelsens kontor en stab kopplat till kommundirektören, där dåvarande säkerhetschefen ingick. I ett interkommunalt perspektiv kan konstateras att säkerhetssamordnaren vanligtvis organisatoriskt tillhör någon form av kommunstyrelseförvaltning.

I MSB:s rapport kring uppföljning av riktat statsbidrag för krisberedskap 2012 konstateras "att den särskilt viktigaste faktorn för att uppgifterna i lagen ska fullgöras är att det finns en säkerhetssamordnare med erforderlig kompetens som driver på arbetet med uppgifterna i lagen. Om denna säkerhetssamordnare sitter nära kommunens ledning och har ett starkt mandat får medlen ytterligare effekt"

- Ta ställning till säkerhetssamordnarens organisatoriska placering samt säkerställ att funktionen ingår i kommunens ledningsgrupp alternativt adjungeras till gruppen. Detta för att säkerställa att de strategiska risk- och säkerhetsfrågorna beaktas på ett ändamålsenligt sätt i den kommunövergripande beredningsprocessen.

Av fullmäktige fastställd säkerhetspolicy bedöms vara ett ändamålsenligt och aktuellt dokument, utifrån det område som varit föremål för granskning. Vid granskningstillfället fanns inte policyn publicerad på kommunens webbplats, vilket ur informationssynpunkt är en brist.

- Tillse att säkerhetspolicyn finns publicerad på kommunens webbplats.

När det den praktiska tillämpningen av fastställd säkerhetspolicyn kan vi dock konstatera två avsteg.

Det första avsteget från policyn är att kommunfullmäktige inte har, under innevarande eller förra mandatperioden, beslutat om en plan för extraordinära händelser i fred och höjd beredskap (krishanteringsplan). Enligt uppgift har krishanteringsplanen, som utgör ett omfattande dokument, där även checklistor m m ingår, endast hanterats som ett anmälningsärende i kommunstyrelsen. Efter genomgång av kommunstyrelsen protokoll aktuella år kan denna hantering inte verifieras, eftersom anmälningsärenden inte förtecknas på ett enhetligt sätt i protokollen. Detta kommenteras närmare i rapporten, under avsnitt 4.

Det andra avsteget från policyn är att kommunfullmäktige inte heller har, under innevarande eller förra mandatperioden, beslutat om handlingsprogram för skydd mot olyckor, enligt LSO. Förbundsfullmäktige i Storstockholms brandförsvaret, där Österåker är en av tio medlemskommuner, har fastställt ett handlingsprogram för perioden 2012 till 2015, utifrån ändamålsbeskrivningen i förbundsordningen som är *"att inom förbundets geografiska område bereda människors liv, hälsa, egendom samt miljö ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor"*. I förbundsordningen under uppgifter anges vidare att *"ansvaret för att samordna kommunens totala arbete för skydd mot olyckor åligger dock respektive medlemskommun"*.

I LSO 3 kap 3 § framgår att en kommun ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet ska anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras. På motsvarande sätt regleras i LSO 3 kap 8 § att en kommun ska ha ett handlingsprogram för räddningstjänst.

Handlingsprogrammet för skydd mot olyckor, som förbundsfullmäktige i Storstockholms brandförsvaret har fastställt, är ett integrerat program som utgår från både skadeavhjälpare och skadeförebyggande verksamhet, utifrån uppdraget i förbundsordningen som är olyckor som föranleder en räddningsinsats. Ansvaret för samordning av övriga olyckor ligger ansvarsmissigt på medlemskommunerna, vilket även framgår av förbundsordningen. Huruvida en formell skyldighet föreligger eller inte för kommunen att fastställa ett eget handlingsprogram bör diskuteras i dialog med Storstockholms brandförsvaret, inkl dess övriga medlemskommuner. Detta för att därigenom få en samsyn inom detta område.

- Ta ställning till att fastställa ett eget kompletterande handlingsprogram inom området skydd mot olyckor, alternativt omarbete säkerhetspolicyn i denna del.

I dagsläget finns bland annat en övergripande säkerhetspolicy samt ett policydokument kring Trygg i Österåker. I det senare dokumentet finns vision och målsättning om att *"Österåker ska vara en trygg och säker kommun att bo och verka i"*. Ett alternativ till parallella styrdokument är att framledes ta ett helhetsgrepp och utarbeta ett sammantaget handlingsprogram per mandatperiod för en säkrare och tryggare kommun, t ex som Nyköpings kommun gjort. Deras program innehåller delarna internt säkerhetsarbete, rent, snyggt och tryggt, trafiksäkerhetsarbetet, brottsförebyggande arbete, skydd mot olyckor, säkerhetsskydd samt krishantering.

- Överväg framledes att utarbeta ett sammantaget handlingsprogram per mandatperiod för en tryggare och säkrare kommun, istället för som i dagsläget ha flera olika styrdokument inom det sammantagna området.

Utbildning och övning av berörda politiker och tjänstemän, när det gäller hantering av extraordinära händelser, är ett viktigt område. Vi bedömer att kommunen i stort ligger i fas med utbildnings- och övningsverksamheten samt har en fastställd plan för denna verksamhet under innevarande mandatperiod, vilket är positivt.

4. Krishanteringsplan samt risk- och sårbarhetsanalyser

4.1. Krishanteringsplan

Enligt gällande lagstiftning ska kommunerna varje mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera en extraordinär händelse. Krishanteringsplanen ska utgå från vad som kommit fram i den risk- och sårbarhetsanalys som kommunerna ska genomföra.

Österåkers kommun har valt att utarbeta en sammanhållen krishanteringsplan, som både innehåller allmänna delar kring organisation och roller (policykaraktär) samt olika checklistor och larmlistor (fortlöpande uppdatering). Delar av detaljmaterialet i planen är vidare sekretessbelagt.

4.2. Risk- och sårbarhetsanalyser

För varje ny mandatperiod ska kommunerna, enligt gällande lagstiftning, fastställa en plan för hur de ska hantera en extraordinär händelse. Krishanteringsplanen ska grunda sig på risk- och sårbarhetsanalyser av all verksamhet som måste fungera även vid en kris. Syftet med analyserna är också att öka beslutsfattarnas och allmänhetens kunskap om kommunens sårbarhet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har utfärdat föreskrifter, gällande från 2011-01-01, om risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6). För en kommuns del ska analysen innehålla följande delar:

1. Övergripande beskrivning av kommunen
2. Övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod
3. Övergripande beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område
4. Identifierade och värderade risker, sårbarheter samt kritiska beroenden inom kommunens geografiska område
5. Övergripande beskrivning av särskilt viktiga resurser som kommunen kan disponera för att hantera extraordinära händelser
6. Bedömning av förmågan i samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område att motstå och hantera identifierade risker som kan leda till en extraordinär händelse
7. Bedömning av kommunens förmåga att motstå och hantera identifierade risker som kan leda till en extraordinär händelse
8. Planerade och genomförda åtgärder samt en bedömning av behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat

Bedömningen kring förmågan enligt punkt 6 och 7 ska göras enligt av MSB fastställda indikatorer och bedömningsnivåer. Den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen ska vidare redovisas skriftligen till Länsstyrelsen senast den 30 september under mandatperiodens första år.

Länsstyrelsen i Stockholms län har utvecklat ett datorstött verktyg för risk- och sårbarhetsanalyser (IBERO), som vissa av länets kommuner använder sig av i sitt analysarbete. Österåkers kommun har i stället valt att använda sig av workshops i seminarieform för diskussion av sannolikhet och risk, som underlag för sammanställning av dokumentet risk- och sårbarhetsanalys 2011 - 2014. Själva analysarbetet har genomförts av en på förhand utsedd tvärsektoriell grupp⁵. Den detaljerade förmågebedömningen är hemligstämplad enligt 5 kap 8 § sekretesslagen.

4.3. Kommentarer

Kommunen är skyldig att anta en krishanteringsplan varje mandatperiod, vilket i praktiken betyder ett formellt beslut i kommunfullmäktige. Detta eftersom krishanteringsplanen bedöms vara ett ärende som är *"principiell beskaffenhet eller annars av större vikt"*, utifrån reglerna i kommunallagen (KL 3 kap 9 §).

Vi kan konstatera att kommunfullmäktige inte har fastställt en krishanteringsplan för vare sig innevarande och förra mandatperioden. Ansvar för denna formella brist ligger på kommunstyrelsen, i egenskap av beredande organ⁶. Enligt uppgift har krishanteringsplanen endast hanterats som ett anmälningsärende i kommunstyrelsens arbetsutskott. Nuvarande hantering av planen är även ett avsteg från vad som stadgas i den policy som kommunfullmäktige fastställt inom området.

- Omarbeta krishanteringsplanen till att innehålla en allmän del och en bilagedel, samt säkerställ att den allmänna delen blir föremål för fullmäktigebeslut inför varje mandatperiod. Övnings- och utbildningsplanen tar lämpligtvis in i den allmänna delen.

Syftet med risk- och sårbarhetsanalyser är att minska sårbarheten och öka förmågan att hantera kriser. Genom ett systematiskt arbetssätt ger analyserna den enskilde kommunen ökad kunskap för att både förebygga och förbereda sig inför kriser. Målet är också att uppnå en helhetssyn på riskhantering, det vill säga internt skydd, olycksförebyggande arbete och extraordinära händelser. Mot bakgrund av detta är det ett viktigt område att prioritera i kommunen samt tillse att det genomsyrar all verksamhet.

Kommunens sammantagna risk- och sårbarhetsanalys från 2011 innehåller de delar som stadgas i MSBFS 2010:6. Analysen finns på en övergripande nivå samt även på förvaltningsnivå (strategiska verksamheter). Vi bedömer att kommunen ligger väl framme i detta arbete och att analysen även är ett *"levande dokument"*. Risk- och sårbarhetsanalysen har över tid utvecklats och förbättrats, bl a utifrån de utvärderingar som gjorts av genomförda övningar med kommunens krisledningsorganisation. Kommunen har även tillsammans med berörda eldistributörer genomfört ett risk- och sårbarhetsarbete inom ramen för Styrel⁷.

⁵ I gruppen har ingått sakkunniga från socialtjänsten, vård och omsorg, kultur och utbildning, kommunikation, IT, samhällsbyggnadsförvaltningen, fastighetsförvaltning samt säkerhet. Därutöver har det kommunala bolaget Roslagsvatten deltagit.

⁶ Jämför vad som konstaterats i delavsnitt 3.5 om säkerhetssamordnarens organisatoriska placering och roll i kommunens samlade ledningsgrupp.

⁷ Styrel är ett landsomfattande planeringssystem för prioritering av samhällsviktiga elanvändare vid en oförutsedd eller plötsligt uppkommen kortvarig elbrist. Under 2011 har planeringen skett i alla kommuner, landsting och län.

I SKL:s öppna jämförelser inom trygghet och säkerhet 2012 finns en indikator som gäller risk- och sårbarhetsanalyser, som utgår från antalet verksamheter som kommunerna angivit att de omfattas av risk- och sårbarhetsanalysen. I måttet på indikatorn har varje område givits en poäng. Om man således har rapporterat att risk- och sårbarhetsanalysen omfattar samtliga områden⁸ får man 12 poäng, vilket är maxvärdet för indikatorn. 52 kommuner har 12 poäng (18 %), medan 238 kommuner har 11 poäng eller lägre (82 %). I dessa öppna jämförelser har Österåkers kommun 12 poäng, vilket bedöms vara ett mycket bra värde i ett interkommunalt perspektiv.

MSB:s uppföljning visar att landets kommuner har fullgjort sitt initiala arbete med övergripande risk- och sårbarhetsanalys. Att göra en sådan analys med hög kvalitet kräver dock kunskap och ett brett engagemang i kommunen. Det kan därför ta tid att komma igång med arbetet. År 2006 när lagen trädde ikraft fanns inget strukturerat arbete med att analysera risker och sårbarheter i många kommuner. Utvecklingen nationellt är mot bakgrund av detta positiv, enligt den bedömning som görs av MSB.

Sammantaget drar MSB slutsatsen att kommunernas genomförande av de nya uppgifterna i lagen är mer tidskrävande än vad som förutsågs när lagen trädde ikraft. Trenden är ändå tydligt positiv, det vill säga att sammantaget blir kommunerna bättre och bättre på krishantering för varje år som går. Detta gäller även Österåkers kommun, vilket vår granskning visar på ett tydligt sätt.

Fr o m 2011 finns inte längre Mobitex⁹, som kommunikationskanal med bland annat Länsstyrelsen vid en kris. I dagsläget finns Rakel utbyggt i landet som ett kommunikationssystem för samverkan och ledning. Detta system har ännu inte införskaffats i Österåkers kommun. Vid ett krisläge kan dock sådana kommunikationsenheter, enligt uppgift, införskaffas via Storstockholms brandförsvaret.

- Inför kommunikationssystemet Rakel för att stärka ledningsförmågan i kommunen vid en stor olycka eller kris.

Ett skade- och incidentrapporteringssystem är ett viktigt verktyg i det förebyggande arbetet inom området trygghet och säkerhet. Kommun hade tidigare ett skade- och incidentrapporteringssystem (STINA), som avvecklades 2010 på grund av besparingskäl.

- Ta ställning till att återinföra ett skade- och incidentrapporteringssystem i kommunen

⁸ Central administration inkl informationsverksamhet, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, stöd och service till funktionshindrade, skola, förskola, lokal elförsörjning, dricksvattenförsörjning, fjärr- och närvärme-försörjning, miljö- och hälsoskydd samt annan verksamhet.

⁹ Systemet mobil textkommunikation.

5. Geografiskt samordningsansvar och ersättningssystem

5.1. Geografiskt samordningsansvar

Enligt gällande lagstiftning ska kommunerna verka för samordning av krisberedskapen med landsting, organisationer, företag och de statliga myndigheter som finns i kommunen. Samverkan med andra aktörer som är inblandade i kris-
hanteringsarbetet är viktigt. Innan en händelse sker samverkan med andra aktörer genom planläggning och överenskommelser av olika slag. För att optimera samverkan vid en kris ska samverkanspersoner knytas till den egna krisledningsgruppen om behovet finns.

Österåkers kommun har inget enskilt forum inom krisberedskapen, t ex ett kris-
hanteringsråd, för att säkerställa samordningsansvaret. Istället använder kommunen andra etablerade forum för ändamålet. Det finns kontaktytor och en etablerad samverkan med bland annat med elbolag, vattenbolag, frivilliga resursgruppen¹⁰, skärgårdsråd, centrumföreningen samt båtklubbar.

Vid gäller information och samordning kring krishantering i vardagen sprids varje vecka minnesanteckningar från det möte som genomförs i Samverkansfunktion Stockholmsregionen (SfSr¹¹), där Länsstyrelsen är sammankallande.

Vidare kan vi konstatera att det finns ett nätverk bestående av säkerhetssamordnarna i kommunerna ingående i region mitt, som frekvent sammanträffar.

5.2. Ersättningssystem

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och staten har kommit överens om ett ersättningssystem som trädde i kraft 2006-01-01, den sk kommunöverenskommelsen. Inom detta system betalar staten en årlig ersättning för kommunernas särskilda uppgifter i krishanteringssystemet, vilken för 2012 uppgick till 289 mnkr exkl bidrag för upprustning av kommunala ledningsplatser och räddningscentraler.

Under 2013 kommer en ny kommunöverenskommelse att ingås, vilket utifrån gällande förslag kommer att innebära minskade statsbidrag. Detta bland annat eftersom startbidraget avvecklas.

Respektive Länsstyrelse ska följa upp och bedöma krishanteringsförmågan utifrån målbilden i överenskommelsen. MSB och länsstyrelserna genomför årligen en enkät som ett led i uppföljningen. Länsstyrelserna kan föreslå att ersättningen ska

¹⁰ Vid en extraordinär händelse kommer kommunens ordinarie resurser att bli hårt ansträngda och behöver på olika sätt förstärkas med frivilliga. För detta ändamål finns en frivillig resursgrupp (FRG) i Österåkers kommun. FRG är ett begrepp som 2004 infördes av dåvarande Krisberedskapsmyndigheten som ett rekommenderat stöd i kommunernas krishantering.

¹¹ Länsstyrelsen i Stockholms län, Polismyndigheten i Stockholms län, Trafikverket, SOS Alarm, Stockholms läns landsting, Storstockholms brandförsvaret, Brandkåren Attunda, Räddningstjänsten Norrtälje, Trafikkontoret i Stockholms Stad, Stockholms hamn, Storstockholms Lokaltrafik samt kommunerna i Stockholms län.

reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter och MSB beslutar om så ska ske. Detta har endast skett en gång sedan regelverket infördes.

Nedan redovisas en kostnads- och intäktsanalys avseende Österåkers kommuns intäkter och kostnader kring krishanteringsarbetet 2012.

Belopp i tkr	2012
Intäkter	
Erhållet statsbidrag	1 300
Summa	1 300
Kostnader	
Personalkostnader	679
Köpta tjänster/verksamhet	305
Avgifter	75
Lokalhyra	45
Främmande tjänster	60
Drift/underhåll teknik	157
Övriga kostnader	22
Summa	1 343
Resultat	-43

Kommunen har erhållit ett statsbidrag på 1 300 tkr, vilket är 100 tkr högre än budget. Kostnaderna understiger vidare budget med 117 tkr. Resultatet för 2012 visar att kostnaderna överstiger intäkterna med 43 tkr.

I kommunens bokslut för 2012 finns inga fonderade medel för krishantering, eftersom verksamheten inte genererat några överskott. Enligt uppgift har det specialdestinerade statsbidraget historiskt förbrukats. Bidraget särredovisas och en årlig avräkning sker gentemot bokförda kostnader. Vid eventuella framtida ekonomiska överskott i verksamheten kommer fondering, enligt uppgift, att ske.

I nedanstående tabell redovisas MSB:s sammanställning av kommunernas årsarbetskrafter för beredskapssamordning/krishantering under perioden 2006 till 2012.

Andel årsarbetskrafter	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mindre än 0,25	48	24	16	24	5	2	3
Mellan 0,25-0,49	143	142	145	111	80	39	33
Mellan 0,50-0,74	28	52	47	47	118	120	124
Mellan 0,75-1,0	36	47	55	67	24	52	64
Mer än 1,0	30	25	27	33	57	69	64
Antal enkätsvar	285	290	290	282	284	282	288

Österåkers kommun ligger i intervallet 0,50 till 0,74 årsarbetare, vilket är det intervall som närmare hälften av landets kommuner ligger i. Antalet kommuner som finansierar mer än en halvtidstjänst med statsbidraget har vidare ökat från 94 år 2006 (33 %) till 212 år 2012 (88 %).

5.3. Kommentarer

Österåkers kommun saknar ett formellt krishanteringsråd. Det finns dock inget lagstadgat krav att ett formellt råd ska utses. Funktionen för krisberedskap bedöms vara aktivt inkluderad i andra forum och nätverk där relevanta externa kontakter kan knytas, vilket även konstateras i Länsstyrelsens tillsynsprotokoll 2012-03-27.

I kommunen finns en frivillig resursgrupp som fungerar som ett stöd i kommunens samlade krishantering, vilket bedöms vara ett värdefullt tillskott till den ordinarie krishanteringsorganisationen.

Vi bedömer vidare att kommunen, ur redovisningsteknisk synvinkel, hanterar det specialdestinerade statsbidraget för krishantering på ett ändamålsenligt sätt, genom att det särredovisas och avräknas årligen mot bokförda kostnader.

6. Avslutande kommentarer

I SKL:s öppna jämförelser inom trygghet och säkerhet 2012 finns en självskattning av landets kommuner kring deras förmåga att upprätthålla viktiga verksamheter i kris, utifrån det delmål och de indikatorer som redovisas i bilaga, och som även ingår i MSB och Länsstyrelsernas årliga uppföljning av kommunernas krishanteringsarbete.

Vi har valt att redovisa ovanstående öppna jämförelse 2012, eftersom delmål och indikatorer till stor del sammanfaller med våra formulerade kontrollmål (delavsnitt 1.2). Av landet 290 kommuner bedömer 145 kommuner (50 %) att de helt uppnått delmålet kring krishanteringsarbetet. Österåker är en av dessa kommuner och vår bedömning är att kommunens självskattning ligger väl i linje med granskningsresultatet.

Länsstyrelsen har även genomfört ett tillsynsbesök i kommunen för uppföljning av krisberedskapen. I tillsynsprotokoll 2012-03-27 framgår följande sammanfattande bedömning:

"Länsstyrelsen bedömer att Österåkers kommun sammantaget utfört ett gott krisberedskapsarbete enligt kapitel 2 LEH rörande förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid"

Avslutningsvis vill vi framhålla att Österåkers kommun hamnar på plats 47 av 290 i de öppna jämförelser inom området trygghet och säkerhet¹², vilket även detta får anses vara ett bra resultat.

2013-06-10

Jan Nilsson
Projektledare


Anders Hägg
Uppdragsansvarig

¹² Detta utifrån en sammanvägning av indikatorerna personsador, utvecklade bränder i byggnad, våldsbrott samt stöld- och tillgreppsbrott.

Bilaga: Underlag för självskattning av förmåga att upprätthålla viktiga verksamheter i kris

Delmål

Kommunen har en god förmåga att hantera en extraordinär händelse, där det vill säga att kunna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa de verksamheter som kommunen har bedömt alltid måste kunna upprätthållas och ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen.

Kriterierna för de tre alternativen är:

Helt uppnått

- Kommunens krisledning (förtroendevalda och personal) samt förvaltningsledningen för de verksamheter som alltid måste kunna upprätthållas har utbildats och övats under den senaste tvåårsperioden.
- Kommunen har beredskap (organisation, personal och övriga resurser) för information till invånare och den egna personalen vid en extraordinär händelse.
- Kommunen har en plan för fortlöpande utbildning och övning av kommunledningen och berörda förvaltningar.
- Kommunen har vidtagit åtgärder som säkerställer ledningsförmågan genom tekniska förstärkningsåtgärder av sin ledningsplats med reservkraft, avbrottsfri strömförsörjning, skalskydd och ökad kommunikationssäkerhet (tele och data).

Delvis uppnått

- Kommunens krisledning (förtroendevalda och personal) samt förvaltningsledningen för de verksamheter som alltid måste kunna upprätthållas har utbildats och övats någon gång under mandatperioden.
- Kommunen har beredskap (organisation, personal och övriga resurser) för information till invånare och den egna personalen vid en extraordinär händelse.
- Kommunledningens ledningsplats har tillgång till reservkraft.

Inte uppnått

- Inget av ovanstående alternativ har uppnåtts.