

Förstudie - Civil beredskap

Österåkers kommun

November 2024



*Projektledare: Sofie Plomér Sundqvist
Projektmedarbetare: Henric Eliasson*

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
2.	Resultat	6
3.	Sammanfattning	12

1

Inledning

Inledning

Bakgrund

I enlighet med Lag 2006:544 om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser (LEH) ska kommunens verksamhet fungera i såväl normalläge som vid en allvarlig störning. Inom ramen för detta ska kommunen arbeta med att minska sårbarheten i sin verksamhet och för att stärka förmågan att hantera allvarliga och extraordinära händelser i fredstid. Arbetet med civilt försvar tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap och syftar till att inför och under höjd beredskap såväl som under krig värna befolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp. Kommunerna har en nyckelfunktion i det civila försvaret, vilket innebär att det kommunala Sverige står inför en omfattande upprustning och förmågeförflyttning för ökad robusthet.

Med utgångspunkt från genomförd riskanalys har de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun beslutat att genomföra en förstudie avseende kommunens arbete med civil beredskap.

Syfte och frågeställningar

Förstudien är att betrakta som en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys inom området. Förstudien kartlägger kommunens arbete med civil beredskap i syfte att ge revisorerna ett underlag till beslut om eventuell fördjupad granskning inom området.

Förstudien ska besvara följande frågeställningar:

- Hur har kommunen organiserat arbetet med civil beredskap? På såväl politisk nivå som verksamhetsnivå.
 - Har det skett några förändringar sedan senaste granskningen?

- Har kommunen upprättat en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) och hur har processen sett ut?
 - Vilka verksamheter har deltagit i arbetet?
 - Har det skett några förändringar från tidigare analys?
 - Vilka typer av områden/scenarios täcker analysen?
 - Har analysen implementerats i berörda verksamheter?
- Vad finns det för styrande och stödjande dokument inom området?
 - Knyter dessa an till upprättad RSA?
 - Har det gjorts några förändringar från tidigare upplagor?
 - Finns det framtagna kontinuitetsplaner?
 - Finns det planer för verksamheten under höjd beredskap?
- Hur arbetar kommunen med utbildning och övning vad gäller civil beredskap?
 - Vilka ges utbildning/övning och med vilken frekvens?
 - Finns det en fastställd utbildnings- och övningsplan?
 - Vem ansvarar för utbildning/övning?
 - Genomförs utvärderingar?
- Hur ser samverkan ut med civilsamhället?
 - Har det skett några förändringar inom området sedan senaste granskningen?

Inledning

Avgränsning

Förstudien avgränsas i första hand till kalenderår 2024. Förstudien tar inte del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Övrig avgränsning, se avsnittet "Syfte och frågeställningar".

Metod

Förstudien sker genom analys av relevant dokumentation samt via intervjuer med företrädare för krisberedskapsorganisationen samt kommunledning. Följande funktioner har intervjuats:

- Säkerhetschef
- Beredskapssamordnare

Förstudien har kvalitetssäkrats av Markus Ekström och Henrik Fagerlind i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.



2

Resultat

Hur har kommunen organiserat arbetet med civil beredskap? På såväl politisk nivå som verksamhetsnivå. (Har det skett några förändringar sedan senaste granskningen?)

Iakttagelser

- Av kommunstyrelsen reglemente (KF 2022) framgår att det i styrelsens ledningsfunktion ligger att leda och samordna den kommunala civilförsvars- och beredskapsplanläggningen.
- I kommunens strategi för krisberedskap 2023-2026 (KF 2023) finns ytterligare beskrivningar av hur styrning och ansvar inom området fördelats inom kommunen. Det framgår att kommunstyrelsen ansvarar för det övergripande ledningsarbetet såväl före, under som efter en samhällsstörning.
- Varje nämnd, kommunalt bolag och förbund ansvarar i sin tur för det egna krisberedskapsarbetet. Nämnderna samt bolagen har som ansvar att implementera den kommunövergripande strategin med inriktning och mål för krisberedskapen inom sina respektive verksamheter. Varje nämnd ansvarar även för att se till att krisberedskapsarbetet följs upp och utvärderas samt att erfarenheter återförs i syfte att kontinuerligt utveckla kommunens krisberedskapsförmåga. Vi noterar att nämndernas ansvar inte regleras i respektive nämnds reglemente.
- På förvaltningsnivå är det respektive förvaltningschef som har det övergripande ansvaret för att förebygga och hantera samhällsstörningar. I detta ansvar ingår arbetet med att organisera krisledningsorganisation, upprätthålla förmåga genom utbildning och övning samt säkerställa framtagning och implementering av nödvändiga dokument för kontinuitetsplanering och dokument för krishantering.
- Kommundirektören ansvarar för ledning och samordning i händelse av kris och är enligt instruktionen för kommundirektör (KS 2023) chef för den centrala krisledningsorganisationen. Kommundirektören är även ansvarig för att leda, styra och samordna kommunens verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. I detta ingår även ansvaret för kommunens krigsorganisation och dess bemanning. Vi noterar att instruktionen har reviderats gällande kommundirektörens ansvar sedan tidigare granskning.
- Av tillhandahållna underlag framgår att kommunens krigsledningsorganisation består av tre nivåer: förvaltningsnivå, kommunledningsnivå och politisk nivå. Övergången från förvaltningsnivå till kommunledningsnivå uppges vara flytande under en händelse medan övergången från kommunledningsnivå till politisk nivå är tydligare. Ansvar och organisering styrs främst av den aktuella händelsens art och konsekvenser för kommunens verksamheter, geografiska område och dess invånare.
- Vid intervjuer framgår att kommunens arbete med civil beredskap sköts centralt hos avdelningen för säkerhet, trygghet och civil beredskap som lyder under kommunstyrelsen. På avdelningen finns det två personer som arbetar med frågor kopplat till civil beredskap samt tre personer som arbetar som trygghetssamordnare. Avdelningen består totalt av fem samordnare och en chef. Inom övriga förvaltningar finns det inga tjänstepersoner som enbart arbetar med krisberedskap, även om vissa ansvarar för enskilda frågor som berör området.
- Inom kommunen finns det en strategigrupp för civil beredskap där representanter för kommunledningen närvarar, utöver säkerhetschef och beredskapssamordnare. I gruppen finns det ingen representant med från kommunstyrelsen men styrelsen uppges få information från sammanträdena.
- I intervjuer beskrivs ansvarsfördelningen som tydlig inom organisationen. Av intervjuer framkommer även att kommunen håller på att ta fram en krigsorganisation.

Slutsatser

Vi kan konstatera, genom analys av tillhandahållna dokument samt vad som framkommit under intervjuer, att det inom kommunen finns en tydlig organisation för arbetet med civil beredskap, på såväl politisk nivå som på verksamhetsnivå. Vi noterar dock att nämndernas ansvar för arbetet med krisberedskap inte regleras i respektive nämnds reglemente, vilket är något att se över för att tydliggöra ansvarsfördelningen. Vi noterar även att kommundirektörens ansvar inom området har förtydligats sedan tidigare granskning.

Har kommunen upprättat en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) och hur har processen sett ut? (Vilka verksamheter har deltagit i arbetet? Har det skett några förändringar från tidigare analys? Vilka typer av områden/scenarios täcker analysen? Har analysen implementerats i berörda verksamheter?)

Iakttagelser

- Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en risk- och sårbarhetsanalys upprättad under 2023. Det framgår av dokumentet att risk- och sårbarhetsanalysen har genomförts i enlighet med MSB:s föreskrifter (MSBFS 2015:5). Vi har även tagit del av en risk- och sårbarhetsanalys upprättad under 2019. Samtliga förvaltningar har deltagit i arbetet med att ta fram analysen. Utöver detta har Armada Fastighet AB, Roslagsvatten AB, Storstockholms brandförsvarsförbund samt Österåkers stadsnät AB deltagit i arbetet.
- Analysen redovisar hur kommunen arbetar med de 11 olika typer av samhällsviktiga verksamheter som MSB identifierat.
- Därefter har 19 risker valts ut och värderats utifrån sannolikhet och konsekvens. 10 risker kategoriseras i de orangea och röda fälten. Dessa risker innefattar bland annat elavbrott, pandemier, IT-störningar och terroråd.
- I den senaste risk- och sårbarhetsanalysen från 2023 framgår att de risker som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen 2019 fortfarande är relevanta för kommunen. Det har dock tillkommit nya risker i analysen från 2023, även om samtliga risker inte analyserats på lika djupgående nivå. De risker som tillkommit 2023 är systemhotande kriminalitet, terrorism och pandemier.
- Utifrån risk- och sårbarhetsanalysen har kommunen fattat beslut om ett antal åtgärder, kopplat till bland annat energiförsörjning. Det framgår inte av analysen vilken enhet inom kommunen som ansvarar för att genomföra åtgärderna. Genomgången visar dock att listan på åtgärder har kommunicerats till förvaltningarna. Åtgärderna ska genomföras under åren 2023-2026.
- Enligt kommunens strategi tar alla förvaltningar som varit med i framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen del av förvaltningsspecifika åtgärdslistor som de sedan har i uppgift att fortlöpande implementera och följa upp.
- I intervjuer anges att risk- och sårbarhetsanalysen togs fram utifrån tre scenarion som diskuterades på olika workshops. Arbetet ska även ha föranletts av en utbildning i krisberedskap.
- Vidare beskrivs risk- och sårbarhetsanalysen som känd inom förvaltningarna. Det uppges dock finnas ett behov av att följa upp förvaltningarnas arbetet med åtgärder.

Slutsatser

Vi kan konstatera utifrån tillhandahållna underlag samt vad som framgått under intervjuer, att kommunen upprättat en risk- och sårbarhetsanalys för åren 2023-2026. Analysen har utgått från tre scenarion som diskuterats på olika workshops med representanter från samtliga förvaltningar och från kommunala bolag. Analysen innehåller ett antal nya risker, jämfört med tidigare risk- och sårbarhetsanalys som förvaltningarna har att hantera via förvaltningsspecifika åtgärdslistor. Vi noterar att det i intervju uppges finnas ett behov av att följa upp förvaltningarnas arbete med åtgärder. Vi noterar även att risk- och sårbarhetsanalysen ligger till grund för kommunens strategi för krisberedskap för åren 2024-2026.

Vad finns det för styrande och stödande dokument inom området? (Knyter dessa an till upprättad RSA? Har det gjorts några förändringar från tidigare upplagor? Finns det framtagna kontinuitetsplaner? Finns det planer för verksamheten under höjd beredskap?)

Iakttagelser

- De huvudsakliga styrande dokumenten avseende krisberedskap utgörs av risk- och sårbarhetsanalys 2023-2026 (KS 2023), strategin för krisberedskap 2023-2026 (KF 2023), plan för hantering av extraordinära samhällsstörningar och extraordinära händelser under åren 2024-2026 (Kommundirektör 2023), utbildnings- och övningsplan 2024-2026 (Kommundirektör 2023), reglementet för krisledningsnämnden (KF 2023) samt instruktion för kommundirektör (KS 2018).
- I strategin för krisberedskap framgår att kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA) utgör grunden för kommunens arbete med att minska sårbarheter och stärka förmågan.
- Utöver ovan angivna dokument finns en framtagen instruktion för larmning av kommunala funktioner, kommunövergripande kriskommunikationsplan, anvisningar för psykologiskt och socialt stöd vid en allvarlig händelse samt anvisningar för Tjänsteman i Beredskap (TiB)
- På förvaltningsnivå ska det därtill finnas förvaltningsspecifika krisledningsplaner samt dokument för vissa specifika händelser och verksamheter.
- Av intervjuer framgår att styrdokumenterna har reviderats utifrån tidigare upplagor vad gäller utvärdering och analys. Som nämnt innan har även kommundirektörens instruktion reviderats.
- I intervjuer framkommer vidare att det pågår ett arbete inom kommunen med att ta fram kontinuitetsplaner. I dagsläget finns det några planer framtagna men inte inom alla områden, bland annat uppges det pågå ett arbete kopplat till livsmedelsberedskap och nödvatten.

Slutsatser

Kommunen har tagit fram de styrande dokument som krävs enligt lag. Vi noterar även från den genomgång som gjorts att styrdokumenterna knyter an till upprättad risk- och sårbarhetsanalys. Vi noterar vidare att styrdokumenterna har förändrats sedan tidigare upplagor samt att det pågår ett arbete med att ta fram kontinuitetsplaner.

Hur arbetar kommunen med utbildning och övning vad gäller civil beredskap? (Vilka ges utbildning/övning och med vilken frekvens? Finns det en fastställd utbildnings- och övningsplan? Vem ansvarar för utbildning/övning? Genomförs utvärderingar?)

Iakttagelser

- Vi har tagit del av Österåkers kommuns plan för utbildnings- och övningsverksamhet avseende krisberedskap och civilt försvar 2024-2026. Planen är kommunövergripande och riktar sig till förtroendevalda och anställda som berörs av kommunens arbete med krisberedskap, civilt försvar, men även till alla kommunanställda och allmänhet som behöver ha kännedom om mål och inriktning för kommunens utbildnings- och övningsverksamhet inom krisberedskapsområdet den pågående mandatperioden.
- Förvaltningschef inom respektive förvaltning ansvarar för att samtliga chefer och medarbetare utbildas och övas för krisledning samt ges möjlighet att delta på centrala utbildningar och övningar. Säkerhetschef ansvarar för att kommunledningens chefer, medarbetare, personer i krisledningsorganisationen samt förtroendevalda erbjuds möjlighet till utbildning och övning. Det åligger däremot berörda förtroendevalda, chefer och medarbetare att ta sitt ansvar och anmäla sig och delta i de utbildnings- och övningsaktiviteter som genomförs.
- Av dokumentet framgår ett antal utbildnings- och övningsaktiviteter under åren 2024-2026. Dessa innefattar bland annat utbildning i civilt försvar och stabsmetodik, skrivbordsövningar av central krisledning samt utbildning och övning av krigsorganisation. Ett antal tillfällen för vidareutbildning planeras under 2025.
- Det framgår även att utbildnings- och övningsplanen löpande följs upp under mandatperioden. Utvärderingar av enskilda utbildningsinsatser och övningar väntas ske efter varje tillfälle.
- I intervjuer anges att det även inom kommunen finns en digital utbildning om kommunens roll i totalförsvaret som riktar sig till alla anställda samt förtroendevalda.

Slutsatser

Utifrån vad som framgått under intervjuer samt dokumentstudier, kan vi konstatera att kommunen har en fastställd utbildnings- och övningsplan civil beredskap. Varje medarbetare inom Österåkers kommun ges möjlighet att gå utbildningen och planen följs även upp löpande på övergripande nivå samt efter enskilda utbildningsinsatser.

Hur ser samverkan ut med civilsamhället? (Har det skett några förändringar inom området sedan senaste granskningen?)

Iakttagelser

- Av tillhandahållna underlag framgår att Österåkers kommun har upprättat skriftliga överenskommelser om samverkan med organisationerna Samverkan Stockholmsregionen (SSR) samt Civilförsvarsföreningen Täby Österåker. Samverkansavtalet för SSR gäller mellan åren 2023-2026. Avtalet omfattar samtliga kommuner i Stockholms län där Österåker ingår, Länsstyrelsen i Stockholms län, Region Stockholm, Polismyndigheten Region Stockholm mfl. Detta noterades även i den uppföljande granskningen som genomfördes under 2022 som en förändring sedan granskningen av krisberedskap 2019.
- Österåkers kommun har även ingått en samverkansöverenskommelse med lokalpolisområde Roslagen. Överenskommelsen gäller mellan åren 2022-2027.
- Sedan granskningen 2019 har samverkan mellan privata utförare av samhällsviktig verksamhet och kommunen utvecklats. Detta rör främst områdena äldreomsorg, skolverksamhet och kommunikation.
- Under intervjuerna framgår att kommunens samverkan med civilförsvarsföreningen har möjliggjort kontakt med andra frivilligorganisationer. Det finns även planer på att upprätta en mer formell samverkan mellan kommunen och frivilligorganisationer, där Österåkers kommun är huvudman.

Slutsatser

Med grund i vad som framgått under intervjuerna samt från genomgång av dokument, kan vi konstatera att kommunen har en bred samverkan med civilsamhället i form av frivilligorganisationer samt statliga och regionala myndigheter. Vi noterar även att samverkan med privata aktörer inom vård- och omsorgsverksamheten samt förskola och skola utökats sedan granskningen 2019.

3

Sammanfattning

Sammanfattande slutsatser

Förstudien har visat på att det inom Österåkers kommun finns en tydlig organisation för arbetet med civil beredskap, på såväl politisk nivå som på verksamhetsnivå, även om nämndernas ansvar kan förtydligas i reglementen. Inom kommunen finns det ett flertal styrande och stödjande dokument, där risk- och sårbarhetsanalysen utgör grunden för arbetet med att minska sårbarheter och stärka förmågan. Risk- och sårbarhetsanalysen innehåller även ett antal åtgärder vilka planeras att genomföras under perioden 2023-2026. I genomgången noteras dock att ingen funktion inom kommunen pekats ut som ansvarig för genomförandet på ett tydligt sätt. Österåkers kommun har tagit fram de styrande dokument som krävs enligt lag.

Förstudien har även visat att det pågår ett löpande arbete med att revidera kommunens styrande och stödjande dokument inom området och att det bedrivs ett pågående arbete med att utveckla kontinuitetsplaner. Inom kommunen genomförs det även ett flertal utbildningar och övningar som knyter an till civil beredskap. Det finns bland annat en digital utbildning om kommunens roll i totalförsvaret som riktar sig till alla anställda i kommunen samt förtroendevalda.

Kommunen har vidare utvecklat samverkan med civilsamhället sedan tidigare granskning och har planer på att upprätta en mer formell samverkan mellan kommunen och frivilligorganisationer.



2024-11-13

Henrik Fagerlind

Uppdragsledare

Sofie Plomér Sundqvist

Projektledare