



FALKENBERG
REVISORERNA

Datum 2019-05-16

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av kommunens krisberedskap

Revisorerna i Falkenbergs kommun har gett PwC i uppdrag att granska kommunens krisberedskap.

Vår bedömning

Vi bedömer att Kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställer att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Vi baserar vår bedömning på genomgången av de kontrollmål vilka redovisas i bifogad revisionsrapport.

Våra rekommendationer är:

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till Kommunstyrelsen för att vidareutveckla rutinerna:

- 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, samt utvärdera risker relaterat till informations- och IT-säkerhet.
- Utred nuvarande funktion för tjänsteman i beredskap, där TiB i nuläget ansvarar för både Varberg och Falkenberg, för att säkerställa att TiB kan vara anträffbar dygnet runt och inställa sig på förutbestämd plats inom givet tidsintervall. Utvärdera även om kommunstyrelsen anser det önskvärt att ha en formell beredskap för kriskommunikat-

ion, utifrån önskvärd ambitionsnivå för kriskommunikationsberedskap.

- Formalisera rutiner för uppföljning av styrande dokumentation för kommunens krisberedskapsarbete. Styrande dokumentation bör revideras regelbundet.
- Upprätta ett styrdokument för kriskommunikation. Styrdokumentet bör innefatta rollbeskrivningar och ansvarsfördelning, målgrupper, kommunikationskanaler samt rutiner för uppföljning/utvärdering. Kommunikation har stor betydelse för hanteringen av kriser och styrdokument för kriskommunikation är ett komplement till annan styrande dokumentation för krisberedskap.
- Förtydliga i *Detaljerad utbildnings- och övningsplan* när deltagare i krisledningsnämnden genomför övningar. Deltagare i krisledningsnämnden bör övas minst en gång per mandatperiod.
- Säkerställ att kontinuitetsplanering finns för prioriterade samhällsviktiga verksamheter som kommunen bedriver och ansvarar för. Val av samhällsviktiga verksamheter bör ha sin utgångspunkt i kommande risk- och sårbarhetsanalys för nuvarande mandatperiod.
- Upprätta rutiner för att utvärdera och vid behov revidera risk- och sårbarhetsanalysen årligen samt bedöma kommunens krisberedskapsförmåga, i enlighet med MSBs riktlinjer (*MSBFS 2015:5, § 5*). Resultatet av uppföljning och bedömning rapporteras till länsstyrelsen årligen.
- Utred behovet av alternativa informationskanaler för att informera allmänheten om resultatet av RSA, för att nå ut brett och samtidigt nå riskutsatta målgrupper. Ett sätt att nå ut brett är exempelvis att ta fram en anpassad publik version av RSA där de mest väsentliga delarna lyfts fram. Detta för att underlätta för allmänheten att ta till sig relevant information och öka medvetenheten om kommunens krisbe-

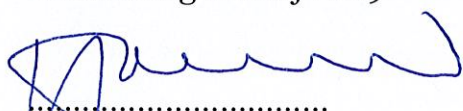
redskapsförmåga, samt tydliggöra ansvaret hos kommun respektive den enskilde individen.


- Utred behov av att upprätta ytterligare forum/nätverk med frivilligorganisationer, samt förenings- och näringsliv inom krisberedskapsområdet. Förslagsvis bör utredningen grundas i analys av vilka samhällsviktiga verksamheter som finns inom kommunens geografiska områdesansvar, som är en del av arbetet med risk- och sårbarhetsanalys.

I övrigt hänvisar vi till granskningsrapporten som bifogas i bilaga: PwC Revisionsrapport "*Granskning av kommunens krisberedskap*".

Vi önskar era kommentarer senast 2019-09-10. Svar skickas till kommunrevisionen; jan.johansson@pol.falkenberg.se

Falkenberg 16 maj 2019


.....
Jan Johansson
Ordförande revisionen


.....
Gösta Svensson
Vice ordförande revisionen

Bilaga: Revisionsrapport PwC "*Granskning av kommunens krisberedskap*"

Revisionsrapport

Granskning av kommunens krisberedskap

Falkenberg kommun

Robin Karlsson
Clara Kjellman

Maj 2019

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	9
2.1.3. Bedömning organisation.....	9
2.2. Systematiskt arbete	11
2.2.1. Dokumentation.....	11
2.2.2. Utbildning och övning.....	11
2.2.3. Uppföljning.....	12
2.2.4. Bedömning systematiskt arbete	12
2.3. Risk- och sårbarhetsanalys	13
2.3.1. Bedömning risk- och sårbarhetsanalys.....	14
2.4. Samverkan	14
2.4.1. Bedömning samverkan	15
3. Revisionell bedömning.....	16
3.1. Rekommendationer.....	16
Bilagor.....	18

Sammanfattning och bedömning

PwC har på uppdrag av Falkenberg 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 MSBs riktlinjer?
 - Hur arbetar kommunen med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

Efter genomförd granskning bedömer PwC att Falkenberg kommun **delvis** säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

Vi bedömer att Falkenberg kommun har en god organisation avseende krisberedskap och krisledning och arbetar i enlighet med vad som framgår i lagstiftning och riktlinjer för kommunal krisberedskap. Under granskningen identifierades däremot 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. Avseende samband bör kommunen säkerställa utrustning för alternativa informations- och kommunikationskanaler, samt utvärdera risker relaterat till informations- och IT-säkerhet.

PwC bedömer att det finns brister som bör utredas i nuvarande beredskapsorganisation för krisberedskap. Kommunen har tjänsteman i beredskap som bemannas av Räddningstjänsten Väst, vars uppgift är att utgöra tjänsteman i beredskap för Falkenberg och Varberg kommun, samt utgöra första stabschef i samordningsstaben för båda kommuner. Det finns därmed en brist i upplägget i samband med händelser som kräver skyndsamma åtgärder av båda kommuner. Samtidigt medför nuvarande upplägg fördelar eftersom en gemensam tjänsteman i beredskaps-funktion medför att personerna som bemannar beredskapen har större möjlighet att få erfarenhet av att hantera allvarliga händelser.

Avseende systematik i arbetet med krisberedskap bedömer PwC att Falkenberg kommun bör förtydliga aktiviteter i *Detaljerad Utbildnings- och övningsplan*, samt att rutiner utvecklas för att följa upp aktiviteter i syfte att kunna följa upp brister och ta vara på lärdomar.

Falkenberg kommun har en risk- och sårbarhetsanalys för föregående mandatperiod som PwC bedömer är genomförd i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Räddningstjänsten Väst har en central roll i genomförande av RSA genom att processleda

arbetet och samtliga förvaltningar har involverats i genomförd RSA. Kommunen saknar dock rutiner för att årligen utvärdera och vid behov revidera risk- och sårbarhetsanalysen, samt rapportera den till länsstyrelsen årligen. Vidare bör kommunen se över arbetet med att påbörja kontinuitetsplanering för kommunens prioriterade samhällsviktiga verksamheter. Enligt styrande dokumentation är detta Räddningstjänsten Västs ansvar att processleda, men det är i nuläget ingen som tagit ansvar för att följa upp att kontinuitetsplanering sker i förvaltningarna.

Slutligen bedömer PwC att kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv. De har relevanta nätverk/forum för samverkan, huvudsakligen på regional nivå, som bland annat innefattar myndigheter och grannkommuner. I nuläget har kommunen däremot inte utrett vilka samhällsviktiga verksamheter som bör kontaktas i förebyggande perspektiv, för att ge dem möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför extraordinära händelser.

Se avsnitt 3 för sammanställd bedömning av respektive kontrollmål.

Rekommendationer

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

- 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, samt utvärdera risker relaterat till informations- och IT-säkerhet.
- Utred nuvarande funktion för tjänsteman i beredskap, där TiB i nuläget ansvarar för både Varberg och Falkenberg, för att säkerställa att TiB kan vara anträffbar dygnet runt och inställa sig på förutbestämd plats inom givet tidsintervall. Utvärdera även om kommunstyrelsen anser det önskvärt att ha en formell beredskap för kriskommunikation, utifrån önskvärd ambitionsnivå för kriskommunikationsberedskap.
- Formalisera rutiner för uppföljning av styrande dokumentation för kommunens krisberedskapsarbete. Förslagsvis bör styrande dokumentation revideras årligen.
- Upprätta ett styrdokument för kriskommunikation. Styrdokumentet bör innefatta rollbeskrivningar och ansvarsfördelning, målgrupper, kommunikationskanaler samt rutiner för uppföljning/utvärdering. Kommunikation har stor betydelse för hanteringen av kriser och styrdokument för kriskommunikation är ett komplement till annan styrande dokumentation för krisberedskap.
- Förtydliga i *Detaljerad utbildnings- och övningsplan* när deltagare i krisledningsnämnden genomför övningar. Deltagare i krisledningsnämnden bör övas minst en gång per mandatperiod.
- Säkerställ att kontinuitetsplanering finns för prioriterade samhällsviktiga verksamheter som kommunen bedriver och ansvarar för. Val av samhällsviktiga verk-

samheter bör ha sin utgångspunkt i kommande risk- och sårbarhetsanalys för nuvarande mandatperiod.

- Upprätta rutiner för att utvärdera och vid behov revidera risk- och sårbarhetsanalysen årligen samt bedöma kommunens krisberedskapsförmåga, i enlighet med MSBs riktlinjer (*MSBFS 2015:5, § 5*). Resultatet av uppföljning och bedömning rapporteras till länsstyrelsen årligen.
- Utred behovet av alternativa informationskanaler för att informera allmänheten om resultatet av RSA, för att nå ut brett och samtidigt nå riskutsatta målgrupper. Ett sätt att nå ut brett är exempelvis att ta fram en anpassad publik version av RSA där de mest väsentliga delarna lyfts fram. Detta för att underlätta för allmänheten att ta till sig relevant information och öka medvetenheten om kommunens krisberedskapsförmåga, samt tydliggöra ansvaret hos kommun respektive den enskilde individen.
- Utred behov av att upprätta ytterligare forum/nätverk med frivilligorganisationer, samt förenings- och näringsliv inom krisberedskapsområdet. Förslagsvis bör utredningen grundas i analys av vilka samhällsviktiga verksamheter som finns inom kommunens geografiska områdesansvar, som är en del av arbetet med risk- och sårbarhetsanalys.

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 2019-2022 (MSB 2018-09779, SKL 18/0310).

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
- Kommunchef
- Enhetschef, kommunikationsenhet
- Avdelningschef, Administrativ avdelningen
- Säkerhetsutvecklare, Räddningstjänsten Väst

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

2. Iakttagelser

2.1. Organisation för krisledning och krisberedskap

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

Enligt *lagen (2003:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser* ska varje kommun ha en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Denna nämnd ska vid behov kunna överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen, beroende av händelsens art och omfattning.

Falkenbergs kommun har i *Lednings- och informationsplan – Vid samhällsstörningar och extraordinära händelser* en dokumenterad organisationsstruktur vid samhällsstörningar. Organisationen består primärt av krisledningsnämnd (KLN), koncernledningsgrupp och en samordningsgrupp. Därtill består organisationen vid samhällsstörningar av berörda förvaltningar och bolag vars primära uppgift är att leda den egna verksamheten och framföra en samlad lägesbild till kommunens centrala ledningsfunktion.

Krisledningsnämnden har ett *Reglemente för krisledningsnämnden* som reglerar nämndens organisation och befogenheter. Nämnden kan vid en extraordinär händelse träda i kraft och överta hela eller delar av övriga nämnders ansvarsområden i kommunen.

Ordinarie ledamöter i kommunstyrelsens arbetsutskott utgör kommunens krisledningsnämnd bestående av fem personer. Ersättare till kommunstyrelsens arbetsutskott ingår inte i krisledningsnämnden. Ordförande bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion (vid frånvaro av ordförande är det 1:a vice ordförande och därefter 2:a vice ordförande). Brådskande beslut får fattas på nämndens vägnar av ordförande (vid frånvaro av ordförande 1:a vice ordförande och därefter 2:a vice ordförande). Kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige fattar beslut om att nämndens verksamhet ska upphöra då den inte längre behövs.

Krisledningsnämnden sammanträder i första hand i lokal i stadshuset.

2.1.1. Tjänstemannaorganisation

Falkenberg kommun har avtal med Räddningstjänsten Väst för att arbeta med uppgifter enligt *lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. För att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Räddningstjänsten Väst och Falkenberg kommun har de dokumenterat ansvars- och uppgiftsfördelning i *Förtydligande av ägardirektivet för Räddningstjänsten Väst*. Räddningstjänsten ska ha en stödjande och samordnande funktion åt kommunens arbete med krisberedskap samt därtill ansvara för verksamhet enligt *lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*. Räddningstjänsten Väst har även motsvarande stödjande funktion till Varberg kommun som de har för Falkenberg kommun.

Baserat på intervju svar framgår att arbetet mellan kommunen och Räddningstjänsten Väst fungerar väl, där räddningstjänsten har ett stort ansvar i det förebyggande arbetet med krisberedskap och utgör även tjänsteman i beredskap (se ytterligare under avsnitt 2.1.2 Beredskap).

Det framgår däremot även att Räddningstjänsten Väst i vissa fall kan förbättra sitt arbete i RSA-processen samt utbildning och övning i krisberedskap, bl.a. vad gäller kommunikation till de olika förvaltningarna rörande RSA-processen samt kommunikation för att säkerställa en medvetenhet gällande roller och ansvar kopplade till krisberedskapsorganisationen. Exempelvis upplever kriskommunikationsfunktionen en osäkerhet i hur de ska arbeta och bidra i det förebyggande arbetet med RSA.

Krisberedskapsorganisation utgår ifrån ansvars-, likhets-, och närhetsprincipen vilket innebär att respektive verksamhet inom kommunen åläggs att på lokal nivå arbeta med krisberedskapen och i möjligaste mån hantera krisen där den inträffar. Enligt *Lednings- och informationsplan* beskrivs att samhällsstörningar i möjligaste mån ska hanteras av kommunens ordinarie linjeorganisation. Vid behov kan de upprätta en särskild organisationsstruktur för att underlätta och samordna arbetet. Därmed utgör koncernledningsgruppen den centrala styrningen av kommunens organisation för hantering av samhällsstörningar. Gruppen styrs av kommunchefen och representanter från externa privata och offentliga aktörer kan vid behov ingå i gruppen, som i de fallen företräder sin egen verksamhet.

Koncernledningsgruppen har vid behov en kommunövergripande samordningsstab, som består av tjänstemän med olika professioner och leds av en stabschef. Externa privata och offentliga aktörer kan vid behov ingå i staben beroende av händelsens karaktär. Förutom stabschef finns flera funktioner som staben kan bemannas med (Informationsfunktion, Analys- och samordningsfunktion, Dokumentationsfunktion och Stödfunktion). Alla funktioner har tillhörande funktionskort som innefattar funktionsbeskrivning, stödpunkter för uppdraget samt eventuella mallar, checklistor och lathundar.

Samordningsstabens kan exempelvis stödja Koncernledningsgruppen med att upprätta lägesbilder, ta fram beslutsunderlag, bedriva omvärldsbevakning, samordna informations- och kommunikationsinsatser, följa upp effekter av genomförda insatser och dokumentera händelseutveckling. Det är Koncernledningsgruppens ansvar att formulera uppdrag till samordningsstabens.

Under Koncernledningsgruppen finns förvaltningar, bolag och POSOM (Psykiskt och socialt omhändertagande) vars primära uppgift är att leda den egna verksamheten och säkerställa dess drift under samhällsstörningar. I övrigt har de till uppgift att bidra till att rätt åtgärder vidtas och att resurser fördelas där de gör mest nytta. Vid behov kan det även vara nödvändigt att utse en samverkansperson, som på begäran ska ingå i samordningsstabens, vilken har till uppgift att förmedla perspektiv från verksamheten den representerar.

Avseende lokaler framgår i *Lednings- och informationsplan* att koncernledningsgruppen i första hand samlas i lokal i stadshuset och alternativ lokal finns på Räddningstjänsten Väst i Falkenberg. Samordningsstabens ska i första hand samlas i lokal hos räddningstjänsten i Falkenberg och alternativ stabsplats finns på räddningstjänsten i Varberg.

2.1.2. Beredskap

Falkenberg kommun har en TiB-funktion (Tjänsteman i beredskap) som bemannas av Räddningstjänsten Väst, vars syfte är att säkerställa att kommunens organisation kan larmas och aktiveras oavsett tid på dygnet och veckodag. I tjänsteman i beredskaps arbetsuppgifter ingår att utgöra den primära kontaktvägen in i kommunen, utföra omvärldsbevakning, skapa lägesbilder, bedöma information om händelsen och besluta om initiala åtgärder, underrätta kommunchefen och initiera samverkan samt utgöra stabschef till samordningsfunktionen.

TiB-funktionen består av fem personer som följer ett rotationsschema för vem som ska vara i beredskap. Enligt *Lednings- och informationsplan* ska tjänsteman i beredskap även kunna vara stabschef i samordningsstaben. Kommunen ska därtill ha en presumtiv stabschef till samordningsstaben som utgörs av tjänstemän inom kommunens förvaltningar, bolag eller förbund som genomfört stabsutbildning. I nuläget är en funktion utbildad stabschef inom kommunens organisation samt personal på kommunala bolaget VIVAB (Vatten, avlopp och avfall i Varberg och Falkenberg). Den avtalade TiB-funktionen är gemensam för Falkenberg och Varberg kommun.

Enligt *Lednings- och informationsplan* förväntas andra relevanta roller i krisberedskapsorganisationen, utöver TiB-funktionen, vara tillgängliga per telefon. Vid frånvaro av exempelvis krisledningsnämndens ordförande, kommunchefen eller förvaltnings- och bolagschefer ansvarar respektive chef samt kommunchefen för att ersättare finns utsedd och att kontaktuppgifter till ersättare finns hos kommunsamordningscentralen.

Gällande samordningsstaben är den dimensionerad för att vara aktiv i minst en vecka och baseras på att man arbetar i treskift. Kommunens målsättning är att samordningsstaben ska vara uppbyggd inom en tidsram på 60 minuter.

2.1.3. Bedömning organisation

Vi bedömer att kontrollmålet är **uppfyllt**.

Vi bedömer att Falkenberg kommun har en god organisation avseende krisberedskap och krisledning och arbetar i enlighet med vad som framgår i lagstiftning och riktlinjer för kommunal krisberedskap. Under granskningen identifierades däremot förbättringsområden avseende beredskapsfunktionen och alternativa lokaler för krisledning.

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. I nuläget har krisledningsnämnden och koncernledningsgruppen samma primära ledningsplats. Avseende lokaler och ledningsförmåga bör kommunen även säkerställa utrustning för alternativa informations- och kommunikationskanaler, samt utvärdera risker relaterat till informations- och IT-säkerhet. Av information från Räddningstjänsten Väst finns Rakel-enheter för krisledningsnämnden och samordningsstaben, vilka förvaras i räddningstjänstens lokaler.

PwC bedömer att det finns vissa brister i nuvarande beredskapsorganisation för krishantering. Kommunen har tjänsteman i beredskap (TiB) som bemannas av Räddningstjänsten Väst, vars uppgift är att utgöra TiB för Falkenberg och Varberg kommun, samt utgöra

första stabschef i samordningsstaben för både kommuner. Det finns därmed en brist i upplägget i samband med händelser som kräver skyndsamma åtgärder av båda kommuner. Detta eftersom TiB ska utgöra den primära kontaktvägen in i kommunen, besluta om initiala åtgärder i samband med kriser, initiera samverkan och även utgöra stabschef till samordningsstaben vilket kan bli problematiskt om tjänstemän i beredskap behövs för både Varberg och Falkenberg kommun samtidigt. Av information från Räddningstjänsten Väst framgår att de ser positivt på upplägget med att TiB-funktionen, bland annat eftersom en gemensam TiB-funktion enklare bygger upp erfarenhet av att hantera akuta händelser, vilket kan vara en utmaning i kommuner med en egen TiB.

Räddningstjänsten Väst har internt styrdokument där inställetid för TiB framgår.

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.

Falkenberg kommun har genomfört en *Risk- och sårbarhetsanalys Falkenberg kommun 2015* (beslutad av kommunchef, 2015-10-30) innan framtagande av styrande dokument för krisberedskap. De har en *Lednings- och informationsplan – Vid samhällsstörningar och extraordinära händelser* (beslutad av kommunstyrelse, 2016-12-06) som riktar sig framförallt till koncernledningsgruppen och personal som kan ingå i samordningsstaben. Mer specifikt förtydligar planen ansvar, roller och uppgifter för dem som ingår i kommunens organisation för hantering av samhällsstörningar.

Kommunen har även ett *Styrdokument för krisberedskap 2016-2018* (beslutad av kommunstyrelsen 2016-02-02) som beskriver kommunens övergripande viljeinriktning och prioriteringar för kommunens arbete med krisberedskap för perioden 2016-2018. Dokumentet beskriver även åtgärder som bör genomföras under mandatperioden baserat på lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

Krisledningsnämndens ansvar och uppgifter tydliggörs i *Reglemente för krisledningsnämnden* (Beslutad av Kommunfullmäktige, 2003-09-25, samt uppdaterad vid flertalet tillfällen, dock senast 2011).

Det finns i nuläget inga riktlinjer för kriskommunikation, förutom ett avsnitt i *Lednings- och informationsplan* som är av generell karaktär. Utöver det finns diverse stöddokument för kriskommunikation. Baserat på intervjustav är det önskvärt att kommunen tar fram ett styrdokument för kriskommunikation för att reglera arbetet med kommunikation under kriser då kommunikationsfunktionen upplever en otydlighet i hur de ska arbeta i dessa fall.

Kommunen har en uttalad person som ansvarar för att regelbundet följa upp och vid behov revidera styrande dokumentation. Ingen av den styrande dokumentationen för krisberedskap är ännu reviderad under den gångna mandatperioden, men revidering har påbörjats.

2.2.2. Utbildning och övning

Enligt lag (2005:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap ska kommunen ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid (2 kap. 8 §). Vidare ska kommuner enligt *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022* ha en regelbundet utbildad och övad krisorganisation, vilket inkluderar kommunens beredskapsfunktioner, såsom kommunalteknisk försörjning och krisstöd. Mer specifikt ska kommunen genom-

föra och utvärdera minst två övningar under en mandatperiod, där kommunens krisledningsnämnd och tjänstemannaledning ska övas minst en gång per mandatperiod.

Falkenberg kommun hade en framtagen *Detaljerad utbildnings- och övningsplan* för den gångna mandatperioden och har uppdaterat den för perioden 2019-2022.

Enligt *Detaljerad utbildnings- och övningsplan* ska de kommunala övningarna initieras och samordnas av Räddningstjänsten Väst, samt planeras, genomförs och utvärderas på ett strukturerat sätt. I nuläget finns ingen formell rutin för utvärdering av genomförda utbildnings- och övningsinsatser. Baserat på intervjusvar framkom att övningar har utvärderats och dokumenterats, men av enklare karaktär.

Av information från Räddningstjänsten Väst ska *Detaljerad utbildnings- och övningsplan* revideras senast 31/12 i samband med framtagande av ny styrande dokumentation för krisberedskap. Kommunen har en ambition att *Detaljerad utbildnings- och övningsplan* uppdateras årligen.

2.2.3. Uppföljning

Enligt *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022* ska kommunen efter en inträffad kris utvärdera kommunens hantering, både med avseende på kommunens verksamhetsansvar och det geografiska områdesansvaret. Underlaget ska användas i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys. I kommunens *Lednings- och informationsplan* ska händelser som föranlett att kommunens krisledningsorganisation aktiverats utvärderas utifrån organisationens hantering av händelsen. Kommunchef ansvarar för att utvärdering genomförs och dokumenteras. Räddningstjänsten Väst kan vid önskemål stödja kommunen i arbetet.

Falkenbergs samordningsstab har varit aktiverad vid flera tillfällen, om än i liten skala (stormen Urd 2016 och Tullbroskolan 2017 har utvärderats). Samordningsstaben aktiverades även i samband med att ett försvunnet barn hittats död under 2018. Kommunen bedömde det som en polisiär händelse men gick upp i stabsläge för att stödja involverade aktörer i kommunen med att hantera händelsen. Händelsen utvärderades inte utifrån ett kommunalt krisledningsperspektiv men utvärderades med avseende på POSOM-insatsen samt en sammanfattning av erfarenheter från arbetet i staben.

2.2.4. Bedömning systematiskt arbete

Kontrollmålet bedöms vara **uppfyllt**.

PwC bedömer att kommunen arbetar systematiskt med krisberedskap. De har relevant styrande dokumentation för organisation och ledning, samt en beslutad övnings- och utbildningsplan för nuvarande mandatperiod.

Däremot saknar kommunen i nuläget styrdokument för kriskommunikation och baserat på intervjusvar är detta en känd brist. Kommunikation har stor betydelse för hantering av kriser och styrdokument för kriskommunikation är ett komplement till övrig styrande dokumentation för krisberedskap. Styrdokumentet för kriskommunikation bör innefatta rollbeskrivningar och ansvarsfördelning, målgrupper, kommunikationskanaler samt rutiner för uppföljning/utvärdering av planen.

Det bör även förtydligas i *Detaljerad utbildnings- och övningsplan* när deltagare i krisledningsnämnd genomför övning. I nuläget framgår att deltagare i krisledningsnämnden genomför utbildning, men baserat på intervju svar framgår att deltagare i krisledningsnämnd vid det senaste tillfället även genomfört diskussionsövning.

2.3. Risk- och sårbarhetsanalys

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

På uppdrag av Falkenbergs kommun har Räddningstjänsten i väst tagit fram en risk- och sårbarhetsanalys (RSA), *Risk- och sårbarhetsanalys 2015*. Räddningstjänsten Väst har varit drivande, samordnande och sammanställande part i framtagandet av analysen. RSA blev beslutad av kommunchefen 2015-10-30 och är giltig till och med 2019-10-31.

Tillvägagångssättet för framtagandet av RSA baseras på den metod som tagits fram genom samverkan inom säkerhetsnätverket i Halland. Arbetet bygger på en process vilken är uppdelad i tre steg; förberedelsefasen, utbildningsfasen och analysfasen. Vid framtagandet av RSA har representanter från samtliga förvaltningsavdelningar samt bolags- och förbundschefer varit delaktiga. RSA tas fram med utgångspunkt i RSA från föregående mandatperiod och innefattar en riskanalys där flertalet händelser och potentiella konsekvenser lyfts samt en beroendeanalys där olika samhällsviktiga verksamheter inom kommunens ansvarsområde kartläggs. Det vill säga verksamheter som vid bortfall eller störning kan leda till en allvarlig kris i samhället eller en verksamhet som är nödvändig för att en inträffad kris i samhället ska kunna hanteras.

Enligt MSBs *överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022* bör kommunen, inom ramen för planering, ta fram kontinuitetsplaner för kommunens samhällsviktiga verksamheter. Det framkommer av kommunens styrdokument att en planerad åtgärd är att utföra kontinuitetsplanering för delar av kommunens prioriterade samhällsviktiga verksamheter, som Räddningstjänsten Väst ansvarar för att processleda. Enligt intervju svar finns det inget centralt ansvar, utan det är respektive avdelningschef som ansvarar för att genomföra kontinuitetsplaner. Det var enligt intervju personerna endast känt att det kommunala bolaget VIVAB upprättat kontinuitetsplan.

I MSBs *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser* framgår det att syftet med Risk- och sårbarhetsanalyser bl.a. är att informera allmänheten om de risker som finns i samhället. I nuläget finns en publik upplaga av RSA på kommunens hemsida. Under intervjuerna framkom det dock att RSA för Falkenbergs kommun upplevs vara för omfattande för att allmänheten lättvindigt ska kunna ta till sig informationen. På den grunden har diskussioner skett om att ta fram en anpassad publik upplaga.

I RSA nämns kärnkraftverket Ringhals som är beläget i den norra delen av grannkommunen Varberg. Varberg och Kungsbacka kommun har en särskild organisation och planering för kärnkraftsolyckor. Därtill förs ett resonemang att övriga kommuner i länet kanske bör planera särskilt för kärnkraftsolyckor som kan kräva inrymning, utrymning eller evakuering.

Enligt MSBs föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (*MSBFS 2015:5, 5 §*) ska kommunen regelbundet följa upp RSA och rapportera bedömning av sin generella

krisberedskap till länsstyrelsen årligen. Enligt planerade åtgärder för risk- och sårbarhetsanalys, som framgår i *Styrdokumentet för krisberedskap 2016-2018* för Falkenbergs Kommun, ska framtagande och revidering av förvaltnings- och bolagsspecifika RSA genomföras. RSA för Falkenbergs kommun har däremot inte reviderats sedan den beslutades.

2.3.1. Bedömning risk- och sårbarhetsanalys

Kontrollmålet bedöms vara **delvis uppfyllt**.

PwC bedömer att Falkenberg kommun delvis genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med lagstiftning och MSBs riktlinjer. Räddningstjänsten Väst har en central roll i genomförande av RSA genom att processleda arbetet och samtliga förvaltningar har involverats i genomförd RSA.

Arbetet med RSA har dock inte följts upp och har inte reviderats under mandatperioden. Kommunen bör upprätta rutiner för att årligen utvärdera och vid behov revidera risk- och sårbarhetsanalysen, samt rapportera den till länsstyrelsen årligen. Vidare bör kommunen se över arbetet med att påbörja kontinuitetsplanering för kommunens prioriterade samhällsviktiga verksamheter. Enligt styrande dokumentation är detta Räddningstjänsten Västs ansvar att processleda, men det är i nuläget ingen som tagit ansvar för att följa upp att kontinuitetsplanering sker i förvaltningarna.

2.4. Samverkan

Kontrollmål: Hur arbetar kommunen med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

I enlighet med *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* 2 kap 7 § ska kommuner inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att olika aktörer inom kommunen samverkar vad gäller planering- och förberedelsearbete, krishanteringsåtgärder samt information till allmänheten. För att uppnå samverkan behöver samhällsviktiga verksamheter inom det geografiska områdesansvaret identifieras, vilket gjorts i RSA. Samhällsviktig verksamhet är enligt *MSBFS 2015:5* verksamheter som vid bortfall och/eller svår störning kan leda till en allvarlig kris i samhället eller en verksamhet som är nödvändig och/eller en verksamhet som är mycket väsentlig för att en inträffad kris i samhället ska kunna hanteras med så få skadeverkningar som möjligt. Identifierade samhällsviktiga verksamheter är verksamheter såsom energiförsörjning, finansiella tjänster, hälso- och sjukvård samt omsorg etc.

Under intervjuerna framkom det att kommunen till viss del identifierat vilka aktörer som är relevanta att samverka med vid kris eller extraordinär händelse. Länsstyrelsen, Region Halland och närliggande kommuner är aktörer som är relevanta att samverka med men även aktörer i näringslivet anses vara viktiga. Vissa svårigheter att identifiera andra aktörer inom det geografiska området anses föreligga eftersom alla händelser skiljer sig åt och behovet av samverkansparter således kan variera från fall till fall. Det har förekommit viss kontakt med frivilligorganisationer såsom Röda Korset och Missing People. Behovet av att upprätta en frivillig resursgrupp (FRG) har utvärderats men behovet ansågs inte finnas.

Vidare har Länsstyrelsen en *frivillig regional resursgrupp* och det finns planer på att utreda om det går att samverka med länsstyrelsens frivilliga resursgrupp vid behov.

För att stärka samverkan inom Falkenbergs kommun deltar funktioner inom kommunen samt Räddningstjänsten Väst i diverse samverkansforum kopplade till krisberedskapsområdet. Exempel på samverkansforum är Regionala rådet för samhällsskydd och beredskap som länsstyrelsen bedriver där både offentliga och privata aktörer deltar, men även andra forum såsom Säkerhetsnätverket Halland, SOS-rådet, Kriskommunikatörsnätverket samt SKLs nationella nätverk för kommunal krisberedskap (NKK).

I nuläget samverkar Räddningstjänsten Väst och Falkenbergs kommun med olika aktörer via flera samverkansforum, men det har inte gjorts någon utvärdering av vilka aktörer kommunen bör upprätta samverkan med under normala förhållanden, exempelvis samhällsviktiga verksamheter. Eftersom kommuner och olika aktörer inom kommunens geografiska områdesansvar ska samverka redan i planerings- och förberedelsearbetet samt att krishanteringsåtgärderna vid en händelse ska samordnas av de olika aktörerna behöver relevanta aktörer vara identifierade redan i planeringsstadiet.

2.4.1. Bedömning samverkan

Kontrollmålet bedöms vara **uppfyllt**.

PwC bedömer att kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv. De har relevanta nätverk/forum för samverkan som bland annat innefattar myndigheter och grannkommuner.

I nuläget har kommunen inte utrett vilka samhällsviktiga verksamheter som bör kontaktas i förebyggande perspektiv, för att ge dem möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför extraordinära händelser. Utvärderingen bör baseras på genomförd risk- och sårbarhetsanalys som innefattar identifierad samhällsviktig verksamhet.

3. *Revisionell bedömning*

Efter genomförd granskning bedömer PwC att Falkenberg kommun **delvis** säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap 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?	Uppfyllt. Se avsnitt 2.1.3 för utförligare beskrivning.
Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap?	Uppfyllt: Se avsnitt 2.2.4 för utförligare beskrivning.
Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer?	Delvis uppfyllt: Se avsnitt 2.3.1 för utförligare beskrivning.
Hur arbetar kommunen med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?	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 Falkenbergs kommunstyrelse att beakta följande i kommande krisberedskapsarbete:

- 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, samt utvärdera risker relaterat till informations- och IT-säkerhet.
- Utred nuvarande funktion för tjänsteman i beredskap, där TiB i nuläget ansvarar för både Varberg och Falkenberg, för att säkerställa att TiB kan vara anträffbar dygnet runt och inställa sig på förutbestämd plats inom givet tidsintervall. Utvärdera även om kommunstyrelsen anser det önskvärt att ha en formell beredskap för kriskommunikation, utifrån önskvärd ambitionsnivå för kriskommunikationsberedskap.

- Formalisera rutiner för uppföljning av styrande dokumentation för kommunens krisberedskapsarbete. Förslagsvis bör styrande dokumentation revideras årligen.
- Upprätta ett styrdokument för kriskommunikation. Styrdokumentet bör innefatta rollbeskrivningar och ansvarsfördelning, målgrupper, kommunikationskanaler samt rutiner för uppföljning/utvärdering. Kommunikation har stor betydelse för hanteringen av kriser och styrdokument för kriskommunikation är ett komplement till annan styrande dokumentation för krisberedskap
- Förtydliga i *Detaljerad utbildnings- och övningsplan* när deltagare i krisledningsnämnden genomför övningar. Deltagare i krisledningsnämnden bör övas minst en gång per mandatperiod.
- Säkerställ att kontinuitetsplanering finns för prioriterade samhällsviktiga verksamheter som kommunen bedriver och ansvarar för. Val av samhällsviktiga verksamheter bör ha sin utgångspunkt i kommande risk- och sårbarhetsanalys för nuvarande mandatperiod.
- Upprätta rutiner för att utvärdera och vid behov revidera risk- och sårbarhetsanalysen årligen samt bedöma kommunens krisberedskapsförmåga, i enlighet med MSBs riktlinjer (*MSBFS 2015:5, § 5*). Resultatet av uppföljning och bedömning rapporteras till länsstyrelsen årligen.
- Utred behovet av alternativa informationskanaler för att informera allmänheten om resultatet av RSA, för att nå ut brett och samtidigt nå riskutsatta målgrupper. Ett sätt att nå ut brett är exempelvis att ta fram en anpassad publik version av RSA där de mest väsentliga delarna lyfts fram. Detta för att underlätta för allmänheten att ta till sig relevant information och öka medvetenheten om kommunens krisberedskapsförmåga, samt tydliggöra ansvaret hos kommun respektive den enskilde individen.
- Utred behov av att upprätta ytterligare forum/nätverk med frivilligorganisationer, samt förenings- och näringsliv inom krisberedskapsområdet. Förslagsvis bör utredningen grundas i analys av vilka samhällsviktiga verksamheter som finns inom kommunens geografiska områdesansvar, som är en del av arbetet med risk- och sårbarhetsanalys.

Bilagor

Bilaga 1 – Granskad dokumentation

- Länsstyrelsen Hallands län - Beslut efter uppföljning av Falkenbergs kommuns tillämpning av lag (2006:544) om extraordinära händelser
- Detaljerad utbildnings- och övningsplan, 2018-04-16
- Förtydligande av ägardirektivet för Räddningstjänsten Väst
- Funktionskort till samordningsstaben
- Handlingsplan för oljeskadeskydd Falkenbergs kommun
- Lednings- och informationsplan vid samhällsstörningar och extraordinära händelser, 2016-12-06 (Dnr KS 2016-450)
- Reglemente för krisledningsnämnden
- Risk- och sårbarhetsanalys Falkenbergs kommun 2015 (beslutsdatum 2015-10-30)
- Styrdokument för krisberedskap 2016-2018, 2016-02-02 (Dnr 2016-10)

2019-månad-dag

<i>Uppdragsledare</i>		<i>Projektledare</i>
-----------------------	--	----------------------