

Revisionsrapport

Granskning av kommunens krisberedskap

Örebro kommun

Martin Bernhardtz
Jessica Garpvall
Per Larsson

December 2017

Innehåll

Sammanfattning och bedömning	2
Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	4
1.3. Kontrollmål	4
1.4. Revisionskriterier	5
1.5. Avgränsning.....	5
1.6. Metod.....	5
2. Iakttagelser	6
2.1. Organisation för krisledning och krisberedskap	6
2.1.1. Krisledningsnämnd	6
2.1.2. Tjänstemannaorganisation	6
2.1.3. Beredskap	8
2.2. Risk- och sårbarhetsanalys.....	10
2.3. Systematiskt arbete	11
2.3.1. Dokumentation.....	11
2.3.2. Utbildning och övning.....	11
2.3.3. Uppföljning.....	12
2.4. Samverkan	14
3. Revisionell bedömning	15
3.1. Rekommendationer.....	16
Bilagor	17

Sammanfattning och bedömning

PwC har på uppdrag av Örebro 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?*
 - Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.
 - Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) riktlinjer.
 - Kommunen har ändamålsenlig dokumentation och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.
 - Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Efter genomförd granskning bedömer vi att Örebro kommunstyrelse har säkerställt en **ändamålsenlig** krisberedskap väl i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Sammantaget bedömer vi att Örebro kommuns säkerhetsavdelning under kommunstyrelseförvaltningen aktivt arbetar med krisberedskap på ett systematiskt vis och kontinuerligt identifierar förbättringsområden och utvecklar verksamheten. Vi bedömer att kommunens Tjänsteman i Beredskap (TiB) är väl förankrad inom organisationen och ges en central roll i kommunens krisberedskap.

Vi bedömer att kommunen i allt väsentligt har genomfört risk- och sårbarhetsanalys (RSA) i enlighet med myndigheters krav och denna ligger till grund för kommunens krisberedskapsarbete. Vi bedömer att styrande dokumentation lever upp till lagstiftningens krav samt myndigheters riktlinjer. Vidare bedömer vi att dokumentationen är förankrad inom organisationen och att dessa hålls relevanta och, med ett undantag för riktlinjer för kriskommunikation, uppdaterade.

Vi bedömer att kommunen arbetar kontinuerligt med utbildnings- och övningsinsatser inom olika delar av organisationen. Utbildning och övning genomförs enligt bestämda planer.

Vi bedömer att krisberedskapsarbetet följs upp, men att det finns utvecklingsområden kopplat till syfte och metoder. Uppföljningen som görs, inom säkerhetsavdelningen, inom TiB-gruppen samt det material de tar del av från övriga kommunorganisationen, dokumenteras inte enligt mallar eller rutiner. Former för uppföljning diskuteras och uppges vara under utveckling.

Samverkan mellan Örebro kommun med relevanta aktörer sker via olika forum och nätverk. Kommunen samverkar med privata och kommunala aktörer på både lokal och regional nivå (privata aktörer framförallt regionalt, då större privata regionala och nationella

aktörer har valt att lägga sin samverkan på denna nivå). Flera samverkansaktiviteter arrangeras av Länsstyrelsen vilka beskrivs fungera väl. Vi bedömer att Örebro kommun är proaktiva och engagerade i utövande av sitt geografiska områdesansvar.

För sammanställd bedömning av respektive kontrollmål se [avsnitt 3](#).

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 Örebro kommunstyrelse att beakta följande i kommande krisberedskapsarbete:

- Säkerställ att den uppföljning som sker, av dels den löpande verksamheten men även av uppkomna händelser, dokumenteras på ändamålsenligt vis för att säkerställa transparens och systematik i verksamheten.
- Säkerställ att riktlinjer för kriskommunikation formellt uppdateras och vid behov revideras.
- Vi vill uppmärksamma kommunstyrelsen att det saknas en formell beredskap för kriskommunikation utanför normal arbetstid. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa önskvärd ambitionsnivå för kriskommunikationsberedskapens förmåga samt tillgänglighet, för att därefter säkerställa att den upprätthålls.
- Se över begreppen *Krisledningsutskott* samt *krisledningskommitté* vilka delvis används i dokumentationen, i relation till de mer vedertagna begreppen *Krisledningsnämnd* och *central krisledning*. Säkerställ att begreppsanvändningen genomgående är enhetlig för att minska risk för missförstånd.
- Avseende möjligheten för en nämnd att uppdra åt ett utskott att besluta å nämndens vägnar, begränsas detta av 6 kap 34 § i kommunallagen (KL). Utifrån uppgifter i den styrande dokumentationen för Örebro kommun vi för granskningen tagit del av, framgår att i allt väsentligt har krisledningsnämndens verksamhet delegerats till ett krisledningsutskott.
Vi kan utifrån granskningens omfattning och avgränsning inte fastslå huruvida delegationen bryter mot bestämmelserna enligt 6 kap 34 § KL och därmed även LEH. Vi rekommenderar starkt Örebros Kommunstyrelse att utreda krisledningsnämndens delegation till ett utskott och bedöma huruvida denna är i enlighet med gällande lagstiftning.

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 skall 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.

Kommunen ansvarar bland annat för den kommunala räddningstjänsten, stöd, service och information till innevånarna.

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:

- Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.
- Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) riktlinjer.

- Kommunen har ändamålsenlig dokumentation och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.
- Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

1.4. Revisionskriterier

- Lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5).
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2012-5541)

1.5. Avgränsning

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

1.6. Metod

Vi har inom ramen för granskningen granskat styrande dokumentation samt genomfört intervjuer med berörda tjänstemän och politiker.

Dokumentationen som granskats är:

- Central krisledningsplan för Örebro kommun (KS 2015-12-14 § 269)
- Örebro kommuns strategiska handlingsplan för krisberedskap (KS 2017-10-10 § 184)
- Riktlinjer för kriskommunikation Örebro kommun (Kommunledningsgrupp 2008-06-10, rev kommunikationsdirektör 2011-05-31)
- Risk- och sårbarhetsanalys (KS 2015-10-19 § 206, rev 2016-11-22)
- Nämndreglementen för Örebro kommun (KF 2014-12-27 § 392)

Utöver ovan dokumentation har även dokumenterade rutiner, mallar, interna anteckningar, uppföljningar med mera inhämtats. Se bilaga 1 för fullständig förteckning.

Intervjuer har genomförts med:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommundirektör
- Säkerhetschef
- Säkerhetssamordnare
- Enhetschef, avdelning kommunikation och samhällsutveckling

Rapporten har faktagranskats av Örebro kommunstyrelseförvaltning

2. Iakttagelser

2.1. Organisation för krisledning och krisberedskap

Kontrollmål: Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.

2.1.1. Krisledningsnämnd

Kommunstyrelsen i Örebro kommun utgör, enligt nämndreglementen för Örebro, kommunens krisledningsnämnd. Kommunstyrelsen har valt att organisera krisledningsnämnden i ett krisledningsutskott (förkortat KLUT), som vid beslut utför kommunens politiska ledning under extraordinär händelse (CKP¹: 6). KLUT kan vid en extraordinär händelse överta beslutsmandat från samtliga nämnder, om detta krävs för att påskynda den politiska hanteringen. Enligt intervjuer fattar kommunstyrelsens ordförande, i sådant fall, beslutet att sammankalla KLUT och överta beslutsmandatet i samråd med lämplig tjänsteman; kommundirektör, säkerhetschef och/eller tjänstemannen i beredskap.

Enligt kommunstyrelsens beslut *val av ledamöter och ersättare i krisledningsutskottet* (sammanträdesdatum 2014-12-19 § 312) är kommunstyrelsens ordförande tillika ordförande även i krisledningsutskottet, med en 1:e och en 2:e vice ordförande. KLUT består av fem ledamöter och nitton ersättare. Ersättare utgörs av kommunstyrelsens återstående ledamöter (inklusive deras ersättare). **Enligt beslutet ska KLUT "svara för kommunens ledning vid svåra påfrestningar på samhället, vid särskilda händelser eller i annan kris-situation i fredstid samt att vidta åtgärder och meddela de beslut som den akuta situationen kräver."**

Enligt kommunallagens (KL) 6 kap 33 § kan en nämnd uppdra åt utskott att besluta å nämndens vägnar. Möjligheten att delegera är dock begränsad av 6 kap 34 § KL. Ett resonemang kring detta återfinns i våra rekommendationsavsnitt.

2.1.2. Tjänstemannaorganisation

På tjänstemannanivå under KLUT finns den centrala krisledningsstaben, vilket är den operativa krisledningen på central nivå. Huvudsakliga ansvarsområden är samordning, beredning och verkställighet åt kommunstyrelsen samt krisledningsutskottet. Staben arbetar åt en beslutsfattare, tillika kommundirektören. Från beslutsfattaren går frågorna med stöd av staben till KLUT som är den politiska nivån och som hanterar de beslut som inte kan fattas inom tjänstemannaorganisationen

Vid krisläge har den centrala krisledningsstaben möjlighet att vid behov inkludera andra tjänstemän i och utanför den egna organisationen. Örebro kommun baserar sitt krisledningsarbete på den nationella stabsmetodik och MSB:s principer för ledning och samverkan. Således ska en kris i så stor mån som möjligt hanteras där den inträffar. Om krisen bedöms vara av sådan art att drabbad aktör (*förvaltning, bolag eller förbund i kommunal regi*) behöver samordnings- och ledningsstöd från centralt håll kan den centrala

¹ Central krisledningsplan

krisledningsorganisationen aktiveras. Vid aktivering av den centrala *krisledningsstaben* ingår enligt den centrala krisledningsplanen följande funktioner:

- **Beslutsfunktion:** innehas av kommundirektören med stöd av kommunstyrelsen eller krisledningsutskottet
- **Stabschefen:** samtliga personer som ingår i TiB-gruppen och ett flertal andra insatta tjänstemän (varav alla enligt intervju svar är utbildade i stabsmetodik) kan inneha funktionen
- **Analysfunktion:** representanter från kommunledningens centrala funktioner (personal, ekonomi, kommunikation och säkerhet)
- **Kommunikationsfunktion:** bemannas huvudsakligen av kommunikationsavdelningen, med stöd från berörda verksamheter
- **Tekniskt stöd och service funktion:** bemannas huvudsakligen av personer från personalavdelning, rådhuservice, IT-avdelning och liknande

Funktionerna och vem som innehar dem kan variera beroende på krisens art och natur, men personer som alltid ska kallas in i uppstartsläget finns angivna i en larmlista. Beslutsmandat att aktivera den centrala krisledningen innehas av kommundirektör, säkerhetschef eller TiB i samråd med berörda verksamheter. Det finns två ledningsplatser varav den ena är försedd med reservkraft, dit den centrala krisledningen kan samlokaliseras som på förväg bl. a är utrustad med reservsambandsmedel i form av Rakel.

På lokal nivå ska respektive förvaltning planera sin krisberedskap. Metodik och dokumentation ska följa samma grundstruktur i hela kommunen, i enlighet med den centrala krisledningsplanen (CKP: 16). Det finns riktlinjer för lokalt krisledningsarbete som förvaltningarna ska förhålla sig till. Ett krav som ställs på de lokala krisledningarna är att det finns en i förväg bestämd ledningsplats och en reservledningsplats som ska vara beskrivna i de lokala krisledningsplanerna. Lokala krisledningsplaner ska revideras i början av varje mandatperiod, fastställas av respektive nämnd och vara förenlig med den centrala krisledningsplanen. Förvaltningsledningen ska även bedöma huruvida det är nödvändigt att upprätta ytterligare krisledningsplaner på verksamhets- eller enhetsnivå. Som exempel ges under intervju att en större enhet som en gymnasieskola bör ha en egen krisledningsplan.

Vid kriser är varje verksamhet, enligt den centrala krisledningsplanen, ansvarig för att begränsa skador som kan uppstå, att samverka med aktörer både i och utanför den kommunala verksamheten, rapportera kriser linjärt inom organisationen samt att försöka upprätthålla eller så snart som möjligt återgå till normal servicenivå (CKP: 16). Det ska finnas beredskap och rutiner för första hjälpen och krisstöd inom respektive verksamhet, men det är upp till varje förvaltningschef att besluta om krisledningsplaner ingår inom ramen för detta. Vid tillfälle då krisledningsplan upprättas för verksamheter ska den följa samma struktur som de lokala och centrala krisplanerna.

Säkerhetsavdelningen

Örebro kommun har en säkerhetsavdelning bestående av åtta personer i nuläget som till vardags arbetar med säkerhetsrelaterade frågor. Avdelningen leds av en säkerhetschef och tillhör kommunstyrelseförvaltningen. Säkerhetsavdelningens verksamhet inklusive målsättningar beskrivs kortfattat i en verksamhetsplan.

Samtliga inom säkerhetsavdelningen är, enligt intervjuvar, utbildade stabschefer för att kunna förstärka lokala krisledningsgrupper och stötta dessa med krisledningskompetens. Detta är inget uttalat krav för anställda på säkerhetsavdelningen utan det är en informell överenskommelse att samtliga TiB ska vara stabschefer, men att det ska bygga på frivillighet utifrån den enskildes önskemål och förutsättningar. Utöver säkerhetsavdelningen och TiB-gruppen uppges även nyckelpersoner på andra förvaltningar vara utbildade till stabschefer (två på förvaltningen för utbildning, försörjning och arbete, två på Socialförvaltningen och en på tekniska förvaltningen).

2.1.3. Beredskap

Örebro kommun har en TiB-funktion (Tjänsteman i Beredskap). I nuläget är det anställda på kommunstyrelseförvaltningens säkerhetsavdelning samt enhetschef för kommunikation och samhällsutveckling som ingår i TiB-gruppen (i nuläget åtta personer som på roterande schema innehar funktionen veckovis). Enligt instruktioner för TiB ska denne vara anträffbar dygnet runt och ska inom 90 minuter efter larm kunna inställa sig på förutbestämd ledningsplats.

TiB ansvarar för den initiala lägeskontrollen, bedömning av situationen och kan sedan (vid behov i samråd med andra funktioner inom kommunen – exempelvis kommundirektören) ta beslut om aktivering av den centrala krisledningen (CKP: 13). Det finns checklistor för TiB att tillgå i bedömningsfasen, och de ska erbjudas utbildning inom området. Utöver detta ska TiB även vara väl förtrogen med hela organisationen inom kommunen, krisberedskapen, försäkringshantering och agerande vid hot- och våldssituationer mot politikerna. De ska också kunna föra information om aktuell händelse vidare till rätt funktion.

Kommunen har ett avtal med SOS Alarm inom ramen för TiB-tjänsten och dess larmfunktion. Avtalet innebär att SOS Alarm larmar TiB vid pågående händelse, och att TiB inom 10 minuter bekräftar larmet genom motringning till SOS. SOS Alarm har tillgång till larmlistor och kan på TiBs instruktion larma/informera berörda personer. SOS Alarm fungerar även som omvärldsbevakare, och meddelar om händelse som bedöms kunna ha påverkan på kommunen inträffat.

TiB uppges vara lättillgänglig för samarbetspartners som polis, räddningstjänst och Länsstyrelsen som har direkta kontaktuppgifter. TiB kan även larmas internt inom organisationen och dennes kontaktuppgifter finns i de lokala krisledningsplanerna och på intranätet. För att säkerställa korrekt användning av funktionen är det uttalat i rutinerna att ansvarig chef eller motsvarande ute i förvaltningen/verksamheten tar beslut om att larma TiB.

I intervju uppges att larmning av TiB är under utveckling och till årsskiftet (2017/2018) kommer TiB även kunna larmas via Rakel. Då kommer även de för närvarande icke tjänstgörande i TiB-gruppen få ett sms om inträffad händelse. Dessa kan då självmant ta

initiativ till att agera stödfunktion till tjänstgörande TiB om situationen bedöms kräva detta.

Kommunen har börjat använda sig av ledningsverktyget Crisis Commander inom TiB-funktionen. Crisis Commander finns som webbplattform samt som applikation och möjliggör för exempelvis masskommunikation och tillgång till relevanta dokument (larmlistor, kontaktuppgifter, checklistor och dylikt) i elektronisk form direkt i telefonen. Ambitionen är att alla centrala funktioner ska få tillgång till Crisis Commander, men i dagsläget är det enbart TiB-gruppen som använder det.

TiB har ansvar även vid händelser som inte kräver aktivering av central krisledning, men som kan kräva agerande av säkerhetsavdelningen. Således är TiB kopplad till två inriktningar och agerar bredare än enbart vid krisskeenden.

Det finns ingen formaliserad beredskap för kommunikatörer (Kommunikatör i Beredskap). Däremot ingår kriskommunikationsansvarig i TiB-gruppen. Kriskommunikationsfunktionen uppges kopplas in i ett tidigt skede och vara en självklar del i krisberedskapsarbetet, och ingår i krisledningsövningar samt har även egna. Vidare uppges kriskommunikationsansvarig, en kollega till denne och kommunikationsdirektören vara nåbara vid behov även om det inte finns uttryckta riktlinjer för detta.

Det finns inga formella krav på inställelsetider för personer som ingår i den centrala krisledningen. Däremot tas semesterlistor fram för att säkerställa viss tillgänglighet bland ansvariga politiker och kommunledningen

2.2. Risk- och sårbarhetsanalys

Kontrollmål: Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB riktlinjer.

Kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA) ingår i styrdokumentet för kommunens krisberedskap. Den nuvarande RSA gäller 2015-2019 och beslutades av Kommunstyrelsen 2015-10-19 (reviderad 2016-11-22).

En RSA ska enligt lagstiftning tas fram för varje mandatperiod. Risk- och sårbarhetsanalysen är baserad på inventering och identifiering av risker och sårbarheter inom förvaltningarnas verksamheter. Med stöd av säkerhetssamordnare har respektive förvaltning sammanställt tänkbara risker, sårbarheter och beroenden i en rapport som sedan utgör grunden för den kommunövergripande RSA:n som säkerhetsavdelningen sammanställer. Metoden för att identifiera och värdera risk har i huvudsak utgått ifrån FORSA-modellen (FOI²:s modell för Risk- och Sårbarhetsanalys), med vissa anpassningar utifrån verksamheten. Utöver kommunens förvaltningar (se bilaga 2 för fullständig lista) har även bolagen Kumbro/Stadsnät, Örebrobostäder AB, Örebroporten och Futurum fastigheter involverats i processen. En nära dialog beskrivs ha förts med Nerikes brandkår.

I risk- och sårbarhetsanalysen redovisas de kritiska beroenden som identifierats inom kommunen (bland annat vattenförsörjning, farbara vägar och elektroniska kommunikationer), de identifierade riskerna (bland annat naturolyckor och extrema väderhändelser, teknisk infrastruktur och försörjningssystem samt antagonistiska hot och sociala oro) samt de sårbarheter och brister i krisberedskap som identifierats inom kommunen och dess geografiska område. Respektive förvaltnings inventering uppges antas i respektive ledningsgrupp.

Förslag på åtgärder för att minska eller eliminera risker ges i RSA, exempelvis behov av utbildning (utbilda och öva ett antal personer till stabschefer, anpassa krisberedskapsplan efter nationella stabsmetodik, förbered rutiner för utlåning av egen personal som resurs) och behov av att inkludera ett krishanteringsverktyg som underlättar kommunikation, informationsspridning och inlarmning. Åtgärderna planeras in i den strategiska handlingsplanen för krisberedskap.

Enligt intervju svar är flera av de planerade åtgärderna under arbete eller genomförda (exempelvis utbildningar i stabsmetodik samt användandet av Crisis Commander). RSA-dokumentet anses vara känt inom kommunen då respektive förvaltning samt andra relevanta aktörer engageras i framtagandet av analysen. Framtagandet av RSA följer en läns-gemensam mall, vilket innebär att det finns en läns-gemensam terminolog vilket underlättar sammanställning och förståelse av denna över länet.

Det stora arbetet med RSA görs inför varje mandatperiod, men den ses över årligen om någonting föranleder en ändring eller åtgärd.

² Försvarets forskningsinstitut

2.3. Systematiskt arbete

Kontrollmål: Kommunen har ändamålsenlig dokumentation och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.

2.3.1. Dokumentation

De styrande dokumenten för Örebro kommuns krisberedskap består av två planer – en central krisledningsplan och en strategisk handlingsplan för krisberedskap. Inom ramen för styrdokument faller även risk- och sårbarhetsanalysen.

Beslut om den centrala krisledningsplanen togs av Kommunstyrelsen 2015-12-14 och enligt intervjusvar fungerar denna som planering för de krav som ställs i LEH. Den strategiska handlingsplanen, beslutad av Kommunstyrelsen 2017-10-10, fungerar som en verksamhetsplan för hur kraven ska uppnås. Båda är baserade på den risk- och sårbarhetsanalys som genomförts i kommunen (beslutad av Kommunstyrelsen 2015-10-19, reviderad 2016-11-22).

Den centrala krisledningsplanen klargör kommunens organisation och ansvarsförhållande vid en kris. Den redovisar framförallt hur den operativa insatsen vid en kris ska bedrivas. Till stöd för det operativa arbetet finns även riktlinjer för kriskommunikation.

I den strategiska handlingsplanen ingår beskrivningar av det arbete som ska ske löpande under mandatperioden för att reducera eller ta bort identifierade risker och sårbarheter (som bland annat framkommit i kommunens RSA) samt hur förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet ska förbättras. Den beskriver även de strategier och åtgärder kommunen avser ta för att fullgöra de krav som ställs enligt lagstiftning och de mål som kommunen ställt utifrån SKL & MSB:s överenskommelse.

Riktlinjer för kriskommunikation beslutades av Kommunledningsgruppen 2008-06-10 och reviderades av kommunikationsdirektören 2011-05-31. Ansvaret för riktlinjerna faller på kommunikationsdirektören och de ska ses över och uppdateras minst en gång per år. Enligt intervjusvar pågår en revidering av kommunikationspolicyn som kriskommunikationsplanen ingår i. Det operativa ansvaret för kriskommunikation ligger på enhetschefen för kommunikation och samhällsutveckling, som tillika ingår i TiB-gruppen.

I riktlinjerna för kriskommunikation ingår bland annat rollbeskrivning och ansvarsfördelning, målgrupper och kanaler samt rutiner för uppföljning inklusive checklista. Utöver riktlinjerna har kommunikationsavdelningen utvecklat rollkort, checklistor vid överlämning samt en mall för kommunikativ lägesbild.

2.3.2. Utbildning och övning

Utbildning- och övningsplanerna är beskrivna i den strategiska handlingsplanen. Även dessa planer utgår ifrån den nationella stabsmetodiken samt gemensamma grunder för samverkan och ledning³. Om möjligt är målsättningen att utbildning och övning sker gemensamt med andra krisberedskapsaktörer som det är troligt att kommunen kommer samverka med vid kris. De kommunspecifika strategierna ska även harmoniseras med den

³ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar är en vägledning utgiven av MSB till aktörer som har ett ansvar för eller kan bidra till att hantera samhällsstörningar.

regionala utbildnings- och övningsstrategin 2017-2020⁴. De kritiska funktioner som beskrivs kräver utbildning och övning i större omfattning är:

- Krisledningsutskottet (KLUT)
- Inriktnings- och samverkansfunktion
- Förvaltningars ledningsgrupper
- Specialistfunktioner (t.ex. kommunikation, personal och IT)
- Samhällsviktiga kommunala verksamheter (både ledning och drift)

Aktiviteter, vilka aktörer som ska delta samt vilken tidsperiod övningen ska genomföras är utskrivna i planen. Aktivitetsplanen är enligt intervjusvar avsiktligt lagd på en övergripande nivå så att ändringar som kan behövas inte nödvändigtvis behöver gå via den politiska ledningen. Enligt intervjusvar fungerar övningsplanen väl, och övningar har genomförts så länge inget oförutsett inträffat (exempelvis senarelades inplanerade övningar under flyktingkrisen 2015). I dagsläget uppges två övningsaktiviteter vara inplanerade under 2018 – en övning för KLUT i februari och deltagande vid Länsstyrelsens större, regionala övning i november.

Inom kommunens regi pågår även ett arbete i att utbilda relevanta funktioner i stabsmetodik. Örebro kommun har påbörjat utbildningar i egen regi, och sedan januari 2017 har ett 60-tal blivit erbjudna och gått grundutbildning i stabsmetodik. Utbildningsarbetet pågår löpande inom kommunen och ambitionen är att utbilda runt 50 personer per år för att uppnå 200 personer med grundutbildning i stabsmetodik. Detta mål beräknas enligt intervjusvar kunna uppnås inom 3 år.

En genomgående uppfattning enligt de intervjuer som genomförts är att krisberedskap prioriteras inom kommunen, och att det säkerställs att tillräckliga resurser finns för att detta arbete ske kontinuerligt och utvecklas.

2.3.3. Uppföljning

Efter en kris ska utvärderingar göras enligt den centrala krisledningsplanen, vilket säkerhetsavdelningen ansvarar för. Resultat och lärdomar som kan dras från krisarbetet ska sedan föras tillbaka in och användas i krisorganisationen. Enligt intervjusvar finns ingen rutin/mall eller motsvarande för uppföljning och lärdomar av inträffade händelser.

Enligt intervju har inte den centrala krisledningen aktiveras under innevarande mandatperiod. Det har inträffat händelser där en s.k. "flexibel krisledningsorganisation" aktiverats, då lokala förvaltningar har varit i behov av stöttning (exempelvis när dricksvattnet befarades ha blivit förorenat samt under moskébranden). Då har delar av den centrala krisledningen med stabschefs-kompetens gått in och stöttat förvaltningars arbete med bland annat samordning. Vid större regionala händelser har även delar av Örebros centrala krisledning varit engagerad. Exempel på detta är att kriskommunikationsansvarig tillsammans med kriskommunikatörer samt säkerhetssamordnare var utlånad till länssty-

⁴ Den regionala utbildnings- och övningsstrategin har tagits fram av en arbetsgrupp från representanter från Bergslagens Räddningstjänst, Karlskoga kommun, Nerikes Brandkår, Polisregion Bergslagen, Örebro kommun, Region Örebro Län och Länsstyrelsen i Örebro. Syfte med strategin är att skapa samsyn och ge stöd i planering av utbildning och övning samt utveckla krisberedskapsförmågan i Örebro län. Strategin innehåller gemensamma förmågor, planerade utbildningar och övningar samt en aktivitetsplan för åren 2017–2020.

relsen under skogsbranden i Västmanland 2014. I RSA finns ett avsnitt som redogör för "inträffade händelser" under den gångna mandatperioden, inklusive lärdomar.

Säkerhetsavdelningen följer enligt intervju upp att förvaltningarna genomför riksinventering inom ramen för arbetet med RSA samt upprättar lokala krisberedskapsplaner. Enligt intervju uppges att säkerhetsavdelningen främst har en stöttande och rådgivande funktion gentemot kommunorganisationen och har inte en styrande roll eller möjlighet att utöva en mer ambitiös uppföljning. Avdelningens ambition är att åstadkomma en god säkerhetskultur i kommunorganisationen i den mån man kan med hjälp av olika metoder, bland annat i samband med att komma ut vid genomförande av krisledningsövningar och utbildningar i stabsmetodik. Enligt den centrala krisledningsplanen ska varje insats då lokal krisledning aktiverats dokumenteras. Om den lokala krisledningen aktiveras ska detta följas upp via dokumentation och rapportering av erfarenheter till säkerhetsavdelningen. Enligt intervjusvar finns ingen rutin/mall eller motsvarande för uppföljning av lokalt inträffade händelser.

I intervju framkommer att berörda delar av den centrala krisledningen själva dokumenterar insatser som sedan återförs TiB-gruppen. Denna grupp träffas fyra gånger om året för att gå igenom inträffade händelser muntligen. Sammankomsterna dokumenteras inte. Enligt intervjuer sker således uppföljning av händelser som har påverkat den centrala krisledningen eller kommunen, men det bedrivs inte enligt särskild struktur med rutiner, mallar/checklistor eller motsvarande.

Kommunen rapporterar årligen till MSB och Länsstyrelsen efter bestämmelser.

Säkerhetsavdelningens verksamhetsplan med mål

I 2017 års verksamhetsplan för kommunstyrelsens säkerhetsavdelning återfinns ett par mål kopplat till den övergripande krisberedskapen. Målen följs sedan av strategier för hur dessa ska uppnås. Det finns även inriktningar och prioriteringar för året, vilka bland annat involverar att öka förståelsen för säkerhetshandläggarorganisationen inom ledningsfunktionerna, utbilda lokala krisledningsgrupper i grundläggande stabsmetodik samt bedriva utveckling av krisledningssystemet med handlingsplan och krisledningsapplikation (KLUT ska utbildas och övas, deltagande i arbetsgrupper och möten med länsstyrelsen och andra kommuner, implementering av Crisis Commander i TiB-gruppen med mera).

Enligt intervjusvar upprättas inte något specifikt bokslut över säkerhetsavdelningens verksamhetsplan med tillhörande aktiviteter utan uppföljningen av verksamhetsplanen sker i samband med upprättande av kommande års verksamhetsplan. Det betyder att om ett mål inte anses uppnått och anses vara fortsatt relevant kvarstår detta i kommande verksamhetsplan. En del av målen följs upp i samband med hela kommunstyrelseförvaltningens bokslut alternativt inom ramen för annan uppföljning, exempelvis av det brottsförebyggande arbetet.

2.4. Samverkan

Kontrollmål: Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskaps-perspektiv.

I den centrala krisledningsplanen står det att krisledningsarbetet inom Örebro kommun ska präglas av att initiativ till samverkan med berörda aktörer tas i ett tidigt skede vid en krissituation. Örebro kommun har i uppdrag enligt det geografiska områdesansvaret beskrivet i Lag 2006:544, paragraf 7 i andra kapitlet, att arbeta för och skapa förutsättningar för samverkan inom sitt geografiska ansvarsområde. Det gör de genom att medverka i och ta initiativ till nätverk. Kommunen ingår exempelvis som representant i Hjälmarginen (sjöräddningsfrågor kopplade till Hjälmaran) i vilken flera andra kommuner och räddningstjänsten ingår. De har även varit initiativtagare till Översvämningssforum, där samhällsaktörer möts för att diskutera beredskaps- och kontinuitetsfrågor kopplade till risken för höga flöden och skyfall. En fullständig beskrivning av nätverken redovisas i bilaga 3.

I den strategiska handlingsplanen uttrycks ambitionen att prioritera och aktivt delta i aktiviteter som Länsstyrelsen arrangerar i samverkanssyfte. Enligt intervju svar fungerar detta upplägg väl och kommunen uppges ha en god dialog med Länsstyrelsen rörande de samverkansträffar som är i deras regi. I den strategiska handlingsplanen återfinns en aktivitetsplan för de samverkansträffar som Örebro kommun medverkar vid (SHP: 16).

Samverkan med privata aktörer (exempelvis EON, ÖBO⁵ och Epiroc/Atlas Copco) uppges ske på framförallt regional nivå, enligt intervju på grund av att de större aktörerna har valt att hålla sina samverkansinsatser med kommunerna på regional nivå.

Samverkan med övriga kommuner inom länet uppges fungera väl. Örebro kommun uppges även ha en god samverkan med räddningstjänsten, polisen och sjukvården både i frågor som rör krisberedskap men även andra frågor (som exempelvis brottsförebyggande arbete).

Exempel på initiativ till samverkan som tas upp under intervjuer är att Örebro kommunstyrelsens ordförande bjöd in grannkommunerna till en träff med syfte att diskutera framtida kriser som kan inträffa. Kommunen har också erbjudit närliggande kommuner att utnyttja Örebro's TiB-funktion. Den 13 personer starka gruppen utbildade i stabsmetodik (stabschefgruppen) är även tillgänglig för utlåning vid krissituationer utanför kommunens gränser.

⁵ Örebro bostäder AB

3. *Revisionell bedömning*

Efter genomförd granskning bedömer vi att Örebro kommunstyrelse har säkerställt en **ändamålsenlig** krisberedskap väl i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer. Vår sammanfattande bedömning baseras på nedanstående bedömningar av respektive kontrollmål:

Kontrollmål	Bedömning
<i>Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.</i>	<p>Uppfyllt: Vi bedömer att Örebro kommun har en väl dimensionerad säkerhetsorganisation som aktivt arbetar med krisberedskap i vardagen.</p> <p>Vi bedömer att säkerhetsorganisationen tilldelas de resurser som anses behövas inom ramen för arbetet. Kommunen har en TiB-funktion med tillhörande rutiner och riktlinjer.</p>
<i>Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB riktlinjer.</i>	<p>Uppfyllt: Vi bedömer att risk- och sårbarhetsanalysen i allt väsentligt genomförs i enlighet med MSB:s riktlinjer och är förankrat inom kommunens verksamheter. Analysen ligger även till grund för krisberedskapsarbetet och inkluderas bland de styrande dokumenten. RSA följs upp kontinuerligt och revideras årligen.</p>
<i>Kommunen har ändamålsenlig dokumentation och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.</i>	<p>Uppfyllt: Vi bedömer att krisberedskapsdokumentationen är, med undantag av riktlinjer för kris-kommunikation, levande dokument som är förankrade inom verksamheten.</p> <p>Utbildnings- och övningsinsatser planeras och genomförs på ett systematiskt vis.</p> <p>Vi bedömer att systematiken i uppföljning av krisberedskapen kan förbättras. Vi bedömer att krisberedskapsarbetet följs upp, men att det finns utvecklingsområden kopplat till syfte och metoder för uppföljningen.</p>
<i>Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.</i>	<p>Uppfyllt: Vi bedömer att kommunen samverkar med berörda aktörer på lokal samt regional nivå. Samverkan sker med både kommunala och privata aktörer, och vi bedömer att kommunen har en proaktiv inställning till samverkan inom regionen.</p>

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 Örebro kommunstyrelse att beakta följande i kommande krisberedskapsarbete:

- Säkerställ att den uppföljning som sker, av dels den löpande verksamheten men även av uppkomna händelser, dokumenteras på ändamålsenligt vis för att säkerställa transparens och systematik i verksamheten.
- Säkerställ att riktlinjer för kriskommunikation formellt uppdateras och vid behov revideras.
- Vi vill uppmärksamma kommunstyrelsen att det saknas en formell beredskap för kriskommunikation **utanför normal arbetstid**. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa önskvärd ambitionsnivå för kriskommunikationsberedskapens **förmåga samt tillgänglighet**, för att därefter säkerställa att den upprätthålls.
- Se över begreppen **Krisledningsutskott** samt **krisledningskommitté** vilka delvis används i dokumentationen, i relation till de mer vedertagna begreppen **Krisledningsnämnd** och **central krisledning**. Säkerställ att begreppsanvändningen genomgående är enhetlig för att minska risk för missförstånd.
- Avseende möjligheten för en nämnd att uppdra åt ett utskott att besluta å nämndens vägnar, begränsas detta av 6 kap 34 § i kommunallagen (KL). Utifrån uppgifter i den styrande dokumentationen för Örebro kommun vi för granskningen tagit del av, framgår att i allt väsentligt har krisledningsnämndens verksamhet delegerats till ett krisledningsutskott.
Vi kan med granskningens resurser och avgränsning inte fastslå huruvida delegationen bryter mot bestämmelserna enligt 6 kap 34 § KL och därmed även LEH.
Vi rekommenderar Örebros Kommunstyrelse att utreda krisledningsnämndens delegation till ett utskott och bedöma huruvida denna är i enlighet med gällande lagstiftning.

Bilagor

Bilaga 1 – granskad dokumentation

Planer och riktlinjer

Central krisledningsplan för Örebro kommun (KS 2015-12-14 § 269)
Örebro kommuns strategiska handlingsplan för krisberedskap (KS 2017-10-10 § 184)
Riktlinjer för kriskommunikation Örebro kommun (Kommunledningsgrupp 2008-06-10, rev kommunikationsdirektör 2011-05-31)

Risk- och sårbarhetsanalys

Risk- och sårbarhetsanalys (KS 2015-10-19 § 206, rev 2016-11-22)

Reglementen

Nämndreglementen för Örebro kommun (KF 2014-12-27 § 392)

Utbildningsmaterial:

KS 2017-05-23: Samhällets beredskap
KS 2017-11-07: Civilt försvar

Uppföljning

Årlig uppföljning av LEH för Örebro kommun, 2017 (2017-03-17)
Protokoll, Uppföljning enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) – Örebro kommun.
Diarienummer: 456-672-2017.
Sammanträdesdatum: 2017-03-21

Beslut

Beslut Tjänsteman i beredskap (TIB), beslut taget: 2009-06-24
Ärendenummer: Ks 745/2009

Protokollsutdrag, § 312 Val av ledamöter och ersättare i Krisledningsutskottet Ärendenummer: Ks 1305/2014
Sammanträdesdatum: 2014-12-16
Justeringsdatum: 2014-12-19
Anslagsdatum: 2014-12-19

Avtal

Avtal 63346SOS mellan SOS Alarm Sverige AB och Örebro Kommun, Kommunledningskontoret Säkerhet (2009-12-15)

Kriskommunikation

Roller i kriskommunikationsarbetet (Powerpoint-presentation)
PM angående beredskap på Kommunikationsavdelningen (2013-10-16)
Mall för kommunikativ lägesbild
Checklista – överlämning av roll

Övrig dokumentation

Verksamhetsplan för Kommunstyrelseförvaltningens Säkerhetsavdelning 2017
Beskrivning geografiskt områdesansvar i Örebro kommun (Word-dokument)
Minnesanteckningar Interreligiösa och interkulturella rådet, krisledningsövning 23 maj 2017

Minnesanteckningar Beredskapssamordnarträff i Örebro län 18 oktober 2016
Minnesanteckningar från möte med Beredskapssamordnarna i Örebro län 27 april 2017

Bilaga 2 – förvaltningar delaktiga i RSA

Förvaltningen för funktionshindrade

- Boenden
- Daglig verksamhet
- Mobilt stöd

Förvaltningen förskola och skola

- Centralt skolstöd
- Förskola
- Grundskola

Gymnasieförvaltningen

- Karolinska gymnasiet
- Kvinnerstagemnasiet med gymnasiesärskola
- Riksgymnasiet för döva och hörselskadade med Riksgymnasiesärskola för döva och hörselskadade Risbergiska gymnasiet
- Rudbecksgymnasiet
- Tullängsgymnasiet med gymnasiesärskola
- Virginska gymnasiet med gymnasiesärskola

Kommunledningskontoret

- Kommunikationsavdelningen
- Överförmyndarkansliet
- Övriga avdelningar

Kultur- och fritidsförvaltningen

Miljökontoret

Socialförvaltningen

Stadsbyggnad

Tekniska förvaltningen

- Avfall
- Fordonsteknik
- IT-avdelningen
- Ledningsnät (vatten och avlopp)
- Park och Gata
- Reningsverket (vatten och avlopp)
- Vattenverket (vatten och avlopp)

Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen

- Arbete och försörjning
- Utbildning

Vård- och omsorgsförvaltningen

- Hemvården
- Förebyggande verksamhet
- Vård- och omsorgsboenden

Bilaga 3 – samverkansforum

Länsgemensamma beredskapssamordnarnätverket

Kriskommunikationsnätverket

Hjälmargruppen

Översvämningsforum

T-Sam forum

EST/Social oro

Psyiskt och socialt omhändertagande (POSOM)

Brottsförebyggande råd (BRÅ)

Särskilda träffar med aktörer av betydelse för kommunen (exempelvis stora arbetsgivare i kommunen, E-on, Nerikes brandkår, Örebro universitet etc.)

Storstadsnätverk

Interreligiösa rådet

Kommungemensamt beredskapssamordnarnätverk

Örebro föreningsråd

Svenska kyrkan

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