

Sofie Åberg  
Louisa Rabaeus  
Gabriel Uhlin

*September 2018*

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunens krisberedskap*

Mjölby kommun

---

# Innehåll

1. Sammanfattning och bedömning	3
2. Inledning	5
2.1. Bakgrund	5
2.2. Revisionsfråga	5
2.3. Kontrollmål	5
2.4. Revisionskriterier	5
2.5. Avgränsning	6
2.6. Metod	6
3. Iakttagelser och bedömningar	7
3.1. Organisation	7
3.1.1. Ansvarsfördelning	7
3.1.2. Tjänstemannaorganisation	7
3.1.2.1. POSOM och FRG	9
3.1.2.2. Beredskap	9
3.1.2.3. Kriskommunikation	10
3.1.3. Bedömning organisation	11
3.2. Systematiskt arbete	11
3.2.1. Dokumentation	11
3.2.2. Övning och utbildning	12
3.2.3. Efterlevnad och uppföljning	13
3.2.4. Bedömning systematiskt arbete	13
3.3. Risk- och sårbarhetsanalys	14
3.3.1. Bedömning risk- och sårbarhetsanalys	15
3.4. Samverkan	15
3.4.1. Krishanteringsråd	16
3.4.2. Samverkan Östergötland	16
3.4.3. Bedömning samverkan	17
4. Revisionell bedömning	18
4.1. Rekommendationer	19
5. Bilagor	20

# 1. *Sammanfattning och bedömning*

PwC har på uppdrag av Mjölby kommuns förtroendevalda revisorer granskat kommunens kris- och katastrofberedskap. 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 uppbyggd?
- Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap?
- Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB riktlinjer?
- Hur arbetar kommunen med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

Efter genomförd granskning bedömer vi att Mjölby kommunstyrelse **uppfyller kontrollmålen** och har säkerställt en kris- och katastrofberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

Sammantaget bedömer vi att Mjölby kommuns krisorganisation är tydlig och väl förankrad hos politiker och tjänstemän. Därtill finns tydliga planer och styrdokument som beskriver organisation, ansvarsfördelning och funktion. Vi kan konstatera att det endast finns en ordinarie kriskommunikatör vilket kan medföra en sårbarhet vid en incident. Vi har också uppmärksammat att kommunens TiB-funktion innehas av jourhavande brandmästare. Detta innebär att det inte finns en garanti att jourhavande brandmästare kan svara på ett larm i alla lägen.

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. Det framkommer inte när RSA är antagen. Vi bedömer att styrande dokumentation lever upp till lagstiftningens krav samt myndigheters riktlinjer. Vidare bedömer vi att dokumentationen är förankrad inom organisationen, men att viss dokumentation - framförallt handböckerna - inte har reviderats och/ eller uppdaterats under mandatperioden.

Vi bedömer att kommunen arbetar kontinuerligt med utbildnings- och övningsinsatser inom olika delar av organisationen. Däremot framkommer det i granskningen att mandatperiodens satta planering för utbildnings- och övningsinsatser inte har följts.

Mjölby kommun har ett tydligt fokus på samverkan med relevanta aktörer när det gäller krisberedskap. Samverkan inom området sker på flera olika nivåer med flera relevanta aktörer. Kommun har bland annat ett nära samarbete med Boxholms kommun med gemensam POSOM-grupp och räddningstjänst.

För enskild bedömning av respektive kontrollmål se under respektive avsnitt i rapportens del 2. För sammanställning av bedömningar se rapportens del 3.

---

## Rekommendationer

- Överväga att se över systemet med Tjänsteman i Beredskap (TiB) för att säkerställa att den tjänsteman som har ansvaret inte riskerar att vara upptagen med andra uppgifter som kan fördröja larmprocessen.
- Överväga insatser att utöka antalet kriskommunikatörer för att säkerställa uthållighet och robusthet i kommunens krisorganisation.
- Säkerställ att den kommande övnings- och utbildningsplanen är synkroniserad med externa aktörers eventuella övnings- och utbildningstillfällen, för att möjliggöra att samtliga erhåller utbildning och övning enligt framtagen planering.
- Kommunens dokumentation bör revideras och uppdateras. Det är av vikt att kommunens dokumentation motsvarar krisorganisationen och dess tillvägagångssätt för att vid en eventuell kris undvika missförstånd.

## **2. Inledning**

### **2.1. 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 invånarna.

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

### **2.2. Revisionsfråga**

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

### **2.3. Kontrollmål**

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

- Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.
- Kommunen arbetar systematiskt med krisberedskap.
- Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer.
- Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

### **2.4. 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)

---

## **2.5. Avgränsning**

Granskningen avgränsas till kommunens övergripande krisberedskap under kommunstyrelsens ansvar. I övrigt se ovan nämnda kontrollmål.

## **2.6. Metod**

För att fånga det strategiskt övergripande arbetet har vi intervjuat

- Kommundirektör
- Bitr. kommundirektör
- Krisledningsnämndens ordförande
- Säkerhetssamordnare
- Räddningschef
- Kommunikatör

Därutöver har styrande dokument inom området granskats, se bilaga 1.

## 3. *Iakttagelser och bedömningar*

### 3.1. *Organisation*

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

#### 3.1.1. *Ansvarsfördelning*

I kommunstyrelsens reglemente (antaget av kommunfullmäktige i Mjölby kommun 2016-11-15) fastslås att kommunstyrelsen ansvarar för samordning och ledning av kommunens arbete med säkerhetsfrågor och utgör krisledningsnämnd (KLN). Reglementet saknar dock formuleringar som rör kommunens uppgifter enligt lag (2006:544) och förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Krisledningsnämndens ansvar och uppgifter regleras inte i ett eget reglemente utan omfattas av paragraferna i kommunstyrelsens reglemente. Det uppges föras diskussioner om framtagande av ett separat reglemente KLN. Detta arbete är inte påbörjat.

I dokumentet *Handbok ansvarsfördelning Mjölby kommuns krisledningsstab* (daterad juni 2013) sammanfattas krisledningsnämndens primära uppgifter vid en extraordinär händelse som:

- Överta verksamhetsansvar
- Överta beslutsbefogenheter från andra nämnder
- Fastställa ”Beslut i stort”

Handboken redogör även för krisledningsnämndens befogenheter i samband med en extraordinär händelse.

Krisledningsnämndens ansvar, funktioner och arbetssätt finns även beskriven i närmare detalj i ett antal styrdokument framtagna av trygghets- och säkerhetsenheten.

#### 3.1.2. *Tjänstemannaorganisation*

I Mjölby kommuns *”Handlingsprogram för trygghet och säkerhet 2015-2018”* (fortsättningsvis benämnt som handlingsprogrammet för trygghet och säkerhet) visualiseras kommunens krisledningsorganisation enligt följande diagram:



Bild 1. Mjölby kommuns krisledningsorganisation (Handlingsprogram för trygghet och säkerhet, Mjölby kommun 2015-2018)

Enligt handlingsprogrammet för trygghet och säkerhet bygger krisledningsorganisationen på de tre grundprinciperna likhet, närhet och ansvar. Detta uttrycks i att ordinarie ansvarig nämnd, förvaltningschef, avdelningschef/enhetschef ansvarar för sin verksamhet även under kris. Vid en extraordinär händelse kan organisationen dock förstärkas med en särskild krisledningsorganisation.

Krisledningsorganisationen leds formellt från politiskt håll av kommunens krisledningsnämnd. Under krisledningsnämnden utgör kommunchefen högsta tjänstemannen i krisledningsorganisationen. Under kommunchefen finns krisledningsstaben som i sin tur har tillkopplade stödfunktioner i form av en kriskommunikationsgrupp och IT-stöd ansluten till sig. Krisledningsstaben utgör kommunens operativa centrala krisledning på tjänstemannanivå. Den består av samtliga förvaltningschefer och leds av stabschef som även är kommunens räddningschef. Krisledningsorganisationen larmas via jourhavande brandmästare, tillika tjänstemannan i beredskap (TiB). Vid genomförda intervjuer uttrycks att det generellt är TiB:en i samråd med kommunchefen som avgör och fattar beslut om sammankallande av hela eller delar av krisledningsstaben. Staben kan också utgöra ett stöd för den ordinarie verksamheten utan att krisledningsnämnden träder i funktion. Detta är något som hittills har beslutats av kommunchefen i samråd med krisledningsnämndens ordförande, tillika ordförande i kommunstyrelsen.

Vid intervjuer uttrycks kommunstyrelsens samtliga ledamöter även utgöra krisledningsnämnden. Det finns en politisk önskan om att se över detta upplägg inför kommande mandatperiod för att förbättra uthålligheten vid en längre kris. Ett förslag som uttrycks ha diskuterats är att ledamöterna delas i två grupper som kan byta av varandra för att säkerställa uthållighet, det vill säga att antalet ledamöter i krisledningsnämnden halveras men att övriga ledamöter i kommunstyrelsen då blir ersättare för ordinarie ledamöter i KLN vilket möjliggör att KLN kan jobba i två skift. Larmmetoden till KLN



---

uppges vid intervjuer vara telefonkontakt med ordföranden i nämnden. Ordförande i KLN bedömer och beslutar om en extraordinär händelse medför att hela KLN ska träda i funktion. Krisledningsnämnden uppges aldrig varit aktiverad i samband med någon extraordinär händelse i kommunen.

Vid intervjuerna uppges det även Samverkan Östergötland och kommunens krishanteringsråd vara en del av krisledningsorganisationen. Dessa aktörer är dock ej representerade i den tabell över organisationen som redovisas i handlingsprogrammet för trygghet och säkerhet.

I handlingsprogrammet för trygghet och säkerhet förtydligas även vilka styrdokument som omfattar respektive del av organisationen. Vi har tagit del av samtliga dessa dokument som beskriver ansvarsfördelning och utgör riktlinjer för aktörernas arbete.

I kommunens ordinarie organisation finns en trygghets- och säkerhetsavdelning placerad inom kommunledningskontoret. Inom enheten finns en specifik säkerhetssamordnare med ansvar för kommunens säkerhetsgrupp inom enheten. Säkerhetssamordnaren leder det systematiska och förebyggande krisberedskapsarbetet. Säkerhetssamordnaren ansvarar bland annat för att arbeta fram kommunens säkerhetsprogram med tillhörande styrdokument och riktlinjer, planera och genomföra utbildningar samt arbeta fram kommunens risk- och sårbarhetsanalyser. Säkerhetssamordnaren uppges även delta i samtliga samverkansnätverk för kommunens räkning på området. Kommunen säljer även motsvarande säkerhetssamordningstjänst till Boxholms kommun. Detta innebär att säkerhetssamordnarens tid är delad 50/50 mellan Mjölby kommun och Boxholms kommun. Denna arbetsfördelning upplevs inte vara ett problem. Vid intervjuerna uppges genomgående att säkerhetssamordnarens insats i krisberedskapsarbetet uppskattas och att kommunens beredskap utvecklats betydligt över åren.

#### **3.1.2.1. POSOM och FRG**

Utöver detta finns det även en POSOM-grupp och frivillig resursgrupp (FRG) kopplad till organisationen. POSOM-gruppen har som mål att ta hand om och stödja drabbade människor vid olyckor för att på sikt förebygga psykisk ohälsa. Det finns både en plan och handbok framtagen som beskriver rutiner och riktlinjer för gruppen. FRG utgörs av frivilliga som i samarbete med kommunen utgör extra personalresurser vid extraordinära händelser och andra kriser. FRG består av personer som är utbildade och har avtal med kommunen om insatser vid olika allvarliga händelser. Gruppen uppges aktiveras via jourhavande brandmästare vid behov och samverkan sker mellan Mjölby kommun och Vadstena, Motala, Ödeshög och Boxholms kommuner.

#### **3.1.2.2. Beredskap**

Som redan nämnts har Mjölby kommun en befattning som utgör tjänsteman i beredskap (TiB). I den nuvarande modellen är det jourhavande brandmästare som utgör kommunens TiB. På grund av jourhavande brandmästarens andra ansvarsuppgifter finns inte en garanti att TiB kan svara på ett larm i alla lägen. Vid intervjuerna uppges att det är brandmästaren som avgör om det operativa arbetet i samband med utryckningen går före beroende på aktuell händelse. Om inte den jourhavande brandmästaren svarar, på grund av utryckning, ska samtalet från SOS Alarm gå vidare till kommunchefen som har jour i andra hand.

---

Nuvarande TiB-funktion uppges ha införts i samband med att Samverkan Östergötland inrättades 2013. Kommunstyrelsen fattade 2018 officiellt beslut om organisationen. Kommunstyrelsen beslutade då att fastställa den nuvarande modellen efter att ha övervägt ett antal olika alternativ. Tjänstemännen uppges tagit fram underlag för tre olika alternativ; en regelrätt tjänst som TiB, räddningstjänsten som TiB (nuvarande lösning) samt att köpa in TiB-tjänsten av räddningstjänsten i Östergötland. Mjölby kommun samverkar med Boxholm kommun kring räddningstjänsten, vilket även innebär att kommunerna har en gemensam TiB- funktion. Vid intervjuerna uppges att riskerna med denna modell - att TiB inte nås i samband med en kris - är kända och diskuteras i organisationen. Tjänstemännen vi har intervjuat upplever dock att denna organisation är rimlig utifrån ett kostnadseffektivitet och med hänsyn till frekvensen av händelser inom kommunen. Kommunchefen förväntas ha jour dygnet runt när det gäller kriser och extraordinära händelser. Utöver det uppges både säkerhetsavdelningen och kommunchefen ha tillgång till Rakel-telefoner. Tjänstemännen anser också att det är bra att kommunstyrelsen fattat ett formellt beslut kring hur TiB-tjänsten ska organiseras. Av intervju svar framkommer dock att den nuvarande lösningen även fortsatt diskuteras av politikerna i kommunstyrelsen då den inte upplevs som helt robust.

Det ska finnas framtagna riktlinjer för hur TiB ska bedöma en händelse och avgöra vem som bör kontaktas. Det finns även kontaktlistor att använda vid samverkan och inkallning i skarpt läge. Säkerhetssamordnare är ansvarig för att uppdatera kontaktlistorna. De interna listorna uppdateras två gånger om året och den externa listan uppdateras en gång per år. Förvaltningarna uppges ansvara för att uppdatera sina egna kontaktlistor. Dessa listor finns tillgängliga i en behörighetsskyddad flik på kommunens intranät. Till nyckelpersoner såsom kommundirektören och krisledningsnämndens ordförande uppges det finnas kontaktuppgifter till minst två anhöriga.

### 3.1.2.3. **Kriskommunikation**

I kommunens organisation finns en utbildad och erfaren kriskommunikatör med det övergripande ansvaret för kommunens kriskommunikation. Tillsammans med medborgarkontorets växel utgör kriskommunikatören kommunens kriskommunikationsgrupp i händelse av kris eller extraordinär händelse. Vid intervjuer uppges att det även finns en strateg inom marknadsavdelningen som nyligen fått kriskommunikationsutbildning för att stärka kommunens förmåga och uthållighet i samband med kris.

Vid flera intervjuer upplevs antalet tjänstemän utbildade inom kriskommunikation utgöra en svaghet i kommunens krisledningsorganisation. Detta uppges ha blivit tydligt för krisledningsstaben i samband med en större övning nyligen då ordinarie kriskommunikatör var sjuk. Det uppges inte finnas någon kommunikatör i beredskap (KiB) men kriskommunikatören uppges ändå i princip vara tillgänglig dygnet runt via sin telefon.

En utmaning som vuxit fram de senaste åren kopplat till kriskommunikation uppges vara att hantera folks förväntningar på information och med vilken hastighet den förmedlas, framförallt kopplat till sociala medier. En större andel av kommunens invånare än tidigare talar även ett annat språk än svenska vilket också medför en utmaning i

---

sammanhanget. Det uppges ibland finnas svårigheter att få tag på tolkar för att översätta men även att säkerställa att den översatta informationen som förmedlas är korrekt.

### **3.1.3. Bedömning organisation**

Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt.

Det finns en tydlig organisation för krisberedskap och hantering av extraordinära händelser, som är förankrad hos tjänstemän och politiker. Kommunen bedöms ha sårbarheter i form av att TiB- funktionen innehas av jourhavande brandmästare, vilket innebär att det inte finns en garanti att denne kan svara på larm i alla lägen. Även att kommunen har såpass begränsat antal tjänstgörande personer inom kriskommunikation bedöms - och upplevs även inom organisationen - vara en sårbarhet. Vidare har säkerhetssamordnaren delat ansvar för Mjölby och Boxholm kommun. Detta är bra utifrån ett samverkansperspektiv, men skulle kunna innebära en sårbarhet vid en krissituation.

Kommunen har styrdokument och planer som beskriver organisationen, ansvarsfördelning och funktion. Däremot finns inte Samverkan Östergötland och kommunens krishanteringsråd beskriven i kommunens organisationskiss. För att förtydliga deras funktion, pågående arbete samt deras betydelse för kommunen bör dessa ingå i organisationskissen. (Se kapitel 1.10 för vidare information om kommunens samverkan.) Utöver detta saknas även ett reglemente för krisledningsnämnden.

## **3.2. Systematiskt arbete**

**Kontrollmål:** Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap?

### **3.2.1. Dokumentation**

Mjölby kommuns styrande dokumentation gällande krisberedskap består framförallt av risk- och sårbarhetsanalysen från 2015, vilken beskrivs närmare i efterföljande kapitel. I kommunens handlingsprogram för trygghet och säkerhet definieras kommunens krisberedskap utifrån organisationen och dess ansvar samt arbetets inriktning och aktiviteter. Därtill har ett delprogram tagits fram för utbildning och övning. Detta beskrivs närmare i efterföljande kapitel (kapitel 1.8.2).

Kommunen har tagit fram en handbok gällande ansvarsfördelning, *Handbok ansvarsfördelning Mjölby kommuns krisledningsstab*, i vilken krisledningsstabens organisation, befogenheter och rollbeskrivning fastställs. Handboken reviderades senast i juni 2013 och antogs 17 november 2015.

Kommunen har även en handbok för kriskommunikation, *Handbok kriskommunikation för Mjölby kommun*. I denna specificeras bl.a. ansvarsfördelningen, arbetsgången samt kommunikationskanaler gällande kriskommunikation och process för uppföljning och utvärdering. Dokumentet i sin helhet reviderades senast 2011, men däremot ska kontaktlistorna vara uppdaterade och aktuella. Delar av handboken uppges vara i behov av revidering, vilket kommunikatören och säkerhetssamordnare ansvarar för.

### 3.2.2. Övning och utbildning

Mjölby kommuns övnings- och utbildningsverksamhet inom området trygghet och säkerhet specificeras i *Handlingsprogram för trygghet och säkerhet 2015- 2018 - Delprogram utbildning & övning*, fortsättningsvis benämnt som övnings- och utbildningsplan. Dokumentet är ett komplement till kommunens handlingsprogram för trygghet och säkerhet. Det framgår inte beslutsdatum för varken övnings- och utbildningsplanen eller handlingsprogrammet för trygghet och säkerhet.

Övnings- och utbildningsplanen sammanfattar kommunens plan för mandatperioden 2015- 2018. I denna specificeras tidsperspektiv samt tidsplan för olika målgrupper ur kommunens krisorganisation. Enligt tidsperspektivet avses kommunens krisorganisation utbildas i krishanteringssystemet under det första året för att åren därefter genomföra olika typer av övningar. Syftet med detta är att ge en stabil grund under de första åren med utbildningsfokus för att sedan kunna utveckla krisorganisationens förmåga genom övningar. Detta tidsperspektiv är omformat i en tidsplan för respektive målgrupp; kommunens politiker, krisledningsnämnden, krisledningsstab, kriskommunikation samt samhällsviktig verksamhet och POSOM.

I övnings- och utbildningsplanen specificeras att krisledningsnämnden, krisledningsstaben samt kriskommunikation och samhällsviktig verksamhet ska genomgå stabsutbildning under mandatperioden. Enligt intervjusvar arrangeras det stabsutbildningar årligen för tjänstemän inom krisledningsstaben, kriskommunikationsgruppen och samtliga förvaltningar. Krisledningsnämnden genomgår en anpassad stabsutbildning utifrån deras uppdrag och den senaste hölls 2015.

Nyanställda inom kommunen erbjuds informationsträffar där säkerhetssamordnaren går igenom kommunens krisorganisation. Däremot framkommer i intervjusvar att alla nyanställda chefer inte deltar i informationsträffarna, vilket lyftes som problematiskt då det är viktigt att samtliga chefer är välinformerade om krisplaner, kontaktlistor och kommunens krisorganisation. Under 2017 genomförde kommunen en, enligt egen utsago, framgångsrik internkontroll av förvaltningarnas krisplaner för att säkerställa aktualiteten och kännedom. Internkontrollen var effektiv i sig själv, men även i utbildningssyfte då krisorganisationen belystes.

I övnings- och utbildningsplanen finns avsnitt som berör de kommunala förvaltningarnas övningsverksamhet under innevarande mandatperiod. Det förväntas att förvaltningarna ska öva hela eller delar av sin verksamhet i antingen seminarie- eller spelform minst vartannat år, vilket de själva är ansvariga för att genomföra. För de fem förvaltningarna, inkluderat räddningstjänsten, som pekas ut som samhällsviktiga ska det enligt intervjusvar ställas särskilda krav på att öva. Dessa är att med respektive förvaltnings krisgrupp delta i de regionala samverkansövningarna, vilket inte genomfördes under 2017 p.g.a. övningstekniska skäl, samt genomgå en seminarieövning per mandatperiod, som organiseras av kommunens trygghets- och säkerhetsenhet.

I planen framgår att kommunen avser att samordna övningsverksamhet med de närliggande kommunerna Boxholm, Vadstena, Ödeshög och Motala. I detta ingår utbyte av utbildningar, övningar och övningsledare såväl som eventuella gemensamma övningar med tillhörande material och underlag. Däremot framgår i intervjusvar att den senaste

---

gemensamma övningen på kommunal nivå skedde 2013. Således har det inte skett övningar anordnade av och tillsammans med ovanstående kommuner under innevarande mandatperiod. Anledningen till detta uppges vara att den planerade övningen för 2017 sammanföll med en regional övning anordnad av Länsstyrelsen och att 2018 är valår.

I intervjusvar lyftes bristen på samordning mellan teori och praktik, där övnings- och utbildningsplanen inte har följts till fullo. Anledningen till detta sägs framförallt bero på att de planerade tidpunkterna sammanföll med andra händelser. Detta berörs närmare i kommande avsnitt.

### *3.2.3. Efterlevnad och uppföljning*

Enligt intervjusvar upplevs det svårt att följa övningsplanen på grund av yttre faktorer. Som exempel nämns att de lokala övningarna med grannkommunerna och de regionala övningarna sammanföll, i vilket de regionala prioriterades. Den bristande uppföljningen av övningsplanen pekas ut som en brist av kommunen. Till kommande mandatperiod planeras bättre synkronisering av planen och genomförandet av övningar. Detta ska möjliggöras genom en mer detaljerad plan på övningar som ska genomföras under mandatperioden. Trots att efterlevnaden av övnings- och utbildningsplanen är bristfällig uppges i intervjuer organisationen upplevas som samspelt.

Resultaten och erfarenheterna från genomförda utbildningar och övningar bör enligt övnings- och utbildningsplanen redovisas till säkerhetssamordnaren. Enligt intervjusvar genomförs detta genom utvärderingar som framhäver åtgärds punkter och punkter som bör uppdateras. Däremot påpekades att det inte finns en rutin för hur kunskap ska återkopplas till verksamheten. Det uppskattas finnas intresse för att sprida kunskap i verksamheten, men det gäller i första hand skarpa händelser och inte övningar.

Trots att utbildnings- och övningsplanen inte efterlevs till fullo anses av flertalet intervjuade att kunskapsnivån inom krisorganisationen är bra och framförallt på de ledande funktionerna. Dessa är även de som är mest frekvent med på arrangerade övningar. I intervjuer lyftes problematiken med att flertalet chefer inom kommunen inte går på informationsträffarna som anordnas för att stärka kunskapsnivån.

I risk- och sårbarhetsanalysen från 2015 är områden med åtgärdsbehov definierade, av vilka flertalet inte under mandatperioden har utträttats. Detta berörs närmare i efterföljande kapitel om kommunens RSA. I och med den regionala övningen BränsLE i november 2017 sammanställdes områden som kommunen brister i. Dessa är sammanställda i *Åtgärdsplan - resultatet från övningen BränsLE* på initiativ av säkerhetssamordnaren. I dagsläget pågår arbetet med att tillsätta arbetsgrupper (en är skapad och ytterligare en ska utses under hösten 2018) och ingen av punkterna har åtgärdats.

### *3.2.4. Bedömning systematiskt arbete*

Mjölby kommun bedöms **delvis uppfylla** kontrollmålet.

Flertalet av kommunens dokumentation gällande krisberedskap har inte reviderats eller uppdaterats på många år. Tydligast är detta gällande handböckerna, som inte har uppdaterats på sju respektive fem år. Både kommunen och omvärlden har förändrats

---

under tiden, vilket gör att handböckerna är föråldrade. Dokumenten är således i behov av en uppdatering och en omarbetning, vilket även lyftes i intervjuer.

Det är problematiskt att ett flertal chefer inte deltagit på de informationsträffar som syftar till att höja kunskapsnivån inom kommunen. Det är av vikt att chefer känner till krisplaner, kontaktlistor, kommunens krisorganisation och rutiner vid en allvarlig händelse.

Vi har konstaterat att uppföljning efter övningstillfällen har varit bristande; exempelvis har inga av de identifierade åtgärderna efter den senaste övningen Bränsle genomförts.

Det har varit svårt att genomföra övningstillfällena som anges i övnings- och utbildningsplanen. Trots att övningar och utbildningar inte genomförs som planerat upplevs organisationen som samspelt och samövad. Detta är en styrka vid krishantering.

### **3.3. Risk- och sårbarhetsanalys**

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

En risk- och sårbarhetsanalys (RSA) ska enligt lagstiftning (2006:544) tas fram för varje mandatperiod. Mjölby kommuns RSA togs fram under 2015. Det framgår inte i dokumentet när denna beslutades av kommunstyrelsen eller om en revidering av dokumentet har genomförts.

Syftet med Mjölby kommuns risk- och sårbarhetsanalys är att öka kommunens kunskap om de risker som finns i Mjölby kommun samt belysa vilken förmåga kommunen besitter för att hantera dessa. Risk- och sårbarhetsanalysen är baserad på inventering och identifiering av risker och sårbarheter inom förvaltningarnas verksamheter. Metoden för att identifiera och värdera risk har i huvudsak utgått ifrån FORSA-modellen (FOI:s modell för Risk- och sårbarhetsanalys), med vissa anpassningar utifrån verksamheten. Analysen togs fram genom tre workshops; identifiering av samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden, riskidentifiering och -analys samt identifiering av sårbarheter, brister och åtgärdsbehov. I genomförda workshops ingick tjänstemän från kommunens samtliga nämnder och resultatet sammanställdes sedan av kommunens trygghets- och säkerhetsenhet.

I risk- och sårbarhetsanalysen redovisas de samhällsviktiga verksamheterna som identifierats inom kommunen samt kommunens kritiska beroenden, såsom kommunalteknisk försörjning, livsmedel och elektroniska kommunikationer. Kommunen har valt att dela in de identifierade riskerna i olika riskområden; vardagsolyckor, större olyckor, störningar i infrastruktur och försörjningssystem, natur- och väderrelaterade händelser, sociala risker och social oro samt hot mot demokrati, rättssäkerhet och fri- och rättigheter.

Risk- och sårbarhetsanalysen ligger till grund för de identifierade åtgärdsbehoven, exempelvis att ta fram en plan för förankring av RSA, ta fram krisplaner och/eller

---

kontinuitetsplaner för kommunens samhällsviktiga verksamheter och fastställa ansvar och rutiner för kommunens ersättning av TiB. Åtgärdsbehoven ska enligt RSA:n sedan förvaltas vidare genom kommunens *Handlingsprogram för trygghet och säkerhet 2015-2018*. Respektive åtgärdsbehov har en designerad person som ansvarar för att driva genomförandet av åtgärderna. Handlingsprogrammet för trygghet och säkerhet ska följas upp årligen för att säkerställa att åtgärderna genomförs. I intervjusvar framkommer dock att uppföljningen av dessa varit bristfällig. Som exempel nämndes att förvaltningarna först tog fram krisplaner efter att en internkontroll tillsattes. Detta har nu förbättrats; vid årsuppföljning 2017 kunde sex av åtta förvaltningar redovisa krisplaner och ytterligare en är under arbete. Gällande resterande åtgärder med koppling till krisberedskap är i dagsläget - vid mandatperiodens slut - fem av åtta åtgärder genomförda.

I intervjusvar framkommer att processen att ta fram nästkommande risk- och sårbarhetsanalys kommer att skilja sig från tidigare; förvaltningarna kommer att göra en större del av arbetet själva med stöd från säkerhetssamordnaren. Därtill framkommer även att uthållighet ska beröras, vilket inte gjorts tidigare och vilket identifierats som en förbättringspunkt. Förvaltningarna ska själva utifrån workshops uppskatta sin egen uthållighetsförmåga. Detta ska sedan ligga till grund för det vidare arbetet att förbättra förvaltningarnas uthållighet vid kris.

### *3.3.1. Bedömning risk- och sårbarhetsanalys*

Mjölby kommun bedöms i **all väsentlighet uppfylla** kontrollmålet.

Mjölby kommuns risk- och sårbarhetsanalys följer MSB:s föreskrift om kommunernas RSA (MSBFS 2015:5). Däremot framgår det inte när kommunens RSA beslutades eller om denna har uppdaterats under mandatperioden.

I intervjuer framkommer att flertalet identifierade åtgärdsbehov inte har genomförts, trots en utsedd ansvarig. I intervjuer framkommer att RSA:n uppskattas vara känd på chefsnivå, men tros vara mindre känd längre ner i organisationen.

## *3.4. Samverkan*

**Kontrollmål:** Hur arbetar kommunen med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

I kommunens handlingsprogram för trygghet och säkerhet poängteras att målet att kommunens invånare ska känna sig alltmer trygga delvis kan uppnås genom att kommunen samverkar med andra organisationer, föreningar, myndigheter samt näringsliv för ett tryggt och säkert samhälle.

Vid intervjuer uppges att kommunen samverkar på flera nivåer och med olika aktörer på området och att kommunchefen har ett huvudansvar. Bland annat har Mjölby kommun och Boxholm kommun ett nära samarbete genom att de delar säkerhetssamordnare. Utöver det samverkar kommunerna genom en gemensam räddningstjänst och POSOM-grupp.

---

Mjölby kommun uppges även samverka med andra kommuner och andra aktörer som polis i samband med vissa övningar. Generellt upplevs den samverkan som finns på området fungera väl.

### *3.4.1. Krishanteringsråd*

I Mjölby kommun finns ett krishanteringsråd där samhällsviktiga aktörer i kommunen - både privata och offentliga - är representerade. Rådet uppges ha funnits ett antal år men har nyligen blivit formaliserat med ett reglemente under hösten 2017. Rådets mål är att:

“Tillvarata de kompetenser och resurser som finns inom Mjölby kommun för att gemensamt och på bästa sätt hantera en kris/extraordinär händelse som berör boende, verksamma och besökande i Mjölby kommun.”

Rådet uppges vid intervjuerna träffas en till två gånger per år och kommunstyrelsens ordförande är sammankallande. Rådet uppges inte sammankallas vid en kris men diskussioner har förts om hur information i samband med en kris skulle kunna spridas till rådets deltagare. Rådet uppges inte ha deltagit i kommunens krisberedskapsövningar men däremot i övningar initierade av Länsstyrelsen.

Vid intervjuerna uppges det även föras diskussioner kring ett gemensamt krishanteringsråd tillsammans med Boxholms kommun, dessa diskussioner har ännu inte resulterat i något beslut.

### *3.4.2. Samverkan Östergötland*

Som tidigare nämnts deltar Mjölby kommun som en aktiv part i samverkan Östergötland. Samverkan syftar till att stärka Östergötlands krishanteringsförmåga och att krishanteringsresurserna ska användas effektivt och ansvarsfullt. I samverkan Östergötland deltar:

- Länsstyrelsen Östergötland
- Länets 13 primärkommuner
- Räddningstjänsten Östra Götaland
- Polisområde Östergötland
- Region Östergötland
- Försvarsmakten (militärregion syd)
- Övriga av händelsen berörda organisationer

Enligt intervjuerna uppges Samverkan Östergötland utgöra det främsta samverkansforumet för regional samverkan på området. Mjölby kommun har vid ett flertal tillfällen deltagit i övningar och utbildningar på olika nivåer som hållits inom samverkan. Generellt upplevs samverkan fungera väl utifrån genomförda intervjuer. Däremot upplevs arbetet inom ramen för Samverkan Östergötland ta mycket tid och resurser i anspråk från kommunen.

Inom Samverkan Östergötland finns en arbetsgrupp som Mjölby kommuns säkerhetssamordnare är arbetsam inom. Gruppen ska bland annat ta fram en regional



---

plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2019-2022. Därtill finns det även ett nätverk för samtliga kommunikatörer inom länets kommuner, regionen, försvarsmakten och räddningstjänsten.

### *3.4.3. Bedömning samverkan*

Mjölby kommun bedöms **uppfylla** kontrollmålet.

Det finns ett tydligt fokus på samverkan i kommunens arbete med krisberedskap. Samverkan inom området sker på flera olika nivåer med flera relevanta aktörer. Det är tydligt att kommunen aktivt deltar i regionala övningar i syfte att stärka samverkan.

## 4. Revisionell bedömning

Granskningen skulle besvara följande revisionsfråga:

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

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen i allt väsentligt har säkerställt en tillräcklig krisberedskap. Den sammanfattade bedömningen grundar sig på de individuella bedömningarna för nedanstående kontrollmål:

Kommunen har en delvis ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap. Kommunen arbetar till stor del systematiskt med krisberedskap. Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s riktlinjer. Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Kontrollmål	Kommentar
<b>Kontrollmål 1:</b> Hur är kommunens organisation för krisberedskap och krisledning uppbyggd?	<b>Delvis uppfyllt</b> Motivering: Det finns en tydlig organisation med förankring hos politiker och tjänstemän samt tydliga planer och styrdokument som beskriver organisation, ansvarsfördelning och funktion. Kommunen har ingen Kommunikatör i Beredskap, vilket innebär ett personberoende till den enda kriskommunikatören. Avsaknaden av Tjänsteman i Beredskap innebär att det inte finns en garanti att jourhavande brandmästare kan svara på ett larm i alla lägen.
<b>Kontrollmål 2:</b> Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap?	<b>Delvis uppfyllt</b> Motivering: Flertalet av kommunens dokumentation gällande krisberedskap har inte reviderats eller uppdaterats på många år. De listade övnings- och utbildningstillfällena har varit svåra att genomföra. Trots det upplevs kommunen samspelt.
<b>Kontrollmål 3:</b> Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med	<b>I all väsentlighet uppfyllt</b> Motivering: Kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA) följer MSB:s

MSB:s riktlinjer?	riktlinjer.. Däremot framgår det inte när RSA beslutades eller om denna har uppdaterats under mandatperioden. Flertalet av de identifierade åtgärdsbehov har inte genomförts, trots en utsedd ansvarig. I intervjuer framkommer att RSA:n uppskattas vara känd på chefsnivå, men tros vara mindre känd längre ner i organisationen.
<b>Kontrollmål 4:</b> Hur är kommunens organisation för krisberedskap och krisledning uppbyggd?	<b>Uppfyllt</b> Motivering: Det finns ett tydligt fokus på samverkan i kommunens arbete med krisberedskap. Samverkan inom området sker på flera olika nivåer med flera relevanta aktörer, så som med Boxholms kommun, POSOM-grupp och räddningstjänst.

#### 4.1. *Rekommendationer*

Utifrån genomförd granskning och ovanstående bedömningar vill vi lämna följande rekommendationer att kommunstyrelsen vidtar åtgärder avseende följande:

- Överväga att se över systemet med Tjänsteman i Beredskap (TiB) för att säkerställa att den tjänsteman som har ansvaret inte riskerar att vara upptagen med andra uppgifter som kan fördröja larmprocessen.
- Överväga insatser att utöka antalet kriskommunikatörer för att säkerställa uthållighet och robusthet i kommunens krisorganisation. Genom att utbilda fler inom kriskommunikation skulle ett personberoende undvikas. Säkerställ att den kommande övnings- och utbildningsplanen är synkroniserad med externa aktörers eventuella övnings- och utbildningstillfällen, för att möjliggöra att planeringen hålls och organisationen tar del av en systematisk utbildningsplan.
- Säkerställ att den kommande övnings- och utbildningsplanen är synkroniserad med externa aktörers eventuella övnings- och utbildningstillfällen, för att möjliggöra att samtliga erhåller utbildning och övning enligt framtagna planering.
- Kommunens dokumentation bör revideras och uppdateras. Det är av vikt att kommunens dokumentation motsvarar krisorganisationen och dess tillvägagångssätt för att vid kris undvika missförstånd.

---

## 5. *Bilaga*

### *Dokumentation som ingått i granskningen*

- Risk- och sårbarhetsanalys för Mjölby kommun, 2015
- Handlingsprogram för trygghet och säkerhet, Mjölby kommun 2015- 2018
- Handbok ansvarsfördelning – Mjölby kommuns krisledningsstab, vers. 3, juni 2013
- Handbok IT-stöd för Mjölby kommuns krisledningsstab, vers. 2, februari 2011
- Handbok kriskommunikation för Mjölby kommun, vers. 2, februari 2011
- Handbok operativa skedet – Mjölby kommuns krisledningsstab, vers 2, februari 2011
- Handlingsprogram trygghet och säkerhet 2019-2022
- Riktlinje Mjölby kommuns krishanteringsråd, 2017-10-11
- Riktlinje för kommunens Posom-grupp, Mjölby kommun, 2017-03-22
- Uppdragsbeskrivning för Tjänsteman i beredskap i Mjölby kommun, 2018-01-08
- Åtgärdsplan – resultatet från övning Bränsle, 2018-01-22
- Uppföljning enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap – Mjölby kommun, Länsstyrelsen Östergötland Kultur- och samhällsbyggnadsenheten, 2018-06-21
- Strategi för samverkan i Östergötlands län före, under och efter samhällsstörning, Samverkan Östergötland

---

År-månad-dag

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*