

Revisionsrapport 2017

Genomförd på uppdrag av revisorerna
December 2017

Trosa kommun

Granskning av kommunens kris- och katastrofberedskap



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning	2
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte.....	3
1.3 Avgränsning	3
1.4 Revisionskriterier.....	4
1.5 Genomförande	4
2 Kommunens arbete med kris- och katastrofberedskap	5
2.1 Styrning.....	5
2.1.1 Styrande lagstiftning.....	5
2.1.2 Kommunens mål och åtaganden.....	6
2.2 Krisberedskap i Trosa kommun.....	8
2.2.1 Organisation och ansvarsfördelning	8
2.2.2 Planering och beredskap.....	10
2.2.3 Riskbedömningar och konsekvensanalyser.....	13
2.2.4 Samverkan med externa aktörer	15
2.2.5 Utbildning och övning	17
3 Uppföljning	18
4 Slutsatser.....	18
4.1 Svar på revisionsfrågor	19
4.2 Sammanfattande bedömning och rekommendationer	20

Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av Trosa kommuns kris- och katastrofberedskap. Granskningens övergripande syfte har varit att bedöma om kris- och katastrofberedskapen i kommunen är ändamålsenlig och anpassad till de krav som ställs i lagstiftningen.

Vår bedömning är, utifrån granskningens syfte och revisionskriterier, att kris- och katastrofberedskapen i kommunen i allt väsentligt är ändamålsenlig och anpassad till de krav som ställs i lagstiftningen. Vi baserar vår bedömning på att det finns en tydlig och ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning, att det finns styrdokument och genomförs riskanalyser i beredskapsarbetet, att övningar och utbildningar genomförs och att det finns en god och väl utvecklad samverkan med externa aktörer.

Kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) fungerar som Trosa kommuns krisledningsnämnd och är kommunens politiska beslutsnivå. Krisledningsstaben utgör kommunens operativa krisledning, ett krisinformationsteam ska arbeta med att nå ut med information. Krisledning finns även på förvaltningsnivå.

Kommunfullmäktige har beslutat om Handlingsprogram för en säkrare och tryggare kommun med övergripande mål samt en POSOM-plan. Risk- och sårbarhetsanalyser genomförs på såväl krisledningsstabsnivå som förvaltningsnivå minst en gång per mandatperiod.

Övningar och utbildningar utgår från vad som framkommer i omvärldsbevakning, den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen lokalt samt den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen för länet. Långsiktiga utbildningsplaner finns på ett antal nivåer. Utbildningar hålls en till två gånger årligen.

POSOM-gruppen har varit satt i beredskap tre gånger under de tre senaste åren men inte varit operativ. Utöver beredskap vid händelser har POSOM-gruppen varit verksam vid utbildningar och övningar.

Samverkan inom krisberedskapsområdet sker med ett flertal aktörer. Inom rådet för krishantering och skydd mot olyckor i Södermanlands län finns samverkan med länets offentliga krishanteringsaktörer: Länsstyrelse, försvarsmakt, landsting, polis, MSB, Södermanlands läns nio kommuner och Västra Sörmlands räddningstjänst.

Kris- och katastrofberedskapen är en strikt styrd och kontrollerad verksamhet där Länsstyrelsen årligen utför tillsyn för att säkerställa att berörd lagstiftning följs. Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen har vi inga rekommendationer för fortsatt utveckling av kommunens kris- och katastrofberedskap.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunen ska bland annat verka för en säker och trygg kommun genom att förebygga och hantera risker, förluster, störningar och skador på grund av oförutsedda händelser. Genom god planering ska kommunen förhindra eller minimera negativa konsekvenser för anställda, kommuninvånare, verksamhet, egendom, ekonomi och miljö. Om negativa konsekvenser ändå uppstår ska beredskap finnas för detta.

En extraordinär händelse är en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma beslut och insatser av en kommun (t.ex. extrem väderlek, långvarigt elavbrott etc.).

Enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska det i varje kommun finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter då extraordinära händelser i fredstid inträffar. Genom denna lagstiftning har bl.a. kommunernas skyldighet att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser och kommunernas ansvar för den fredstida krishanteringen i det egna geografiska området reglerats. Lagen syftar till att kommunerna ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. Kommunen ansvarar således för att den kommunala verksamheten fungerar så störningsfritt som möjligt. Ansvaret omfattar även de delar som externa entreprenörer utför för kommunens räkning.

1.2 Syfte

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om kris- och katastrofberedskapen i kommunen är ändamålsenlig och anpassad till de krav som ställs i lagstiftningen.

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- Är roll- och ansvarsfördelning rörande krisberedskap ändamålsenlig?
- Finns erforderliga styrdokument och riskanalyser i beredskapsarbetet upprättade och fastställda av rätt instans?
- Genomförs ändamålsenliga utbildningar och/eller övningar avseende extraordinära händelser?
- Har POSOM-gruppen varit operativt verksam under senare år? På vilket sätt och i vilka sammanhang?
- Sker samverkan med externa aktörer avseende krisberedskap?
- På vilket sätt säkerställs att berörd lagstiftning följs?

1.3 Avgränsning

Granskningen avser det kommunövergripande arbetet med kris- och katastrofberedskap. I granskningen berörs även översiktligt det arbete som utförs inom ramen för lagen om skydd mot olyckor. Arbetet inom lagen om skydd mot olyckor ligger dock inte till grund för bedömning.

1.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Av fullmäktige beslutade styrdokument med bäring på krisberedskap

1.5 Genomförande

Granskningen har genomförts i form av dokumentgranskning och intervjuer med tjänstemän inom berörda förvaltningar. Intervjuer har genomförts med:

- Kommunchef
- Kommunikationschef (Beredskapssamordnare)
- Socialchef

2 Kommunens arbete med kris- och katastrofberedskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) definierar en kris i arbetet med samhällets krisberedskap som ett tillstånd i samhället där konsekvenserna av en händelse är så svåra och allvarliga att de vanliga resurserna inte räcker till för att hantera händelsen. En kris drabbar många människor och stora delar av samhället och kan hota grundläggande värden (som vår demokrati) och viktiga samhällsfunktioner (som elförsörjningen). Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisationer. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att hantera krisen kräver samordnade åtgärder från flera myndigheter, organisationer och företag på alla nivåer i samhället.

Katastrof definieras i kommunens *POSOM¹-plan* som ”en akut inträffad eller hotande situation vid vilken omedelbart tillgängliga hälso- och sjukvårds-, hälsoskydds-, socialtjänst- och smittskyddsresurser är otillräckliga för de insatser som behövs och där extraordinära och samordnade åtgärder är nödvändiga”.

En kris eller katastrof är inte en enskild händelse i sig, till exempel en olycka eller ett sabotage, utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Enskilda händelser, exempelvis en olycka, definieras alltså inte som kris eftersom de ska kunna hanteras inom ordinarie verksamhet. Skydd mot olyckor räknas således inte in under området kris- och katastrofberedskap. I denna granskning står arbetet med kris- och katastrofberedskap i centrum. Det arbete som utförs inom ramen för lagen om skydd mot olyckor beskrivs översiktligt.

2.1 Styrning

I detta avsnitt beskrivs översiktligt styrningen av kommunens arbete med kris- och katastrofberedskap.

2.1.1 Styrande lagstiftning

I den speciallagstiftning som styr offentliga aktörers verksamhet saknas i huvudsak regler som är speciella för krissituationer². Även i kommunallagen (1991:900) saknas specifika regler för krishantering. Samhällets krishanteringssystem har därför sin grund främst i lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Den senare berör dock endast statliga myndigheter och är således inte applicerbar i denna granskning.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommunen ska bland annat analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

En extraordinär händelse definieras i lagen som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen. En extraordinär händelse ska ha stor omfattning, ett snabbt händelseförlopp och vara svår att överblicka.

¹ Psykiskt- och socialt omhändertagande

² I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor finns vissa regler om räddningstjänst vid höjd beredskap.

Tillämpningen av lagen aktualiseras vid en större händelse som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Det kan exempelvis röra sig om hot mot sjukvården, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet. De flesta händelser, även om de är störande och kommer plötsligt, bör inte betraktas som extraordinära. Definition av vad som är en extraordinär händelse måste göras genom en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap innehåller bestämmelser som ansluter till *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* och *lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap*. Detta gäller exempelvis att varje kommun ska hålla Länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser. I förordningen fastslås även att varje kommun ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också krigsorganisation, den personal som skall tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen skall kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap framgå.

Lagen om skydd mot olyckor (2003:778) (LSO) behandlar förebyggande åtgärder, räddningstjänst och efterföljande åtgärder. Lagen visar vilket ansvar den enskilde, kommunen och staten har. Lagens mål är att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljö mot olyckor, skapa bättre förmåga i samhället att förebygga och hantera situationer som kan leda till räddningsinsatser samt förbättra möjligheterna att minska antalet olyckor. Av lagen framgår att ett handlingsprogram som ska redovisa hur kommunen arbetar med åtgärder som kan förebygga olyckor ska upprättas i alla kommuner.

2.1.2 Kommunens mål och åtaganden

Kommunfullmäktiges budget 2017

I Trosa kommuns *Budget 2017 med flerårsplan 2018–2019* framgår kommunfullmäktiges mål. De mål som är tillämpliga för kris- och katastrofberedskap är:

Mål	Målprecisering	Mätmetod
Medborgarna ska vara nöjda med kommunens verksamheter.	Trosa ska tillhöra de 20 bästa av de kommuner som SCB jämför Trosa med	Medborgarundersökning
Medborgarna ska känna sig trygga i kommunen och i SCB:s medborgarundersökning ska 70 poäng/100 möjliga uppnås gällande trygghetsfaktor.	Trosa ska tillhöra de 20 bästa av de kommuner som SCB jämför Trosa med	Medborgarundersökning

Kommunstyrelsens budget 2017

Kommunstyrelsen har satt upp målet att "Trosas medborgare ska känna trygghet" där "Trosa ska tillhöra de 20 bästa av de kommuner som SCB jämför Trosa med (NRI³)".

Styrdokument för kris- och katastrofberedskap

Kommunen har ett antal upprättade styrdokument med bäring på kris- och katastrofberedskap. De centrala beskrivs nedan.

³ Nationellt regionindex, SCB:s medborgarundersökning

Handlingsprogram för en säkrare och tryggare kommun

Programmet beslutades i kommunfullmäktige 2015-12-02 och är en strategi som gäller för samtliga delar av Trosa kommun mellan 2016–2020. Handlingsprogrammet är ett offentligt dokument gällande trygghetsarbete i stort. Det är internt uppdelat på flera verksamheter och nämnder. De interna dokumenten är belagda med sekretess och är således inte en del av underlaget för denna granskningsrapport. Handlingsprogrammet visar kommunens säkerhetsarbete i tre strategiska inriktningar:

- ▶ Kommunens interna säkerhetsarbete
- ▶ Skydd mot olyckor (lagstadgat)⁴
- ▶ Kommunens krisberedskap (lagstadgat)⁵

Av handlingsprogrammet framgår att Trosa kommun för mandatperioden ska ha ett särskilt styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap. Dokumentet ska beskriva det arbete som bedrivs löpande för att identifiera samhällsviktiga verksamheter och analysera risker och sårbarheter i grundläggande samhällsfunktioner samt de åtgärder som kommunen avser att genomföra för att öka samhällsviktiga verksamheters förmåga att fungera under en pågående kris.

Kommunen ska (inom ramen för sitt interna säkerhetsarbete) enligt lag också ha ett handlingsprogram för räddningstjänst, förebyggande verksamhet och krishantering. Syftet med handlingsprogram och säkerhetsarbete är att skapa förutsättningar för ett tryggt och säkert samhälle. Handlingsprogrammets övergripande mål är att:

- ▶ Medborgarna ska uppleva Trosa som en attraktiv kommun att leva och bo i. Medborgarna ska vara nöjda med kommunens verksamheter.
- ▶ Det upplevda inflytandet bland medborgarna ska öka och vara högre än snittet av alla kommuner som genomför SCB:s medborgarenkät.
- ▶ Medborgarna ska känna sig trygga i kommunen och i SCB:s medborgarundersökning ska minst 70 poäng av 100 möjliga uppnås vad gäller trygghetsfaktorn.

Vad gäller samhällets krishantering syftar denna till att upprätthålla grundläggande och samhällsviktiga funktioner även vid en svår påfrestning genom att vidta åtgärder för att förebygga identifierade risk- och sårbarheter och ha förmåga att hantera uppkomna kriser.

Målen för samhällets krisberedskap är att:

- ▶ Skydda människors liv och hälsa
- ▶ Värna samhällets funktionalitet
- ▶ Upprätthålla grundläggande värderingar, demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter

Avseende skydd mot olyckor finns två mål i lagen om skydd mot olyckor. Det ena målet är att människors liv och hälsa, egendom och miljö ska erbjudas ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor med hänsyn till de lokala förhållandena. Det andra är att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Trosa kommuns räddnings- och säkerhetsarbete sköts till stora delar av Nyköpings kommun och avdelningen Sörmlandskustens räddningstjänst. Uppdragen är reglerade i civilrättsliga avtal. Handlingsprogrammet beskriver därför en verksamhet som täcker mer än bara Trosa kommuns geografiska område.

⁴ Lagen om skydd mot olyckor (2003:778)

⁵ Lagen om kommuners och landstingsåtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544)

I Handlingsprogrammet finns effektmål och prestationsmål satta för en krishändelse (se bilaga 1) som faller under kommunens ansvar samt för innan, under och efter en olycka (se bilaga 2) som Sörmlandskustens räddningstjänst ansvarar för.

Krisledningsplan

Kommunfullmäktige beslutade om en krisledningsplan 2015-04-22. Krisledningsplanen behandlar kommunens förmåga att leda verksamheten i olika krissituationer och andra påfrestande situationer (extraordinära händelser).

POSOM-plan - Plan för psykiskt och socialt omhändertagande vid krissituationer för Trosa kommun

POSOM-planen antogs av kommunfullmäktige 2015-06-17. POSOM-gruppen är en del av kommunens krisberedskap och sammankallas endast vid extraordinära händelser (större olyckshändelser eller katastrofer).

2.2 Krisberedskap i Trosa kommun

2.2.1 Organisation och ansvarsfördelning

Organisation och ansvarsfördelning för krisberedskap och krisledning i Trosa kommun beror på den aktuella krisens omfattning och övriga förutsättningar i den enskilda situationen. I grunden finns tre olika nivåer för krisledning: *krisledningsnämnd*, *krisledningsstab* och *krisledning på förvaltningsnivå*. Nivåerna kan i olika sammanhang verka separat eller i samverkan med en eller övriga nivåer.

Krisledningsnämnd

Kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) fungerar som Trosa kommuns krisledningsnämnd (beslutat av kommunfullmäktige 2017-09-20 i Reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Trosa kommun) och är kommunens politiska beslutsnivå i kris. Nämnden består av tre ledamöter och tre ersättare. Nämndens ansvar, befogenheter, regler för inkallning m.m. framgår av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Krisledningsnämnden har främst att fatta beslut som innebär ekonomiska konsekvenser för kommunen och kopplas enligt uppgift sällan in i det operativa arbetet.

Krisledningsstab

Organisationen för krisledningsstab beslutades av kommunfullmäktige (2015-04-22, § 30, dnr KS 2015/37). Krisledningsstaben utgör kommunens operativa krisledning och är organiserad i olika grupper som garanterar uthållighet genom arbete enligt ett rullande schema. Samtliga grupper innehåller funktioner som är utbytbara sinsemellan. Arbetssättet är grundat i en metodik som även Försvarsmakten och Polismyndigheten använder. Gruppsammansättningen är identisk i alla Södermanlands läns kommuner vilket möjliggör utbytbarhet och ersättare även mellan kommunerna.

Krisledningsstabens uppgifter är:

- ▶ Ledning och samordning
- ▶ Analyser och dokumentation
- ▶ Ge krisledningsnämnden underlag för beslut
- ▶ Information till och samordning med krisledningsnämnden
- ▶ Samordning av intern och extern information
- ▶ Samverkan med andra myndigheter och aktörer
- ▶ Uppföljning och utvärdering

Vissa kommunala funktioner där uppdraget i en krissituation inte skiljer sig från det normala uppdraget, exempelvis chefer för större verksamheter, har undantagits från medverkan i krisledningsstaben. Kommunchefen är en del av krisorganisationen och leder krisledningsstaben men arbetar inte operativt i den. Kommunchefens roll är att möjliggöra tillräckliga resurser och arbeta med regionala samverkansfrågor. Kommunchefen är därtill föredragande för krisledningsnämnden.

Varje medlem i krisledningsstaben bär med sig tryckt information om krisledningsstabens organisation och arbetssätt för att snabbt kunna bli operativ. Informationen finns även tillgänglig via kommunens intranät och på angiven plats i kommunhuset. Informationen uppdateras ungefär tre gånger årligen för att vara aktuell vid personalomsättning.

Krisledning på förvaltningsnivå

Verkar då krisens karaktär eller omfattning inte kräver krisledning på övergripande nivå eller aktiveras för att hantera en pågående allvarligare kris i samverkan med krisledningsstaben.

Krisinformationsteam

Krisinformationsteamet ska i händelse av kris arbeta med att nå ut med samordnad, saklig, korrekt och väl avvägd information till myndigheter, beslutsfattare, media och allmänhet samt den egna organisationen. Krisinformationsteamet får information från informationsansvarig i krisledningsstaben som fortlöpande underrättas om vilken information som ska förmedlas.

Säkerhetsarbete

Säkerhetsarbetet delas upp i underavdelningar där ett antal är av mer renodlad räddningstjänstkaraktär, exempelvis brandskydd, brandstation och första hjälpen-utbildningar. Det är inte krisberedskap utan innefattas av lagstiftningen i lagen om skydd mot olyckor. Där fungerar kommunen som beställarfunktion gentemot räddningstjänstens samordnare.

Det interna säkerhetsarbetet inom säkerhetsskyddet hanterar kommunen i princip själv men kopplar vid behov in externa parter. Många delar av säkerhetsskyddsarbetet går in i krisberedskapen. Kommunchef ansvarar för säkerhetsskyddet som är en verksamhet omgärdad av sekretess.

Organisation av säkerhetsarbetet inom lagen om skydd mot olyckor:

- ▶ *Kommunfullmäktige* beslutar om handlingsprogrammet med övergripande mål.
- ▶ *Kommunstyrelsen* har det övergripande ansvaret för säkerhets- och trygghetsfrågorna i kommunen och utövar genom ansvariga tjänstemän fortlöpande uppföljning och tillsyn över arbetet med det samhällsinriktade och interna säkerhetsarbetet.
- ▶ *Nämnderna* ansvarar för att säkerhetsarbetet inom sina respektive områden bedrivs enligt kommunens handlingsprogram för säkerhet och trygghet tillsammans med de lagar som gäller.
- ▶ *Samhällsbyggnadsnämnden* ansvarar för lag om skydd mot olyckor och lag om brandfarlig och explosiv vara.
- ▶ *Cheferna* ansvarar inom sina verksamhetsområden för att säkerhetsarbetet bedrivs enligt handlingsprogrammet.
- ▶ *Beredskapssamordnaren* har samordningsansvar för att kommunens samlade säkerhets- och beredskapsarbete genomförs på ett effektivt och rationellt sätt. Som stöd finns även personal från Sörmlandskustens räddningstjänst. Trosa kommuns kommunikationschef är beredskapssamordnare på 35 procent av sin anställning.
- ▶ *Samordnarna* för varje strategisk inriktning i handlingsprogrammet ansvarar för att deras frågor tas med i verksamhetsplanering, uppföljning och utvärdering.
- ▶ Om *enskild person* upptäcker eller får kännedom om en brand eller en annan olycka ska denne, om möjligt, varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp.

POSOM-grupp

I Trosa kommun finns, liksom i många andra svenska kommuner, en kommunal POSOM⁶-grupp som arbetar med krisstöd. Kommunens målsättning med POSOM-gruppen är att förebygga psykisk ohälsa genom att erbjuda och organisera krisstöd i akuta situationer. Kommunen medverkar vid planering och utbildning i samhället för att bygga upp nätverk. I gruppen ingår primärt personal från socialtjänst, räddningstjänst och utbildningsförvaltning. I det fall krisledningsstaben är aktiverad underställs POSOM-ledningsgruppen denna. Socialchef är kommunikationsansvarig ledningsgrupperna emellan. Därigenom undviks gränsdragningsproblem mellan krisledningsstab och POSOM-ledningsgrupp.

Socialchefen är sammankallande och kontaktperson för kommunens POSOM. Om socialchefen är frånvarande finns ersättare på vård- och omsorgskontoret och skolkontoret. Kommunchef eller socialchef beslutar om när POSOM ska aktiveras. POSOM-organisationen består av en ledningsgrupp med kontaktpersoner från Svenska Kyrkan, Räddningstjänsten och de kommunala verksamheterna (vård och omsorgskontor, kultur-, fritid-, teknik och servicekontor, skolkontor samt socialkontor). Stödgruppen består av utsedda personer från respektive verksamheter. Varje representant i POSOM-ledningsgruppen ska till sitt förfogande ha minst två stödpersoner från sina verksamheter. Dessa ska vid behov kunna ersätta ordinarie representant samt ansvara för att respektive verksamhet har resurspersoner i tillräcklig omfattning att tillkalla när en större olycka eller katastrof har inträffat. Administrativ stödperson med ersättare ska finnas för dokumentation.

Socialchefen ansvarar för att ny medlem rekryteras och tillsätts när någon avgår från gruppen. POSOM-ledningsgruppen ska stå i samband med informationsansvarig gällande informationsfrågor.

POSOM-gruppen har ett antal uppsatta effektmål:

- ▶ Initialt hantera de första akuta åtgärderna inom krishantering för drabbade och anhöriga, för att senare kunna slussa hjälpbehövande till annan ordinarie stödverksamhet
- ▶ Verksamheten ska säkerställa psykiskt och socialt omhändertagande för olycksdrabbade och anhöriga
- ▶ Kunna upprätta info- och stödcentrum
- ▶ Kunna samverka med övriga organisationer som är berörda av olyckan
- ▶ POSOM ska vara verksam med en startorganisation inom 1 timme och med erforderlig kapacitet inom 2-3 timmar

Enligt socialchef ska POSOM-planen revideras 2018. Revideringen innebär en minskning av antalet medverkande i ledningsgruppen och inrättande av en referensgrupp. Ändringen genomförs efter erfarenheter från granskning av POSOM-organisationer i andra kommuner.

Tjänsteman i beredskap

Tjänsteman i beredskap (TIB) är en ständigt tillgänglig kommunal tjänsteman, samordnad med rollen som räddningschef i beredskap. Trosa kommun köper in tjänsten från Sörmlandskustens räddningstjänst, tjänsten delas mellan de fyra samarbetskommunerna. Enligt kommunchefen finns stora fördelar med lösningen då TIB snabbt har tillgång till stora resurser. Huvuduppgiften för TIB är att säkerställa kommunens handlingsförmåga vid kriser och extraordinära händelser.

2.2.2 Planering och beredskap

Av handlingsprogrammet framgår att beredskapsplaneringen bygger på att identifiera grundläggande funktioner för samhället som måste fungera även under en pågående kris

⁶ Psykiskt- och socialt omhändertagande (POSOM)

(kontinuitetsplanering). Ett viktigt led i planeringen är att upptäcka sårbarheter och risker som kan hota verksamheter som måste fungera även under svåra förhållanden. Åtgärder planeras och vidtas sedan för att säkerställa identifierade samhällsviktiga verksamheter⁷.

Krisplaner tas fram för verksamheter som alltid måste fungera. Enligt beredskapssamordnare finns lokala krisplaner för äldreomsorgen och skola/förskola. Planerna har tagits fram lokalt med skolchef som del av krisledningen och vid behov i samråd med beredskapssamordnare. Planerna är generellt utformade så att de kan utgöra stöd vid oförutsedda händelser. De lokala krisberedskapsplanerna handlar inte primärt om krisledning, utan är av mer praktisk karaktär och behandlar exempelvis utrymning. För den kommunaltekniska försörjningen arbetas enligt uppgift inte med krisplaner utan redundans, bland annat utifrån vad som framkommit i det interna analysarbetet.

Enligt handlingsprogrammet baseras krisplaneringen på den ordinarie organisationens grundförmåga. Beredskapsplaneringen inriktas mot att säkra samhällsviktiga verksamheter genom förebyggande arbete och förberedelser för skadebegränsande åtgärder. Kommunens förmåga att leda verksamheten i krissituationer och andra påfrestande situationer bygger på vardagliga och robusta strukturer med ansvars-, närhets och likhetsprincipen som grund. Förmågan att klara en extraordinär händelse byggs ur ett underifrånperspektiv och baseras på den ordinarie verksamhetens krav på säkerhet och uthållighet enligt tre principer:

Ansvarsprincipen

Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar även under krissituationer och under höjd beredskap. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.

Likhetsprincipen

En verksamhets organisering och lokalisering vid en kris eller under höjd beredskap ska så långt som möjligt överensstämja med hur ordinarie organisation ser ut.

Närhetsprincipen

En kris ska, så långt som det är möjligt, hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

Kommunens krisledningsorganisation är kärnan i kommunens ordinarie ledningsorganisation vid höjd beredskap och krig. Krisberedskapsarbetet samordnas av kommunens beredskapssamordnare tillsammans med säkerhetssamordnare vid Sörmlandskustens räddningstjänst.

Vid händelser som medför samhällsstörningar, ett stort medialt intresse eller att kommunen på ett eller annat sätt behöver agera snabbt och effektivt ska tjänsteman i beredskap (TIB) informeras. Var och en i den kommunala verksamheten som har ansvar för eller kännedom om det inträffade har också ansvar för att kontakta TIB. TIB kan om det är nödvändigt för ett snabbt och effektivt agerande, under ett övergångsskede, ingripa aktivt inom andra förvaltningars ansvarsområden och ta ansvar för att åtgärder vidtas. TIB kan nås direkt eller via SOS Alarm dygnet runt alla dagar på året.

Varje kommun ska hålla Länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser. För detta ändamål finns en överenskommelse mellan samtliga myndigheter i Sörmland om vilka kommunikationsverktyg och kanaler som ska användas vid en kris. Rutiner finns för såväl verktygen som utbildning av personal som i förväg pekats ut.

⁷ Exempel på samhällsviktiga verksamheter är vatten, el och livsmedelsförsörjning.

Enligt beredskapssamordnare väntas regeringen i december 2017 komma med ett nytt regleringsbrev som sätter agendan för kommunernas framtida arbete. Det finns indikationer på en totalförsvarsinriktning vilket kan komma att påverka hur kommunen arbetar med den långsiktiga planeringen.

POSOM-grupp

Av POSOM-planen framgår att POSOM-ledningsgruppen – i samarbete med kommunens beredskapssamordnare – ska ansvara för att verksamheten har uppdaterade och aktuella rutiner, telefonlistor samt att hjälpmedel och praktiska materiel finns på angiven plats. Socialchefen har en fysisk POSOM-pärm med rutiner och information som behövs om POSOM-gruppen blir operativ. När socialchefen inte är sammankallande och kontaktperson för POSOM-gruppen lämnas POSOM-pärmen, och därmed även ansvaret, över till en ersättare. Information om POSOM-arbetet kan även nås via kommunens intranät. I POSOM-planen finns instruktioner för POSOM-ledningsgruppens arbetsuppgifter i operativt läge i tre olika skeden. Där finns även checklistor för POSOM-ledningsgrupp, operativ stödgruppsledare och POSOM-väska.

POSOM-ledningsgruppen har inte beredskap. Om de ordinarie representanterna har förhinder kontaktas ersättare. Enligt socialchef ska inte POSOM-gruppen kallas in för tidigt. POSOM-ledningsgruppen informeras dock alltid i inledningen av ett skeende för att kunna ha beredskap. Medlemmarna i POSOM-ledningsgruppen är undantagna att ingå i kommunens krisledningsstab.

Polis, räddningstjänst, socialjour eller SOS-alarm kontaktar socialchefen om en händelse inträffar där POSOM-gruppen behöver kallas in. Enligt socialchefen har det inte funnits några problem med information till POSOM-gruppen vid händelser. Vid större händelse kan kommunen kontaktas direkt enligt larmlista för krissituationer. Socialchefen bedömer om det är ett socialtjänststämmande (individstämmande som inte får direkta följdverkningar för ett större antal personer eller för kommunen på annat sätt) eller om POSOM ska aktiveras. Om så är fallet rings POSOM-ledningsgruppen in i prioriterad ordning (ansvarig, ansvariges ersättare osv.) Medlem av POSOM-ledningsgruppen ringer in POSOM:s stödgrupp efter behov och tillgänglighet samt underrättar tjänstgörande kommunchef.

När POSOM-ledningsgruppen är aktiverad har den mandat att kalla in de resurser som erfordras, t.ex. att rekvirera logi, förnödenheter och transportmedel efter det behov situationen kräver, till kostnader upp till 20 000 kronor. Därutöver tas beslut av tjänstgörande kommunchef i samråd med kommunstyrelsens ordförande eller ersättare. Rutiner för att säkra informationsbehov mellan POSOM-ledningsgrupp och kommunens krisledning ska i första hand sökas via kommunens informationsansvarig.

POSOM-gruppen har varit satt i beredskap tre gånger under de tre senaste åren men inte varit operativ. Enligt socialchef har POSOM-gruppen ändå kunnat dra lärdom av händelserna, exempelvis att ha tackning för personal som är personligt berörd och därför inte i skick att medverka i POSOM-arbetet. En annan utmaning i POSOM-arbetet är att vara uppdaterad på personalomsättning av de stödpersoner som är nödvändiga för förvaltningarna och utbilda dessa.

Översikts- och detaljplanering

Arbetet med risker är en del översiktsplaneringen. Av *Översiktsplan 2015* framgår att riskanalyser finns med i planarbetet som ett av många underlag. I samhällsplaneringen övervägs om ett förslag till ändrad markanvändning kan innebära risker av något slag och hänsyn tas till riskerna genom lokalisering, planutformning samt genom särskilda bestämmelser i detaljplan.

Vid exempelvis planering av bostadsområden och områden för handel eller industri kan verksamheter som utgör risker för omgivningen lokaliseras så att riskerna för människor och miljö minskas eller tas bort. Andra åtgärder är de radhusinventeringar som gjorts i kommunen i syfte att kartlägga potentiella riskområden för större bränder samt att förebygga detta genom att möjliggöra ombyggnation.

Omvärldsbevakning

För att kunna möta förmodade eller förväntade förändringar i riskbilden bedriver kommunen på olika sätt en aktiv omvärldsbevakning i analysarbetet och i planeringen av åtgärder mot framtida hot. Enligt kommunchef är ansvariga för kommunens verksamheter ständigt aktiva i arbetet med att ta in information och signaler utifrån. Rådet för krishantering och skydd mot olyckor i Södermanlands län, Länsstyrelsen, MSB och Försvarsmakten är exempel på aktörer och sammanhang som kommunen hämtar information från.

Enligt kommunchefen har Trosa kommun kommit långt i sitt säkerhetsarbete i jämförelse med aktuell lagstiftning och andra kommuner. Kommunchefen menar att staten inte hängt med i utvecklingen av en förändrad hotbild och att lagstiftningen på området bitvis är utdaterad. Detta har förorsakat att kommuner och landsting själva fått utarbeta rutiner och arbetssätt på områden där lagstiftning saknas. Ett exempel där Trosa kommun gått i bräschen är genom säkerhetsklassning av sin personal inför deltagandet i försvarsmaktsövningen Aurora 17.

2.2.3 Riskbedömningar och konsekvensanalyser

Av *Handlingsprogram för en säkrare och tryggare kommun* framgår riskbilder med tänkbara extraordinära händelser och olyckor. I handlingsprogrammet lyfts att riskbilden kan förändras snabbt och att inträffade händelser visar att det otänkbara kan ske.

Riskbild tänkbara extraordinära händelser:

Terrorhandlingar	Klimatförändringar	Epidemier/pandemier
Värmeböljor	Längre avbrott i el, vatten och IT-system	

Riskbild olyckor:

Trafik-/transportolycka	Sommarstugeområden	Skred/ras
Översvämning/höga flöden	Sjöar och vattendrag	E4
Kulturhistorisk bebyggelse	Väder	Klimatpåverkan
Stora idrottsanläggningar	Järnväg	Skavsta Flygplats ⁸
Deponianläggningar	Anlagd brand	SSAB ⁸
Trosa kåkstad	AGA ⁸	Studsvik ⁸

⁸ Omfattas av Sevesolagstiftningen och/eller av Lag om Skydd mot olyckor 2 kap 4§. Anläggningar som hanterar stora mängder kemikalier vid ett och samma tillfälle kan klassas som Sevesoanläggningar enligt lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Där definieras vilka ämnen och vilka mängder som krävs för att klassas som en Sevesoanläggning, men också att de är skyldiga att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor för människor och miljö. Anläggningar som bedriver verksamhet som innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön omfattas av skyldigheterna i 2 kap. 4§. Skyldigheter vid farlig verksamhet i lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Länsstyrelsen beslutar i samråd med kommunen vilka anläggningar som ska klassas som farlig verksamhet.

Vårdboenden	Höghusbebyggelse	Skog
Större oljeskada	Hamnar	Samlingslokaler
Sabotage	Vansinnesdåd	Sjukhus
Skadegörelse	Svafo ⁸	Oxelösunds hamn ⁸

Av översiktsplanen framgår att "under senare år har sårbarheten vid exempelvis översvämningar, föroreningar av dricksvatten, större bränder och risk för pandemier uppmärksamats". I *Handlingsprogram för en säkrare och tryggare kommun* konstateras att de största riskerna i Trosa kommun gällande olyckor består av E4:an, Södra stambanan med bland annat transporter av farligt gods samt trähusbebyggelsen i centrala Trosa.

Trähusbebyggelsen är omfångsrik och tät, kulturhistoriskt värdefull och särskilt viktig att vårda för framtiden. Kommunen har också en kuststräcka mot Östersjön och en skärgård med ett antal fast boende. Området är viktigt för fritidsaktiviteter och lockar många turister samtidigt som tillgängligheten för räddningsinsatser är begränsad vid exempelvis drunkningstillbud, personskador, miljöskador eller bränder. Områden med risk för ras och skred är väl kända. Det finns skredriskkarteringar för områden med bebyggd mark i Trosa och Vagnhärad. På flertalet av de utpekade platserna är förebyggande åtgärder genomförda.

Dåvarande Räddningsverket och Trosa kommun har tagit fram översvämningsskarteringar för Trosaan som visar områden som riskerar att översvämmas om flödet i ån ökar.

Länsstyrelsen har nyligen låtit ta fram utredningar som visar på riskbilden utmed länets vattendrag. Dessa bekräftar de utredningar som kommunen sedan tidigare arbetar utifrån.

Kusten är exponerad för risker kopplade till den ökande fartygstrafiken i Östersjön. Det gäller inte minst oljetransporter från ryska hamnar och det oljepåslag som fartygshaverier kan innebära i en känslig och svårsanerad miljö.

Förändring av riskbilden

I *Handlingsprogram för en säkrare och tryggare kommun* konstateras att tillväxten i regionen kommer att bidra till utökade risker. Den planerade järnvägsförbindelsen Ostlänken förväntas påverka utvecklingen i regionen som helhet samt skapa förutsättningar för ett expanderande Vagnhärad och verksamheter knutna till Skavsta flygplats. Detta kan exempelvis innebära avsevärt fler flygningar, bränsletransporter, personresor och nyetableringar.

Trosa kommun har redan idag jämförelsevis höga mediantider för utryckningar. Det beror på att brandstationen ligger vid infarten till Trosa medan många utryckningar sker till E4, knappt en mil därifrån. Ett växande Vagnhärad innebär att räddningstjänstens förmåga kommer att behöva belysas i takt med expansionen. Etableringen av fler höga byggnader förändrar förutsättningarna för brandskyddet och kräver i viss utsträckning nya tekniska lösningar och arbetssätt. Ytterligare riskkällor är trenden med ökat antal äldre som bor kvar hemma och fortsatt förtätning av tätorter.

Enligt SMHI kommer klimatförändringar sannolikt att medföra längre nederbördsperioder, fler fall av extrem nederbörd och extrema vindar samt högre havsnivåer med ökad risk för översvämningar, skred och andra skador.

Samhällsutvecklingen medför också förändrade sociala strukturer, värderingar och normer. Exempelvis finns ett tydligt samband mellan segregation, socioekonomisk stress och antalet anlagda bränder. Enligt *Handlingsprogram för en säkrare och tryggare kommun* är det rimligt att anta att även andra skadehändelser och olyckor har samma koppling.

Ökade flyktingströmmar gör att fler tillfälliga och provisoriska boenden kan komma att skapas vilket ställer ökade krav inom tillsyn, utbildning och information kopplat till dessa boenden.

Risk- och sårbarhetsanalyser

Risk- och sårbarhetsanalyser ska genomföras på såväl krisledningsstabsnivå som förvaltningsnivå minst en gång per mandatperiod för att identifiera vilka kommunens sårbarheter är. Arbetsgrupperna inom Rådet för krishantering och skydd mot olyckor i Södermanlands län har tagit fram mallar för risk- och sårbarhetsanalyser för att rådets aktörer ska ha liknande arbetssätt. Analyserna ska resultera i konkreta förslag på åtgärder för att minimera sårbarheter. Innehållet i kommunens risk- och sårbarhetsanalyser är belagda med sekretess och har således inte utgjort underlag för granskningen. Enligt beredskapssamordnare är kommunens interna säkerhets- och krisberedskapsarbete i liten utsträckning uppdelad utifrån kalenderåret då det handlar om att identifiera svagheter och ta fram lösningar för dem. Lösningarna integreras i kommunens kärnverksamheter.

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna startar i verksamheterna och aggregeras sedan till förvaltnings- och därefter kommunnivå. Kommunens risk- och sårbarhetsanalyser samlas in och aggregeras på länsnivå och därefter på nationell nivå. Kommunchefen betonar vikten av att agera på det resultat som risk- och sårbarhetsanalyserna ger och menar att Trosa kommuns analyser används i ett regelbundet förbättringsarbete. Ett exempel är intensifierade informationsinsatser gentemot kommunens invånare.

2.2.4 Samverkan med externa aktörer

Kommunen ska arbeta för en samordning av krishantering hos berörda aktörer inom sitt geografiska område. Det gäller både i det förberedande arbetet och i det akuta.

Med viktiga aktörer i det regionala perspektivet, till exempel andra kommuner, länsstyrelse, landsting, polis, försvarsmakt, leverantörer av el och värme, särskilt känsliga objekt, övriga myndigheter och samhällsaktörer, sker ett mer långtgående och direkt samarbete.

Rådet för Krishantering och skydd mot olyckor i Södermanlands län

Rådet består av länets offentliga krishanteringsaktörer: Länsstyrelse, försvarsmakt, polis, landsting, Södermanlands läns nio kommuner och Västra Sörmlands räddningstjänst. Aktörerna har tecknat en överenskommelse att tillsammans hantera samhällsstörningar på ett effektivt sätt för att öka tryggheten för alla som vistas i länet. Rådet utgör styrgrupp för länets samlade krishantering, beslutar om den gemensamma inriktningen och säkerställer att arbetet sker samordnat. Trosas kommunchef är medlem av rådet som träffas en gång årligen eller vid behov. Beslut fattas i konsensus, rådet har inte mandat att besluta över enskilda aktörer. Rådet har en beredningsgrupp bestående av representanter för medverkande organisationer och nätverk. Beredningsgruppen ansvarar för:

- ▶ Att bereda ärenden till rådet
- ▶ Att genomföra rådets beslut
- ▶ Att utvärdera och föreslå förbättringar av samverkansstrategin och dess rutiner

För att kunna skapa samverkan och ökad krishanteringsförmåga finns nätverk och arbetsgrupper som beredningsgruppen ansvarar för. Initialt är det inom fem områden som samverkan ska ske: krisberedskap, räddningstjänst, kriskommunikation, samband och teknik samt infrastruktur. Inom områdena tillsätts nätverk och arbetsgrupper av beredningsgruppen utifrån rådets beslutade inriktning. Trosa kommuns beredskapssamordnare sitter med i nätverken för krisberedskap och kriskommunikation. Ingenjörer från Trosa kommun medverkar i nätverket för samband och teknik.

I nätverk och arbetsgrupper sammanställs hotbilder och åtgärdsförslag. Beredskapssamordnaren framhåller beredskapssamordnarnätverket och kriskommunikationsnätverket som båda har ett flertal projektgrupper för att aktörerna ska arbeta mer samordnat och likartat för redundans, effektivitet och jämförbarhet. Utöver arbetet

i nätverken träffas beredskapssamordnare och säkerhetssamordnare vid räddningstjänsten regelbundet för avstämningar.

Under en händelse sker alltid samverkan. Grunden för samverkan i form av exempelvis larmvägar, rutiner och mallar ska vara samma oavsett händelse. Utgångspunkten för att kunna skapa en gemensam inriktning och samordning är den nationella inriktningen för samverkan. Den nationella inriktningen grundar sig på ansvars, närhets- och likhetsprincipen, där ingen övertar någon annans ansvar. Länets samverkan bygger på att det finns en tjänsteman i beredskap som kontaktyta mellan aktörer och att samverkanskonferenser sker utifrån behov.

Enligt kommunchef och beredskapssamordnare har rådet en mycket hög ambitionsnivå i sitt arbete. I många hänseenden uppges arbetet i rådet befinna sig långt före den lagstiftning som finns på området. Enligt uppgift är rådet för krishantering och skydd mot olyckor i Södermanlands län en föregångare och har fått agera förebild för arbetet i andra län.

Försvarmakten

Enligt kommunchef har kommunen under senare år utvecklat kontaktytor med Försvarmakten. Detta beskrivs vara ett samarbete som dessförinnan helt saknats. Samarbetet har möjliggjorts av inrättandet av samverkansofficerare från militärregion mitt.

Samverkan inom lagen om skydd mot olyckor

Av *Handlingsprogram för en säkrare och tryggare kommun* framgår att det såväl före som efter en olycka behövs samverkan med andra myndigheter och resurser. Det kan röra sig om förstärkning av räddningsresurser från närliggande räddningstjänster men även om andra organisationer som agerar vid en olycka. Räddningstjänsten har avtal om insats i annan kommun med angränsande kommuner.

Sambruk

Sörmlandskustens räddningstjänst har sedan 2013 deltagit i ett forum som kallas "dialogmöte om sambruk". Syftet är att dela goda idéer för att kunna förenkla, effektivisera och använda den kommunala resursen på ett bra och effektivt sätt och då i första hand innan samt i samband med olyckor och olyckshändelser. Några av de arbetssätt som kan vara tillämpbara i framtiden är:

- ▶ konceptet "I väntan på räddning" (IVPR) där t.ex. sjukvårdspersonal och teknisk personal som är ute runt om i kommunen har de förutsättningar som krävs för att kunna göra ett första ingripande vid en händelse i dess närhet
- ▶ gemensam kommunsamordningscentral mellan flera kommuner som tar emot larm om brand, inbrott, kommunala fastighetsjourer och trygghetslarm
- ▶ förstärkt medmänniska där boende i ett område får larm och kan hjälpa till vid hjärtstopp, brand m.m. i sitt närområde

Landstinget

Trosa kommun har genom Sörmlandskustens räddningstjänst avtal med landstinget om att närmaste räddningstjänstsresurser kan larmas vid förmodat hjärtstopp, så kallat "I väntan på ambulans" eller IVPA-larm.

En av landstingets katastrofcontainrar är placerad i Oxelösund. Sörmlandskustens räddningstjänst har i uppgift att transportera ut containern och upprätta en uppsamlingsplats med uppvärmt tält, så att akutsjukvård kan bedrivas under tak på en olycksplats någonstans i regionen.

Polisen

Genom ett samarbete mellan polis, landsting och länets räddningstjänster är Trosa kommun med och ger snabb hjälp när någon hotar att ta sitt liv. När SOS tar emot samtal om

självordsbenägna personer larmas alla ovanstående aktörer för att så tidigt som möjligt kunna avbryta händelseförloppet.

POSOM-grupp

Av POSOM-planen framgår att POSOM-ledningsgruppen, i samarbete med kommunens beredskapssamordnare, ska ansvara för att kontinuerliga kontakter finns med samverkande myndigheter och frivilligorganisationer.

2.2.5 Utbildning och övning

Övningar och utbildningar utgår alltid utifrån vad som framkommer i omvärldsbevakning, den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen lokalt samt den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen för länet som samordnas av Länsstyrelsen. Beredskapssamordnare menar att det finns långsiktiga utbildningsplaner på ett antal nivåer. Dels för att kunskapsförsörja kommunpersonal som ingår i krisorganisationen i arbetsmetodiken enligt den regionala inriktningen (1-2 gånger årligen beroende på personalomsättning), dels utbildningar för att fördjupa specifika funktioner inom krisorganisationen (planeringen sattes 2015 och gäller tillsvidare). Enligt uppgift hålls utbildningar både för nyanställd och befintlig personal.

Organisationens kunskapsbehov gällande krishanteringssystem, regelverk, stabsmetodik och kriskommunikation analyseras fortlöpande och utbildningsinsatser genomförs vid behov. Under 2017 har utbildningar genomförts vid Försvarshögskolan, Länsstyrelsen, SKL samt interna utbildningar för berörda politiker och personalgrupper utanför krisorganisationen med fokus på deras behov vid en samhällsstörning.

Av handlingsprogrammet framgår att långsiktiga utbildnings- och övningsplaner utformas för all kommunal verksamhet. Utbildnings- och övningsplanerna är belagda med sekretess och har inte varit föremål för granskning. Enligt beredskapssamordnare övar och utbildar kommunen årligen utifrån omvärldsbevakning, inriktning och de mål för krisberedskap som anges i handlingsprogrammet och som gäller för mandatperioden.

Tillsammans med Sörmlandskustens Räddningstjänst sker regelbundna krisövningar för att säkerställa en beredskap inom krisledningsorganisationen. Inom samverkan i Rådet för krishantering och skydd mot olyckor i Södermanlands län säkerställs att alla medverkande parter har samma utbildning för att möjliggöra samverkan.

Övningsmässigt har 2017 präglats av förberedelser inför och under försvarsmaktsövningen Aurora. Hösten 2016 hade kommunen en större övning baserat på ett sådant scenario som därefter följdes upp av en utvärdering. Lokala övningar genomförs alltid i samarbete med räddningstjänsten i såväl planering som genomförande och uppföljning. Årliga övningar och utbildningar har fastställts av kommunfullmäktige 2015-04-22.

Kommunen medverkar vid övningar i andra kommuner i länet, exempelvis Gnesta kommun och Nyköpings kommun vid övningen Gåsen 2015. Kommunchef, kommunikationschef och kommunekolog har även medverkat i en krisövning arrangerad av försvarsmakten.

En viktig del i lärandet uppges också vara händelser i kommunen då krisledningsstaben har aktiverats. Ett sådant tillfälle var i december 2016 när tips inkom om att en man setts med ett vapenliknande föremål utanför Tomtaklinskolan. Kommunens agerande har analyserats och sammanställts i en rapport i syfte att dra lärdom av händelsen. Enligt intervjuade fungerade kommunens arbete bra, krisledningsstaben var operativ inom 15 minuter och kommunen fick ut information inom 30 minuter. Vikten av att alltid aktivera krisinformationsteamet i syfte att minska ryktesspridning via sociala medier uppges vara en viktig lärdom. Svårigheten med att få en informationskanal till polisen blev uppenbar under händelsen, enligt intervjuade.

Av handlingsprogrammet framgår att, utöver kommunens engagemang, behöver även medborgarna ta ett eget ansvar för att ha en viss grundberedskap för att hantera tillfälliga bortfall av ström, telefoni och vatten. Enligt uppgift har kommunen under senare år förstärkt sitt arbete med att informera kommunens medborgare. Arbetet innefattar exempelvis tryckt information till alla hushåll, tidningsannonser och information till media.

POSOM-grupp

POSOM-ledningsgruppen ska i samarbete med kommunens beredskapssamordnare ansvara för:

- ▶ att POSOM:s stödgrupp hålls uppdaterad och informerad om sitt uppdrag,
- ▶ att POSOM:s stödgrupp får regelbunden och behovsstyrd utbildning och övning för sitt uppdrag (bemötande av drabbade/krisantering så väl som organisatorisk förmåga),
- ▶ att extern information finns om verksamheten till företag, myndigheter, föreningar och enskilda inom kommunen, att möjlighet till avlastande samtal finns vid behov för POSOM ledningsgrupp och stödgrupp.

Representanterna i POSOM-ledningsgrupp ska ha genomgått MSB:s POSOM-kurs. POSOM:s stödgrupp har en årlig informationsträff. Socialchefen medverkade som observatör vid en stor övning med Gnesta och Nyköpings kommuner och flera andra aktörer 2015. Enligt uppgift hålls även regelbundna möten med Gnesta och Oxelösunds kommuner där erfarenheter och kunskaper från POSOM-arbetet delas.

3 Uppföljning

Riktlinjer och styrdokument för kommunens interna krisberedskap revideras av kommunens beredskapssamordnare och kommunledning. Varje kommun ska hålla Länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser. Detta sker genom uppföljning i rådet för krisantering och skydd mot olyckor i Södermanlands län. Samtliga förberedelser redovisas i en aggregerad risk- och sårbarhetsanalys som följs upp i början av varje mandatperiod via skriftlig inlämning. Därefter följs den upp årligen digitalt gällande utveckling och förändring. Det statliga 2:4-anslaget⁹ för arbetet med krisberedskap följs upp såväl ekonomiskt som utifrån lagens krav av Länsstyrelsen.

Enligt kommunens Handlingsprogram för en säkrare och tryggare kommun ska arbetet och resultatet inom de olika områdena som gäller lagen om skydd mot olyckor redovisas i regelbunden verksamhetsuppföljning och övergripande för samhällsbyggnadsnämnden. Samordnarna¹⁰ för delarna inom handlingsprogrammet ansvarar för verksamhetsplanering, uppföljning och utvärdering för sitt respektive avsnitt.

4 Slutsatser

Nedan beskrivs i komprimerad form svaren på revisionsfrågorna och de bedömningar som görs utifrån respektive revisionsfråga. Därefter redogörs för slutsatser och svar på den övergripande revisionsfrågan.

⁹ Regeringens anslag 2:4 Krisberedskap är ett styrinstrument för att bidra till att uppnå regeringens mål för samhällets säkerhet. Anslaget skapar förutsättningar för de aktörer som är ansvariga för att förebygga eller hantera en händelse att göra detta i samverkan och på ett samordnat sätt.

¹⁰ Samordnaren kan vara chef, handläggare eller kommunkontakt. Samordnaren driver, utvecklar och följer upp respektive område.

4.1 Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
<p>1. Är roll- och ansvarsfördelning rörande krisberedskap ändamålsenlig?</p>	<p>Ja. Kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) fungerar som Trosa kommuns <i>krisledningsnämnd</i> och är kommunens politiska beslutsnivå. Nämndens ansvar, befogenheter, regler för inkallning m.m. framgår av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.</p> <p><i>Krisledningsstaben</i> utgör kommunens operativa krisledning och är organiserad i olika grupper som garanterar uthållighet genom arbete enligt ett rullande schema. Samtliga grupper innehåller funktioner som är utbytbara sinsemellan.</p> <p><i>Krisledning på förvaltningsnivå</i> verkar då krisens karaktär eller omfattning inte kräver krisledning på övergripande nivå eller aktiveras för att operativt hantera en pågående allvarligare kris i samverkan med krisledningsstaben.</p> <p><i>Krisinformationsteamet</i> ska arbeta med att nå ut med samordnad, saklig, korrekt och väl avvägd information till myndigheter, beslutsfattare, media och allmänhet samt den egna organisationen.</p>
<p>2. Finns erforderliga styrdokument och riskanalyser i beredskapsarbetet upprättade och fastställda av rätt instans?</p>	<p>Ja. Kommunfullmäktige beslutar om Handlingsprogram för en säkrare och tryggare kommun med övergripande mål samt POSOM-plan.</p> <p>Risk- och sårbarhetsanalyser genomförs på såväl krisledningsstabsnivå som förvaltningsnivå minst en gång per mandatperiod. Arbetsgrupperna inom Rådet för Krishantering och skydd mot olyckor i Södermanlands län har tagit fram mallar för risk- och sårbarhetsanalyser. Analyserna ska resultera i konkreta förslag på åtgärder för att minimera identifierade sårbarheter. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna startar i verksamheterna och aggregeras sedan till förvaltnings- och därefter kommunnivå.</p>
<p>3. Genomförs ändamålsenliga utbildningar och/eller övningar avseende extraordinära händelser?</p>	<p>Ja. Övningar och utbildningar utgår från vad som framkommer i omvärldsbevakning, den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen lokalt samt den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen för länet. Långsiktiga utbildningsplaner finns på ett antal nivåer. Dels för att kunskapsförsörja personal som ingår i krisorganisationen i arbetsmetodiken enligt den regionala inriktningen och dels för att fördjupa specifika funktioner inom krisorganisationen. Utbildningar hålls en till två gånger årligen för personal. Lokala övningar genomförs alltid i samarbete med räddningstjänsten i såväl planering som genomförande och uppföljning.</p>
<p>4. Har POSOM-gruppen varit operativt verksam under senare år? På vilket sätt och i vilka sammanhang?</p>	<p>POSOM-gruppen har varit satt i beredskap tre gånger under de tre senaste åren men inte varit operativ. Sammanhangen har varit vid misstanke om person med vapen vid skola, brand och omfattande "mobbnings-tendenser" i sociala medier som påverkade många unga människor. Utöver beredskap vid händelser har POSOM-gruppen varit verksam vid utbildningar och övningar.</p>

5. Sker samverkan med externa aktörer avseende krisberedskap?	Ja. Samverkan inom krisberedskapsområdet sker med ett flertal aktörer. Inom rådet för krishantering och skydd mot olyckor i Södermanlands län finns samverkan med länets offentliga krishanteringsaktörer: Länsstyrelse, försvarsmakt, landsting, polis, MSB, Södermanlands läns nio kommuner och Västra Sörmlands räddningstjänst.
6. På vilket sätt säkerställs att berörd lagstiftning följs?	Det samlade kris- och katastrofberedskapsarbetet i kommunen säkerställer att berörd lagstiftning följs. I detta ingår en tydlig och ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning, att det finns styrdokument och att riskanalyser genomförs i beredskapsarbetet, att övningar och utbildningar genomförs samt att det finns en god och väl utvecklad samverkan med externa aktörer. Inom ramen för samverkan i rådet för krishantering och skydd mot olyckor i Södermanlands län beskrivs ambitionsnivån vara betydligt högre än att bara uppfylla lagstiftningens krav. Kris- och katastrofberedskapen är en strikt styrd och kontrollerad verksamhet där Länsstyrelsen årligen utför tillsyn för att säkerställa att berörd lagstiftning följs.

4.2 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är, utifrån granskningens syfte och revisionskriterier, att kris- och katastrofberedskapen i kommunen i allt väsentligt är ändamålsenlig och anpassad till de krav som ställs i lagstiftningen.

Vi baserar vår bedömning på att det finns en tydlig och ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning, att det finns styrdokument och genomförs riskanalyser i beredskapsarbetet, att övningar och utbildningar genomförs och att det finns en god och väl utvecklad samverkan med externa aktörer. Sammantaget är detta delar som gör att kris- och beredskapsarbetet i Trosa kommun följer gällande lagstiftning.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen har vi inga rekommendationer för fortsatt utveckling av kommunens kris- och katastrofberedskap.

Trosa 4 december 2017

Jakob Hallén
Verksamhetsrevisor

Källförteckning

- Budget 2017 med flerårsplan 2018–2019
- Handlingsprogram för en säkrare och tryggare kommun - Strategi för 2016-2020, kommunfullmäktige 2015-12-02 § 125 (KS 2015/137)
- Krislednings- och krisinformationsplan för Trosa kommun, antagen av kommunfullmäktige 2015-04-22 § 30 (KS 2015/37)
- Krisorganisation i skola och förskola, krisledningsgrupp skolkontoret 2016
- POSOM-plan - Plan för psykiskt och socialt omhändertagande vid krissituationer för Trosa kommun, antagen av kommunfullmäktige 2015-06-17, § 62 (KS 2014/184)
- Reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Trosa kommun, 2017-09-20, § 70, Dnr 2017/109
- Samhällskriser och katastrofer, Juridisk handbok – Sveriges Kommuner och Landsting
- Strategi för regional samordning och inriktning av krishantering och räddningstjänst i Södermanlands län, 2013
- Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap, MSB 2014

Bilaga 1 Handlingsprogram tryggare och säkrare kommun - krisberedskap

Handlingsprogrammets effektmål och prestationsmål gällande krisberedskap.

		Ansvarig	Medverkande	Indikator
Effektmål	Minska sårbarheten i samhällsviktiga verksamheter för att de ska kunna fungera även under pågående kriser			
Prestationsmål	Löpande jobba med att identifiera sårbarheter för att kunna vidta sårbarhetsreducerande åtgärder för samhällsviktiga verksamheter (RSA)	KS	SKRTJ och kommunens beredskapssamordnare i samverkan med kommunens verksamheter	Antal RSA
Effektmål	Utvecklat arbete inom kommunens geografiska områdesansvar			
Prestationsmål	Öka samverkan och samarbete med myndigheter, privat näringsliv samt andra aktörer (privat offentlig samverkan)	Kommunens beredskapssamordnare	Kommunen i samverkan med andra aktörer	
Effektmål	Ha en god förmåga att leda vid krishändelser eller extraordinära händelser			
Prestationsmål	Aktuell och övad krisledningsplan finns	KF	Kommunens beredskapssamordnare Kommunledning	
	Det finns ändamålsenligt utrustade och robusta ledningsplatser som kan användas vid en krishändelse oavsett typ av samhällsstörning	KF	Kommunens beredskapssamordnare Kommunledning	
Effektmål	Kommunen har en god förmåga att hantera kriser			
Prestationsmål	Riktlinjer och styrdokument revideras för intern krisberedskap inom kommun och för kommunala verksamheter	KF	Kommunens beredskapssamordnare Kommunledning	Följs upp genom kommunöverenskommelsen
Effektmål	Medborgaren är medveten om sitt eget ansvar för sin grundberedskap vid kriser			
Prestationsmål	Informera allmänheten om deras eget ansvar att hantera bortfall av t ex värme, dricksvatten och el	SKRTJ	Den enskilde	Antal besök på utsedd webbplats
	Aktuell och övad krisledningsplan finns	KF	SKRTJ	

Bilaga 2 Handlingsprogram tryggare och säkrare kommun - olyckor

Handlingsprogrammets effektmål och prestationsmål gällande olyckor under och efter en händelse.

Före en händelse		Ansvarig	Medverkande	Indikator
Effektmål	Antalet händelser som leder till räddningsinsats ska fortlöpande minska i förhållande till riskbilden	Stat Kommun Den enskilde	Stat Kommun Den enskilde	Egen statistik: • Anlagd brand • Utvecklad brand i byggnad • SKL:s Öppna jämförelser
	Den enskildes förmåga att förebygga och hantera oönskade händelser ska fortlöpande öka	Stat Kommun Den enskilde	Stat Kommun Den enskilde	Egen statistik: • Förekomst av brandvarnare och släckutrustning • Inkomna "Onödiga brandlarm" • Analys av Insatsrapporter (allmänhetens beteende) • MSB:s trygghetsmätning
Prestationsmål	Utbilda, informera och ge råd inom det olycksförebyggande området	SKRTJ ¹¹	Kommunens övriga aktörer i samverkan med SKRTJ Skorstensfejar-mästare	Egen statistik: • Utbildnings- och informationsinsatser • Tillfällen med eldningsinformation vid brandskyddskontroll
	Genomföra tillsyn samt myndighetsutövning inom LSO ¹² och LBE ¹³	SKRTJ	Skorstensfejar-mästare	Egen statistik: • Genomförda tillsyner i offentliga miljöer och i hemmiljö • Genomförda brandskyddskontroller och ärenden om egenotning • Servicemätning Nöjd kund index
	Fortsätta arbetet med att ta fram en plan för säkerhet vid vatten	Utpekad aktör i kommunen	KFT ¹⁴ Skolkontor Miljökontor SKRTJ	Framtagen plan

Under en händelse		Ansvarig	Medverkande	Indikator
Effektmål	Räddningsinsatsen ska påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt utifrån en grundberedskap	SKRTJ	SOS Alarm Omkringliggande räddningstjänster, industri räddningstjänster samt andra samverkande organisationer inom området I väntan på räddning (IVPR)	Egen statistik: • Responstider i öppna jämförelser • Insatsutvärderingar • Räddat värde
	Brand ska upptäckas och släckas inom två		Stat Kommun	Egen statistik:

¹¹ SKRTJ: Sörmlandskustens räddningstjänst

¹² LSO: Lagen om skydd mot olyckor

¹³ LBE: Lagen om brandfarliga och explosiva varor

¹⁴ KFT: Kultur-, fritids- och teknikförvaltningen

	minuter i byggnader där människor finns närvarande		Den enskilde	<ul style="list-style-type: none"> • Förekomst av Brandvarnare och släckutrustning • Inkomna "Skarpa brand-larm" • Analys av Insatsrapporter (allmänhetens beteende) Trygghetsmätning från MSB
Prestationsmål	Skapa förutsättningar för säkra och effektiva räddningsinsatser genom planering, övning och uppföljning/utvärdering	SKRTJ	SOS Alarm Särskilda objekt Omkringliggande räddningstjänster	Genomfört övningsprogram Insatsutvärderingar
	Öka förmågan till tidigt ingripande, exempelvis med FIP (första insatsperson).	SKRTJ		Egen statistik över antalet stationer med FIP Responstider i öppna jämförelser ärenden om egenotning
	Driva utvecklingen med att den enskilde eller andra samhällsresurser ska påbörja skadeavhjälpande åtgärder innan räddningstjänsten kommer på plats	SKRTJ	Vård- och omsorgskontoret Tekniska enheten Den enskilde	Antal resurser för IVPR Antal områden med "förstärkt medmänniska"
	Analysera och föreslå ett koncept för återkoppling eller krisstöd till drabbade vid en oönskad händelse	SKRTJ	Socialkontoret Aktörer från kommunens POSOM verksamhet	Framtaget förslag

Efter en händelse

		Ansvarig	Medverkande	Indikator
Effekt mål	Räddningstjänsten ska dra och sprida lärdomar från inträffade händelser och därigenom genomföra effektivare olycksförebyggande arbete tillsammans med effektivare räddningsinsatser	SKRTJ	Övriga aktörer i kommunen Andra räddningstjänster Polisen Trafikverket Statens haverikommission MSB	Systematik för erfarenhetsåterföring från egna och andras händelser
Prestationsmål	Fördjupade olycksundersökningar utförs vid behov efter insats och händelser inom kommunala verksamheter	SKRTJ Aktör i kommunen	Aktörer i kommunen Andra räddningstjänster Polisen Trafikverket Statens haverikommission MSB	Egen statistik över utförda fördjupade olycksundersökningar