

Martin Bernhardt
Louisa Rabaeus
Jessica Garpvall

November 2018

Revisionsrapport

*Granskning av stadens
krisberedskap*

Solna stad

Innehåll

Sammanfattning och bedömning	3
1. Inledning	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte och revisionsfråga	5
1.3. Kontrollmål	6
1.4. Revisionskriterier	6
1.5. Avgränsning	6
1.6. Metod	6
2. Iakttagelser	8
2.1. Organisation för krisledning och krisberedskap	8
2.1.1. Tjänstemannaorganisation	8
2.1.2. Beredskap	9
2.1.3. Politisk organisation	10
2.1.4. Kriskommunikation	11
2.1.5. Bedömning organisation	11
2.2. Risk- och sårbarhetsanalys	13
2.2.1. Bedömning risk- och sårbarhetsanalys	14
2.3. Systematiskt arbete	15
2.3.1. Dokumentation	15
2.3.2. Utbildning och övning	16
2.3.1. Bedömning systematiskt arbete	17
2.4. Samverkan	19
2.4.1. Bedömning samverkan	20
3. Revisionell bedömning	21
3.1. Rekommendationer	22
4. Bilagor	23
Bilaga 1 – Granskad dokumentation	23
Bilaga 2 – Förkortningar	23

Sammanfattning och bedömning

PwC har på uppdrag av Solna stads förtroendevalda revisorer granskat kommunens krisberedskap. Den övergripande revisionsfrågan, följt av kontrollmål, är:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer?*
 - Kommunen har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.
 - Kommunen genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) riktlinjer.
 - Kommunen har ändamålsenlig dokumentation och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.
 - Kommunen arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Efter genomförd granskning bedömer vi att Solna stads kommunstyrelse **endast delvis har säkerställt en ändamålsenlig** krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

För sammanställd bedömning av respektive kontrollmål se kapitel 3, Revisionell bedömning.

Rekommendationer:

Utifrån våra iakttagelser bör nämnas att vissa åtgärder redan diskuterats alternativt planerats in avseende de utvecklingsområden som uppmärksammats i granskningen. Kopplat till ovanstående rekommenderar vi Solna stads kommunstyrelse att beakta följande i kommande krisberedskapsarbete:

- Formalisera kontaktvägar för förvaltningarna att eskalera upp händelser till den centrala krisledningen. Detta genom att säkerställa att en formaliserad kontakt är nåbar dygnet alla timmar året runt, vilket skulle reducera person- och relationsberoende i organisationen.
- Överväg att informera krisledningsnämnden om stadens risk- och sårbarhetsanalys för att skapa en medvetenhet kring arbetet och de risker och sårbarheter som staden har.
- Överväg att inkludera de kommunala bolagen i de gemensamma strukturerna för krisberedskapsarbetet (inkluderar utformning av krisledning och planer, arbetet med

risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning) för att säkerställa en likvärdig krisberedskap genomgående i staden.

- Säkerställ att dokumentation uppdateras löpande. I samband med detta, undersök ett alternativ så att dokumentation, som ska fungera som stöd vid en kris, inte blir inaktuella i väntan på att en uppdaterad version ska beslutas av kommunfullmäktige.
- Staden bör undvika att sammanställa operativa och strategiska delar i samma dokumentation.
- Fastställ en rutin för erfarenhetsåterföring efter övningar, utbildningar och skarpa händelser. Detta för att säkerställa att den kunskap som framkommer inkorporeras i vidare arbete.
- För att skapa en robust krisledningsorganisation bör Solna stad överväga att öva oftare och tillsammans med fler delar av krisorganisationen (ex. central krisledning, förvaltningschefer och förvaltningarnas krisledningar). Detta försvåras dock av det rådande resursläget på säkerhetsavdelningen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunerna har en viktig roll i samhällets krisberedskap. Ju bättre kommunerna är på att hantera kriser, desto bättre blir hela samhället på att hantera kriser.

En viktig grund för kommunernas krisberedskap är de uppgifter som framgår av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Lagen syftar till att kommuner skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Med extraordinär händelse avses 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.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att besvara revisionsfrågan:

Arbetar Solna stad med krisberedskap i enlighet med lagstiftning och myndigheters riktlinjer?

1.3. *Kontrollmål*

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

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

1.4. *Revisionskriterier*

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

1.5. *Avgränsning*

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

1.6. *Metod*

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

Dokumentationen som granskats är:

- Inriktning för Solna stads krisberedskap och central krisledning - Inför och vid omfattande eller extraordinära händelser 2015 - 2018.
- Risk- och krishanteringsplan - Kommunstyrelsen med stadsledningsförvaltningen 2015-2018
- Solna stads risk- och sårbarhetsanalys 2015- 2018
- Reglemente för krisledningsnämnden

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

Intervjuer har genomförts med:

- Stadsdirektör
- Krisledningsnämndes ordförande tillika kommunstyrelsens ordförande
- Förvaltningschefen för stadskansliet
- Säkerhetschef
- Kommunikationschef
- Presstalesperson
- Förvaltningchef Miljö- och byggnadsförvaltningen
- Förvaltningschef Omvårdnadsförvaltningen
- VD Signalisten
- VD Solna vatten

Rapporten har faktagranskats av ovan nämnda.

2. Iakttagelser

2.1. Organisation för krisledning och krisberedskap

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

2.1.1. Tjänstemannaorganisation

I Solna stads *Inriktning för Solna stads krisberedskap och central krisledning 2015- 2018* (2015-09-04) - hädanefter refererad som *Central krisledningsplan* - framgår att staden har en central krisledningsstab och att samtliga förvaltningar har egna krisledningsgrupper. Däremot framkommer i intervjuer att det inom den centrala krisledningen (således inte förvaltningarna) skett organisatoriska förändringar, vilka inte finns redovisade i stadens dokumentation. (Se kapitel 2.3.1.) Därmed finns det i dagsläget en diskrepans mellan dokumentationen och verkligheten.

När en händelse bedöms vara en omfattande sådan, alternativt en extraordinär händelse, kontaktas berörd förvaltningschef för en första avstämning. Kontakten uppges initieras av antingen säkerhetschefen, förvaltningschef för stadskansliet, kommunikationschefen eller pressjouren. Det uppges även att möjligheten finns att förvaltningscheferna erfar informationen först och eskalerar detta vidare till någon av nämnda funktioner. Därefter byggs den centrala krisledningsstaben upp med de förvaltningschefer vars ansvarsområde direkt eller indirekt berörs av händelsen. Stabschefen utgörs av en utsedd förvaltning-/avdelningschef inom stadsledningsförvaltningen, medan stadsdirektören är ansvarig för den centrala krisledningsstabens strategiska beslut. Utöver stabschefen, stadsdirektören och berörda förvaltningschefer kan även kommunikationsfunktionen samt övriga stöd-/specialistfunktioner aktiveras.

Som ovan nämnt överensstämmer inte dokumentationen med verkligheten; den centrala krisledningsstaben beskriven i dokumentationen är i praktiken ersatt med den nya centrala krisledningsstaben beskriven i tidigare avsnitt. Trots att den aktuella centrala krisledningsstaben inte finns beskriven i dokumentationen uppges det organisatoriskt vara förankrat med berörda parter, då säkerhetschefen informerat förvaltningarna muntligt om detta.

Nämnderna och förvaltningarna är ansvariga för den egna verksamheten och en eventuell kris inom verksamhetsområdet. Vid en större händelse ska krisen hanteras av förvaltningsledningen med förvaltningschefen som ansvarig. Skulle det bedömas att det i en händelse behövs ytterligare stöd till förvaltningarna kan detta eskaleras uppåt till den centrala krisledningen. Samtliga förvaltningschefer har fått en laminerad larmlista som bärs med dagligen. På denna finns relevanta personer och telefonnummer specificerade. Enligt intervju svar är det internt kommunicerat att första kontakten från förvaltningarna sker till säkerhetschefen och stadsdirektören, men även pressjouren och förvaltningschefen för stadskansliet kan kontaktas. Kontaktinitierandet kan även ske i informativt syfte och inte då det bedöms att förvaltningarna behöver hjälp. Flertalet intervju personer uppgav att det borde finnas en definierad ingång till

kommunens krisledning och en tydligare larmkedja om det bedöms finnas behov att aktivera den centrala krisledningsstaben. Under intervjuer lyfts att en styrka som finns ute på förvaltningarna är att många inom organisationen har arbetat länge, vilket skapat erfarenhet som är gynnsam vid krishantering.

Det övergripande ansvaret för krisberedskapsfrågor ligger på säkerhetsavdelningen som i dagsläget består av en person; säkerhetschefen. Detta innebär att säkerhetschefen är ansvarig för - utöver krisberedskapsfrågor såsom civilt försvar, övning och utbildning och risk- och sårbarhetsanalys - även för säkerhetsarbetet (bl.a. skal- och personskydd), trygghetsarbetet (ex. social trygghet och prevention) och försäkringar. Arbetet med informationssäkerhet ligger under IT-avdelningen.

Flertalet intervjupersoner anser att Solna stads styrkor gällande krisberedskap är organisationens kompakthet; det är korta kommunikations- och beslutsvägar vilket underlättar vid en eventuell kris. Därtill upplevs organisationen vara samspelt, om än inte samövad. Just frågan om övning och utbildning uppges av intervjuade vara stadens tydligaste förbättringsområde. Detta berörs närmare i kapitel 2.3.2 Övning och utbildning.

2.1.2. Beredskap

Solna Stad har ingen funktion för Tjänsteman i Beredskap (TiB); en person i beredskap som ska ta emot larm om allvarlig händelse och därför ständigt vara anträffbar dygnets alla timmar. TiB är en funktion som delas mellan tjänstemän, oftast på veckovis basis. Istället för en formell Tjänsteman i Beredskapsfunktion förlitar sig staden på en informell beredskap, vilket innebär att det finns en förväntan på att nyckelpersoner finns tillgängliga även utanför kontorstider. Därtill ingår det i somligas tjänst att vara tillgänglig dygnet runt, såsom stadsdirektören, förvaltningscheferna och säkerhetschefen. I och med detta förväntas att nämnda funktioner agerar - och har möjlighet att agera - om nödvändigt.

Flertalet av de intervjuade lyfte att staden skulle behöva en Tjänsteman i Beredskap och även att en Kommunikatör i Beredskap (KiB) vore önskvärt. Detta för att garantera att händelser omhändertas snabbt och effektivt utanför ordinarie arbetstid, men även att det tydliggör roller, ansvar och kontaktväg samt att organisationens uthållighet anses stärkas med funktionerna - främst TiB - på plats. Däremot framgår det att i dagsläget inte pågår någon diskussion om att införa en TiB- funktion. Den huvudsakliga anledningen till att staden inte har en formell TiB är en kostnadsfråga samt att vissa anser att erfarenheter från andra kommuner visar att en TiB-funktion sällan fungerar. Därtill består säkerhetsavdelningen endast av en person i dagsläget, vilket enligt intervju svar skulle anstränga organisationen än mer. Utöver detta uppges att dagens upplägg fungerar och har gjort det i alla år, vilket gör att avsaknaden av TiB- funktion inte anses vara ett problem.

Majoriteten av stadens förvaltningar har inte en beredskapsfunktion, däremot finns avdelningar inom förvaltningarna som har beredskap, ex. Livsmedel- och miljöövervakning under Miljö- och

byggnadsförvaltningen. Det bör tilläggas att förvaltningscheferna förväntas vara tillgängliga dygnet runt, då det ingår i tjänsten.

Inte heller de kommunala bolagen har en formaliserad Tjänsteman i Beredskap. För bostadsstiftelsen Signalisten finns det, likt som för förvaltningscheferna, krav på att VD och chefer ska finnas tillgängliga dygnet runt. Detta gäller även Solna Vattens VD. Däremot har Solna Vatten i avtalet med Veolia, driftentreprenör för vatten- och avloppsledningsnätet i Solna, inkluderat krav på beredskap dygnets alla timmar.

2.1.3. Politisk organisation

I kommuner och landsting ska det enligt LEH¹ finnas en krisledningsnämnd (KLN) för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. I *Reglemente för krisledningsnämnden Solna Stad* framgår att krisledningsnämnden är kommunens ledande politiska organ vid en extraordinär händelse. KLN utgörs av kommunstyrelsens arbetsutskott och består av ordförande, vice ordförande samt en ledamot. Därtill finns ersättare som väljs av kommunstyrelsen. I intervjusvar framgår att det finns fyra ersättare till de tre ordinarie ledamöter.

Solna stads krisledningsnämnd har aldrig aktiverats. Under terrorhändelsen på Drottninggatan den 7 april 2017, när den centrala krisledningsstaben aktiverades, hölls KLN uppdaterade kring situationen över telefon, sms och mejl. Enligt intervjusvar hålls nämnden oftast underrättad under andra händelser också, exempelvis bränder. Det är krisledningsnämndens ordförande (eller vid dennes förhinder, vice ordförande) som har mandat att besluta när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Enligt intervjusvar ansvarar sedan säkerhetschefen för inkallning av nämnden via telefon.

Beslut inom krisledningsnämnden tas av minst tre ledamöter, men vid brådskande ärenden har ordförande mandat att självmant fatta beslut å nämndens vägnar. De beslut som fattas ska sedan rapporteras till kommunstyrelsen samt vid behov till kommunfullmäktige under närmast följande sammanträde.

Enligt intervjusvar får krisledningsnämnden en genomgång om uppdraget, roller och ansvar en gång per mandatperiod samt genomgår ett övningstillfälle per mandatperiod. Under intervju framkommer delade meningar angående KLN:s övande under mandatperioden. Ordförande KLN uppger att man har deltagit i en övning tillsammans med räddningstjänsten och länsstyrelsen. Detta framkommer dock inte i intervjuer med tjänstemannaorganisationen, som uppger att krisledningsnämnden inte har övat under mandatperioden.

¹ LEH 2 kap 2 §

2.1.4. Kriskommunikation

Solna Stads kommunikation i samband med en allvarlig- eller extraordinär händelse samordnas och stöds av Stadsledningsförvaltningens kommunikationsfunktion. Kriskommunikation ingår i den centrala krisledningen i vilken kommunikationschefen uppges inneha en nyckelfunktion. Kriskommunikationen för staden sker centralt, vilket innebär att kommunikationsavdelningen på Stadsledningsförvaltningen även ansvarar för förvaltningarnas kriskommunikation.

Samtliga av Stadsledningsförvaltningens sex kommunikatörer är utbildade i arbetet som krävs vid en krishändelse, såsom att publicera på olika kanaler och hantera pressfrågor. Vilka kanaler som används för att sprida information till allmänheten beror enligt intervjusvar på händelsens karaktär. Beslut om kanaler tas av ansvariga inom kommunikationsavdelningen, vilka har instruktioner och upparbetade rutiner som stöd. Däremot framkommer inte vilka kanaler som prioriteras. Möjliga informationskanaler uppges vara sociala medier, stadens hemsida samt kriswebbplatsen. Vidare kan även kontaktcenter användas, vilket är en servicefunktion till allmänheten och företag om all förvaltningsverksamhet.

I intervjuer uppges att övrig organisation är väl införstådd i betydelsen av kommunikation i risk- och krishantering. Detta medför att kommunikation upplevs vara inbyggt i strukturen och att vid en eventuell kris informeras kommunikationsavdelningen i ett tidigt skede och inte först när krisen är ett faktum. Detta bedöms internt inom organisationen vara en styrka för staden. Organisationens medvetenhet gällande kriskommunikation kan enligt intervjusvar även härledas till att pressjouren utbildar förvaltningarna i frågan.

Staden har ingen formaliserad funktion för Kommunikatör i Beredskap (KiB) som kontaktas vid en eventuell kris. KiB är som Tjänsteman i Beredskap en funktion som roterar mellan kommunikationsutbildade tjänstemän med beredskap dygnet runt. Däremot har Solna Stads pressjour beredskap dygnets alla timmar året om. Pressjouren har ingen inställetid, vilket dels beror på att mycket av arbetet kan göras på distans. Även kommunikationschefen finns tillgänglig dygnet runt i enlighet med förväntan som följer anställningens arbetsuppgifter. Därtill är kommunikationsavdelningen aktiv till kl. 21:30 på vardagar samt vid behov kan delar av avdelningen arbeta under helger och/eller nätter. Skulle det bedömas att det krävs en talesperson för stadens räkning, ska i första hand den centrala krisledningsstaben utnämna en person.

2.1.5. Bedömning organisation

Vi bedömer att kontrollmålet **delvis är uppfyllt**.

Samtliga av de intervjuade menar att när krisen är ett faktum fungerar krisorganisationen; ansvar och roller är tydliga samt att organisationen besitter erfarenhet och kunskap som är av betydelse vid krishantering. Vi betvivlar inte att en krishändelse inte kan lösas inom staden, men under granskningen blir det tydligt att formalian för krishantering saknas.

Solna stad saknar en formaliserad beredskap i form av en Tjänsteman i Beredskap. En Tjänsteman i Beredskap skulle innebära att händelser omhändertas snabbt och effektivt. Det uppges inte pågå någon diskussion inom staden att införa en formaliserad beredskap. För nyckelfunktioner i den centrala krisledningen ingår det i tjänsten att vara tillgänglig, men detta bör inte likställas med en formaliserad beredskap. Detta gäller även att pressjouren är tillgänglig dygnet runt, vilket inte bör likställas med en Kommunikatör i Beredskap. En formaliserad beredskap innebär att funktionen finns dokumenterad och reglerad.

Den larmningsprocess beskriven i *Central krisledning plan* uppges i intervjuer vara inaktuell. Vidare blir det tydligt att det saknas formaliserade kontaktvägar för förvaltningarna att eskalera upp händelser till den centrala krisledningsstaben. Flertalet intervjupersoner påpekade just detta; det saknas en definierad ingång till kommunens krisledningsstab. Förvaltningarna kan utgå ifrån den laminerade larmlistan, men det framgår i intervjusvar att vem som kontaktas beror på relationer. I och med att det inte finns en formaliserad beredskap (TiB) samt diffusa kontaktvägar kan larmningsprocessen riskera att förlängas. Det är av betydelse att vid en eventuell kris kunna eskalera detta vidare och starta upp krishanteringsarbetet snabbt och effektivt.

Vidare blir det tydligt under granskningen att säkerhetschefen har flertalet ansvarsområden i det vardagliga arbetet. Vid en eventuell kris har säkerhetschefen en central roll som bl.a. innebär att vara första ingången för förvaltningscheferna till den centrala krisledningsstaben samt ansvarig för inkallning av krisledningsnämnden.

2.2. Risk- och sårbarhetsanalys

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

Solna stads arbete med risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) leds av stadens säkerhetschef och inkluderar samtliga av stadens förvaltningschefer. Arbetet är utformat på så vis att säkerhetschefen årligen ger en presentation för förvaltningarna, där RSA är en del av det som går igenom. Deltagande från förvaltningschef är obligatoriskt och instruktioner till dessa är att ta med övriga medarbetare så att förvaltningen täcks upp kunskapsmässigt. Kriskommunikation omfattas även av arbetet med RSA:n, detta då det enligt uppgifter vid intervjuer anses finnas en medvetenhet kring kommunikationens vikt inom riskhantering.

Under den årliga presentationen diskuteras samverkan (regionalt och kommunalt), identifierande av beroenden och omfallsplanering samt hot- och riskanalyser (hur dessa identifieras samt vad analyserna ska innehålla). Hot- och riskanalyserna ligger även till grund för den kontinuitetsplanering som varje förvaltning får i uppdrag av säkerhetsavdelningen att sammanställa och arbeta med. Både hot- och riskanalysen samt kontinuitetsplanering ska genomföras på ett enhetligt sätt av förvaltningarna och metoden för detta går igenom på presentationen. Säkerhetsavdelningen har även tagit fram en mall som används för kontinuitetsplaneringen.

För att därefter skapa en stadsövergripande risk- och sårbarhetsanalys samlar säkerhetschefen in materialet som framställs av förvaltningarna (hot- och riskanalys samt kontinuitetsplanering). Säkerhetschefen sammanställer sedan detta material till den stadsövergripande risk- och sårbarhetsanalysen.

Kontinuitetsplaneringen sker sedan löpande ute på förvaltningarna och det är denna planering som används som underlag för den årliga uppföljningen av RSA-arbetet. Det är säkerhetschefen som samlar in och sammanställer även denna information. Den årliga uppföljningen rapporteras därefter till Länsstyrelsen via MSB:s elektroniska redovisningsverktyg.

Solna stads RSA är sekretessbelagd, vilket innebär att denna inte delges med den förtroendevalda delen av organisationen, inte ens krisledningsnämnden, vilket i intervjuer uppges bero på att dessa inte är säkerhetsklassade. Det finns dock planer på att inom ramen för det kommande RSA-arbetet hålla en årlig dragning för krisledningsnämnden där RSA:n presenteras i kortare format.

De kommunala bolagen uppger vid intervjuer att det finns en god dialog mellan dem och säkerhetsavdelningen och att säkerhetschefen finns där som stöd vid behov, men att de inte har blivit involverade i arbetet med den kommunövergripande RSA:n. De kommunala bolagen har inte heller genomfört några egna regelrätta analyser av risker och sårbarheter inom den egna verksamheten.

2.2.1. Bedömning risk- och sårbarhetsanalys

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**.

Solna stad genomför risk- och sårbarhetsanalys till stor del på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med de kriterier som ställs i MSB:s riktlinjer (MSBFS 2015:5). Därtill följs analysen upp på årlig basis. Däremot inkluderas inte de kommunala bolagen i arbetet med RSA:n, vilket de bör göras i enlighet med MSB:s råd (MSBFS 2015:5). RSA:n förankras inte heller hos den politiska ledningen i Solna stad.

Samtliga av Solna stads förvaltningar inkluderas i arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen. Respektive förvaltnings analys genomförs med en enhetlig metod som går igenom vid den årliga genomgången som säkerhetschefen håller i. Förvaltningarnas arbete inkluderar även att löpande underhålla en kontinuitetsplanering, som genom användandet av en gemensam mall underlättar den årliga uppföljningen av RSA:n. Att RSA:n genomförs med en enhetlig metod bidrar även till att säkerställa att en likvärdig nivå hålls genomgående och bidrar till att den kommunövergripande RSA:n bygger på likartad information från respektive förvaltning.

Under granskningen blir det tydligt att de kommunala bolagen inte inkluderas i arbetet med RSA:n, vilket kan leda till att risker och sårbarheter mot bolagen inte inkluderas i den samlade bedömningen trots eventuell påverkan på Solna stad. Det finns inte heller några krav på att de kommunala bolagen ska genomföra en egen analys, vilket leder till att detta arbete inte har genomförts i något strukturerat format ute hos bolagen. I och med att det inte kravställs mot bolagen genomförs det inte heller någon uppföljning från stadens sida.

Vidare framkommer att RSA:n inte förankras med den politiska ledningen på grund av rådande sekretesskrav. Detta innebär att aktörer, vars arbete till stor del kan beröras av denna analys, inte är medveten om dess innehåll gällande risker och sårbarheter mot staden. Vid en skarp händelse innehar krisledningsnämnden en central roll och ett starkt mandat, varpå det är av värde att nämnden är informerade om den analys som resterande delar av krisberedskapsarbetet baseras på. I MSB:s råd beskrivs att syftet med en bedömning av kommunens generella krisberedskap är att få en övergripande bild av de förutsättningar kommunen har att förebygga och hantera extraordinära händelser. Dessa förutsättningar torde vara mycket relevanta för krisledningsnämnden att känna till.

2.3. Systematiskt arbete

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

2.3.1. Dokumentation

Den styrande dokumentationen för Solna stads krisberedskap består av den sekretessklassade risk- och sårbarhetsanalysen samt *Inriktning för Solna stads krisberedskap och central krisledning - inför och vid omfattande eller extraordinära händelser 2015-2018*, i granskningen benämnd som *Central krisledningsplan*. Dokumentet är likställt med en policy och ska enligt Solna stad ange vad de vill uppnå inom ett specifikt område som har beröringspunkt med flera verksamheter. Beslutande organ är kommunfullmäktige och dokumentansvarig är Stadsledningsförvaltningen.

Central krisledningsplan innehåller både den strategiska inriktningen Solna stad har på sitt krisberedskapsarbete samt vilken grund det vilar på (exempelvis de lagar som styr) såväl som operativa bitar med beskrivning av inkallningsprocess och dylikt.

Dokumentet består av fyra delar:

- Krisberedskap och krishanteringssystem
- Central krisledning och kriskommunikation
- Kompetensutveckling och övning
- Uppföljning och erfarenhetsåterföring

Det framgår inte när *Central krisledningsplan* är beslutad. Det står på framsidan att uppföljning ska ha skett 2017; det har inte skett så att dokumentationen reviderats eller uppdaterats på något sätt. Vid intervjuer framkommer det att den dokumentation som finns i dagsläget är inaktuell. Informationen som återfinns i den stämmer till stora delar inte längre; det refereras exempelvis till ett interaktivt stödsystem som staden ska ha tillgång till som inte längre används. Det pågår ett arbete med att uppdatera dokumentationen så att den är anpassad till nuvarande krisledningsorganisation. Även denna har förändrats, eftersom tidigare upplägg ansågs brista. Som exempel nämndes att stabschefen skulle ha ansvar även för sina ordinarie arbetsuppgifter och att samtliga förvaltningschefer skulle informeras om en händelse, även om den egna förvaltningen inte påverkades. Den uppdaterade dokumentationen kommer att baseras på samma styrdokument och således vila på samma grund men fokuset uppges komma att ligga på det operativa och praktiska arbetet.

I intervju svar uppges anledningen till dokumentationens inaktualitet bero på att *Central krisledningsplan* är ett övergripande styrdokument som ska beslutas av kommunfullmäktige, vilket inneburit att Solna stad valt att invänta den nya mandatperioden för att fastställa en uppdaterad central krisledningsplan. Inriktningen är att dokumentationen ska presenteras och fastställas av kommunfullmäktige i början av den nya mandatperioden. Det kommande operativa stödet som det arbetas med - exempelvis checklistor och rollkort - kommer vara standardiserade och även nyttjas av stadens förvaltningar och nämnder.

Den nuvarande dokumentationen innehåller målsättningar för arbetet på en övergripande nivå och operativa anvisningar för hur arbetet ska bedrivas i skarpt läge. En del som fokuserar på kommunikationshantering under en kris återfinns i dokumentet. Det finns även en övningsplan inom kapitlet kompetensutveckling samt instruktioner för hur erfarenhetsåterföring ska ske med fokus på övningsverksamhet eller vid skarpa skeenden.

I *Central krisledningsplan* framgår instruktioner för hur nämnder och förvaltningar ska upprätta egna planer. Dessa ska följa en gemensam struktur, ange målinriktning, ansvar och organisation samt vara grundade på de risk- och sårbarhetsanalyser som har genomförts i respektive organisation. Detta leder till att stadens centrala krisledning samt ledningen för förvaltningar och nämnder i mångt och mycket är likartad och följer samma struktur. Kommunala bolag omfattas inte av denna gemensamma struktur, utan uppges agera autonomt i större utsträckning inom detta område. I intervjuer framkommer det att bolag själva bestämmer hur krishanteringsarbetet struktureras, vilket inkluderar hur de väljer att strukturera sin krisledning samt hur de utformar planer. Detta har lett till att krishanteringen ser annorlunda ut beroende på vilket bolag det rör sig om.

2.3.2. Utbildning och övning

I *Central krisledningsplan* återfinns en plan för kompetensutveckling. Denna beskriver vilken typ av kompetensutveckling som bör genomföras, i vilket syfte, målgrupp och förväntat resultat samt hur ofta det bör genomföras. Målgrupperna täcker in olika funktioner inom stadens krishanteringsarbete. Dessa är :

- Krisledningsnämnden
- Krisledningsstab
- Stödfunktioner
- Säkerhetsfunktionen
- Specialistfunktionen
- POSOM

Målgrupperna är således på både beslutsfattande såväl som operativ nivå. Det finns en mall tillgänglig för att identifiera huruvida en övning ämnas vara prövande eller lärande.

Det finns ett stycke som berör uppföljning och erfarenhetsåterföring och i detta framgår det att all utbildning och övning som sker inom krisberedskapsområdet ska dokumenteras för att möjliggöra erfarenhetsåterföring samt utvärdering. Detta är även aktuellt vid skarpa lägen då krisledningssystemet aktiverats.

Staden har under mandatperioden deltagit i Samverkan Stockholmsregionens övning *Marcus*, där den centrala krisledningen inkluderats men de har inte arrangerat några egna övningar där den centrala krisledning och/eller den politiska ledningen har övats. Det finns dock en ambition att öva på denna nivå under 2019 och genomföra övningar som inkluderar både politiken och tjänstemän.

På förvaltningsnivå genomförs det årligen en övning, som läggs i samband med den årliga dragningen av kris- och säkerhetsarbetet som hålls av säkerhetschefen (där även risk- och sårbarhetsarbetet lyfts, se kapitel 2.1.). Stadens direktiv är att förvaltningscheferna ska delta tillsammans med respektive krisledningsgrupp (ofta tillika ledningsgrupp) samt kommunikatör. Utöver detta uppmuntras andra nyckelpersoner att delta i syfte att få en så heltäckande kunskapsbild av förvaltningen som möjligt. Övningen genomförs oftast i form av en diskussionsövning.

Det uttrycks under intervjuer en vilja att delta och arrangera större övningar samt framförallt öva mer. Därtill uttrycks en önskan om att krisorganisationen ska öva mer tillsammans och inkludera förvaltningschefer och förvaltningarnas krisledningsgrupper, snarare än som det ser ut i dagsläget - att det övas var för sig. Vid intervjuer lyfts det att staden internt anses vara samspelt men inte samövad, och att det är svårt att genomföra fler och större övningar då resurserna inom säkerhetsavdelningen (som är ansvarig för detta) är begränsad med endast en säkerhetschef på plats. Enligt intervjuer skulle fler resurser möjliggöra genomförandet av större övningar med mer anpassat innehåll samt att det hade gått att öva längre ut i linjen.

Det finns inga egna övningar genomförda för kriskommunikationen, utan denna aspekt bakas in i de genomförda övningarna. Kommunikationsavdelningen erbjuder även medieträning, vilket har nyttjats av vissa förvaltningschefer. Representanter från kommunikationsavdelning deltog även vid den större regionala övningen *Marcus*.

Under intervjuer framkommer motstridiga uppgifter rörande den politiska ledningens övande under mandatperioden, där den politiska ledningen anser sig ha deltagit vid en övning men denna syn delas inte på tjänstemannanivå. Där uppges det att ingen utbildning eller övning för krisledningsnämnden har genomförts, men att en genomgång av den styrdokumentation som utgör grunden för krisberedskapsarbetet har gjorts med den politiska ledningen. Under denna genomgång gick tjänstemän och berörda politiker tillsammans igenom dokumentationen.

Det lyfts under intervjuer att återföring av erfarenheter från övning och vid skarpt läge sker, såsom efter attentatet vid Drottninggatan 2017 då den centrala krisledningen aktiverades. Det lyfts även i dokumentationen att skriftlig uppföljning ska ske.

Vid Drottninggatan var stadens krisorganisation - exkluderat krisledningsnämnden - aktiverad in på kvällen den 7 april och avvecklades dagen därpå efter ett gemensamt beslut. Även kommunikationsavdelningen, som är ansvarig för stadens kriskommunikation, var aktiverad.

Efter en krishändelse uppges att diskussioner där de inblandade lyfter vad som gick bra och vart utvecklingspotential finns genomför, vilket också gjordes för Drottninggatan. Det finns dock ingen formell rutin för hur dessa uppföljningar och diskussioner ska dokumenteras i enlighet med några fastställda ramar.

2.3.1. Bedömning systematiskt arbete

Vi bedömer att kontrollmålet **inte är uppfyllt**.

Solna stads dokumentation gällande krisberedskap är inte uppdaterad och i många fall inaktuell, trots att uppföljning under mandatperioden skett. Därtill framgår inte datum för när *Central krisledningsplan* är beslutad. Som det påpekas i intervjuer blandas i den nuvarande dokumentationen stadens strategiska arbete med det operativa arbetet, vilket uppges inte komma att ske när dokumentationen uppdateras.

Instruktioner och riktlinjer för arbetet med krisarbetet inom Solna stad omfattar inte kommunala bolag utan är begränsat till förvaltningar och nämnder. Kommunala bolag omfattas inte heller av övningar eller andra kompetensutvecklande insatser. Det genomförs i nuläget ingen uppföljning av kommunala bolags arbete med krisberedskap.

Det finns en plan för kompetensutveckling inkluderad i *Central krisledningsplan*, men denna har inte följts under mandatperioden. Stadens förvaltningar övas årligen, men dessa är inte inkluderade i planen utan det sker på Säkerhetsavdelningens initiativ. Den centrala krisledningen har övats via den regionala samverkansövningen *Marcus* men någon övning i egen regi har inte förekommit.

Inaktuell dokumentation samt en plan för kompetensutveckling som inte följs leder till att det systematiska arbetet försvåras och här bedöms Solna stads arbete med krisberedskap ha förbättringspotential. Om något sker i dagsläget, och nyckelpersoner som har kunskap om och en inblick i arbetet med krisberedskap och hur krishantering ska bedrivas inte är med, finns det ingen dokumentation att luta sig mot. Instruktioner och riktlinjer för hur krisberedskapsarbetet ska struktureras omfattar inte de kommunala bolagen inom staden, vilket riskerar att skapa en diskrepans i hur krisarbetet bedrivs inom Solna stad.

Att vissa delar av staden - förvaltningarna - övas på regelbunden basis är bra, men då detta inte sker enligt en fastställd plan försvåras uppföljning och det systematiska i arbetet brister. Att den plan som finns för kompetensutveckling inte följs försvårar även det arbetet med att förbättra Solna stads krisberedskap vilket också pekar på en brist i systematik. Att det inte finns en tydlig plan som följs manifesteras också i att det under intervjuer framkommer en diskrepans i uppfattningen huruvida den politiska ledningen har övats under mandatperioden. Detta hade kunnat undvikas genom en enhetlig och fastställd plan för övning och utbildning som förankras inom hela organisationen.

Det finns ingen utarbetad rutin för erfarenhetsåterföring, vilket även det försvårar systematiken i Solna stads krisberedskapsarbete. Att diskussioner och erfarenheter utbyts efter skeenden - som efter attentatet på Drottninggatan 2017 - är positivt, men då detta inte görs i enlighet med en fastställd och formell rutin där dessa erfarenheter dokumenteras riskerar Solna stad att gå miste om de erfarenheter som görs.

2.4. Samverkan

Kontrollmål: Staden arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv

För att samhällsstörningar och -kriser ska hanteras effektivt är samverkan mellan offentliga, privata och ideella organisationer av betydelse. Genom att agera tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt kan samhällets resurser nyttjas resultatrikt. MSB uttrycker tydligt att varje offentlig aktör är skyldig att samverka med andra, vilket även framgår av ansvarsprincipen.

Solna Stads samverkan sker på både lokal och regional nivå. Däremot har detta inte specificerats i stadens dokumentation. På den lokala nivån deltar staden aktivt i forumet för Arenastaden, som staden varit aktiv i sedan nätverket initierades. I nätverket ingår även privata aktörer. Forumet diskuterar krisberedskap, men ska inte ses som ett forum specifikt för krisberedskap. Därtill har staden, genom säkerhetschefen, varit i kontakt med privata aktörer som bedöms vara av samhällsviktig betydelse inom stadens geografiska områdesansvar. Dessa är bland annat Karolinska sjukhuset, Karolinska Institutet och Smittskyddsinstitutet. Kontakten har inte resulterat i ett formaliserat nätverk, utan samtliga parter uppges vara eniga om att en vidare kontakt är av betydelse och årliga träffar spås troligt. Således finns i dagsläget inte ett formellt nätverk med agenda och planerade träffar.

Den regionala samverkan sker i flera nätverk; det mest utarbetade är Samverkan Stockholmsregionen, i vilket regionens kommuner och statliga myndigheter deltar i. Inom nätverket har exempelvis staden deltagit i övningar. Solna Stad deltar även i RiskSam som riktar sig till Stockholms tio mittkommuner och som även räddningstjänsten ingår i.

Solna stads säkerhetschef deltar i SäkSam, som riktar sig till Stockholms 26 kommuners säkerhetssamordnare/-chefer och/eller beredskapssamordnare. SäkSam möts två gånger per år. Det uppges även i intervjuer att säkerhetschefen deltar i Solna-Sundbybergs civilförsvarsförening, som erbjuder utbildningar för civilförvarare.

Samverkan inom området för kommunikation anses enligt intervjusvar fungera väl, men att ett formaliserat samverkansnätverk skulle behövas. Den etablerade kontakten och samverkan med Tekniska förvaltningen och Trafikkontoret på Radio P4 upplevs vara styrkor för kriskommunikationsavdelningen. Kommunikationsavdelningen är även en aktiv aktör i olika kommunala projekt, såsom Hagastaden, Arenastaden och gällande tunnelbanan. Därtill tar staden del av ett kommunikationschefsnätverk, i vilket ett antal kommuner i Stockholm deltar i för att utbyta erfarenhet och kunskap.

Även för förvaltningarna uppges det i intervjuer finnas ett chefsnätverk i vilket förvaltningscheferna träffas månadsvis. Under dessa träffar diskuteras händelser som berört enskilda och/eller flera förvaltningar senaste tiden och även krisledning och -hantering. Intervjuade inom förvaltningarna uppger även att det finns förvaltningsspecifika samverkansforum inom Stockholms län. I dessa forum diskuteras frågor och ämnen som berör den egna verksamheten.

Gällande den interna samverkan bedöms den enligt intervju svar vara god. Som tidigare nämnt bedöms internt en av Solna stads styrkor inom krisberedskapsområdet vara att staden är sammanflätad, vilket medför att samverkan anses vara god. Intervjupersoner på förvaltningen anser att det finns en närhet till stadsledningen, vilket uppges vara en trygghet. Även samverkan med politiken upplevs från förvaltningarnas sida vara bra när det väl behövs, men att samverkan inte sker i förebyggande syfte utan snarare när något sker.

Vidare framgår det i intervjuer att Solna stads samverkan med de kommunala bolagen gällande krisberedskapsarbete brister. Det uppges finnas en god dialog mellan säkerhetsavdelningen och de kommunala bolagen samt att säkerhetschefen finns tillgänglig för stöd. Däremot visar granskningen att bolagen inte inkluderas i krisberedskapsarbetet, exempelvis genom arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen, samt att bolagen exempelvis uppges agera autonomt i uppsättning av krisberedskapsplaner. Bolagen omfattas inte heller av stadens övningar eller andra kompetensutvecklande insatser.

2.4.1. Bedömning samverkan

Vi bedömer att kontrollmålet **delvis är uppfyllt**.

Inom staden upplevs krisorganisationens styrka ligga i dess storlek, vilket är gynnsamt för den interna samverkan. Den interna samverkan mellan säkerhetsavdelningen och förvaltningarna bedöms vara god, medan samverkan med de kommunala bolagen kan förstärkas. Att inkludera de kommunala bolagen i samverkan och stadens krisberedskapsarbete ger en robustare organisation, då detta leder till att en likvärdig krisberedskap samt en samsyn kring frågorna uppnås genomgående i staden.

Det blir tydligt under granskningen att Solna stad deltar i olika nätverk och forum - både regionala och mer lokala inom kommunen - men flertalet är i uppstartsfasen alternativt sker inte på regelbunden basis. Som nämnt i tidigare kapitel sker det ett arbete med samverkan, men detta sker inte alltid på ett strukturerat vis.

3. *Revisionell bedömning*

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

Kontrollmål	Bedömning
<i>Staden har en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap.</i>	Delvis uppfyllt Solna stad bedöms ha en krisorganisation med tydliga roller och ansvarsområden som gör att staden troligt att kan hantera kriser. Däremot saknar staden en formaliserad beredskap i form av en Tjänsteman i Beredskap samt Kommunikatör i Beredskap. Det saknas formaliserade kontaktvägar för förvaltningarna att eskalera upp händelser till den centrala krisledningen, men flertalet nyckelpersoner med telefonnummer finns specificerade på en larmlista.
<i>Staden genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB riktlinjer.</i>	Delvis uppfyllt Solna stad genomför risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med de kriterier som ställs i MSB:s riktlinjer (MSBFS 2015:5). Analysen inkluderar kommunala förvaltningar och nämnder. Därtill följs analysen upp på årlig basis. Kommunala bolag inkluderas inte i arbetet, vilket har identifierats som en risk då bilden av de risker och sårbarheter som finns inom Solna stad riskerar att bli ofullständig. Den redovisas inte heller för den politiska ledningen i staden.
<i>Staden har ändamålsenlig dokumentation och arbetar systematiskt med krisberedskap genom utbildnings- och övningsinsatser.</i>	Inte uppfyllt Dokumentationen är inaktuell, däribland beskrivningen av krisorganisationen. Övning och utbildning sker, men inte enligt en plan och inte på ett strukturerat vis. Det finns ingen formaliserad rutin för uppföljning och återföring av erfarenheter.

<i>Staden arbetar ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.</i>	Delvis uppfyllt Solna stad deltar i flertalet samverkansnätverk och -forum, men en del är i uppstartsfas alternativt sker inte på regelbunden basis. Vidare blir det tydligt att den interna samverkan med kommunala bolag kan stärkas för att ge staden en robusthet att hantera kriser.
--	---

3.1. Rekommendationer

Utifrån våra iakttagelser bör nämnas att vissa åtgärder redan diskuterats alternativt planerats in avseende de utvecklingsområden som uppmärksammats i granskningen. Kopplat till ovanstående rekommenderar vi Solna stads kommunstyrelse att beakta följande i kommande krisberedskapsarbete:

- Formalisera kontaktvägar för förvaltningarna att eskalera upp händelser till den centrala krisledningen. Detta genom att säkerställa att en formaliserad kontakt är nåbar dygnets alla timmar året runt, vilket skulle reducera person- och relationsberoende i organisationen.
- Överväg att informera krisledningsnämnden om stadens risk- och sårbarhetsanalys för att skapa en medvetenhet kring arbetet och de risker och sårbarheter som staden har.
- Överväg att inkludera de kommunala bolagen i de gemensamma strukturerna för krisberedskapsarbetet (inkluderar utformning av krisledning och planer, arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning) för att säkerställa en likvärdig krisberedskap genomgående i staden.
- Säkerställ att dokumentation uppdateras löpande. I samband med detta, undersök ett alternativ så att dokumentation, som ska fungera som stöd vid en kris, inte blir inaktuella i väntan på att en uppdaterad version ska beslutas av kommunfullmäktige.
- Staden bör undvika att sammanställa operativa och strategiska delar i samma dokumentation.
- Fastställ en rutin för erfarenhetsåterföring efter övningar, utbildningar och skarpa händelser. Detta för att säkerställa att den kunskap som framkommer inkorporeras i vidare arbete.
- För att skapa en robust krisledningsorganisation bör Solna stad överväga att öva oftare och tillsammans med fler delar av krisorganisationen (ex. central krisledning, förvaltningschefer och förvaltningarnas krisledningar). Detta försvåras dock av det rådande resursläge på säkerhetsavdelningen.

4. Bilagor

Bilaga 1 – Granskad dokumentation

Barn- och utbildningsnämndens risk- och krishanteringsplan 2015- 2018 (2015-05-08)

Byggnadsnämndens risk- och krishanteringsplan 2015- 2018

Inriktning för Solna stads krisberedskap och central krisledning 2015- 2018 - Inför och vid omfattande eller extraordinära händelser

Kultur- och fritidsnämndens risk- och krishanteringsplan 2015- 2018

Plan för psykisk och social första hjälp – omhändertagande vid krissituationer “POSOM-plan”, Solna stad 2015

Reglemente för krisledningsnämnden i Solna stad

Risk- och krishanteringsplan - Kommunstyrelsen med stadsledningsförvaltningen 2015- 2018

Bilaga 2 – Förkortningar

KiB – Kommunikatör i Beredskap

KLN - krisledningsnämnden

LEH – Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

MSB - Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

RSA - Risk- och sårbarhetsanalys

TiB – Tjänsteman i Beredskap

 <i>Anders Hägg</i> Uppdragsledare	<i>Martin Bernhardtz</i> Projektledare
---	---

